

ACTIVIDAD NORMATIVA,  
JURISPRUDENCIAL  
Y CONSULTIVA

---



# 1. INSTITUCIONES DEL ESTADO

## 1.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA ESTATAL

A cargo de CARLES VIVER I PI-SUNYER

### **Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**

Según se establece explícitamente en su Preámbulo «la presente Ley ...pretende ser omnicomprensiva, acogiendo la problemática de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales». Su estructura confirma esta pretensión. Concretamente, el Título I está dedicado a establecer las disposiciones generales, los principios básicos de actuación y las disposiciones estatutarias comunes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de las tres Administraciones. El Título II se refiere específicamente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. El III a las Policías de las Comunidades Autónomas. El IV a la colaboración y coordinación entre ambas. Y el V a las Policías Locales.

La Ley que comentamos tiene una notable trascendencia para las Comunidades Autónomas, puesto que viene a completar una regulación constitucional y estatutaria que, salvo en los casos del País Vasco, Cataluña y Navarra, prácticamente se había limitado a hacer en esta materia una remisión en blanco a una futura ley orgánica.

En efecto, como es sabido, la Constitución en su art. 148.22 se limita a

afirmar que las Comunidades Autónomas de régimen común podrán asumir competencias relativas a la «vigilancia y protección de sus edificios e instituciones» y a la «coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. Los Estatutos de estas Comunidades se limitan prácticamente a reproducir esta disposición constitucional y con ella la remisión a la futura ley orgánica. Tan sólo dos de ellos (el de Valencia y en el Canarias) prevén explícitamente la posibilidad de creación de policías autonómicas propias, aunque para ello se remiten también a la mentada ley orgánica.

En cuanto a las Comunidades que suelen denominarse de régimen especial, la Constitución, en su artículo 149.1.29, se limita a reservar al Estado la competencia exclusiva sobre «seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que establezcan en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica». Naturalmente el reconocimiento de la facultad de crear una policía propia conllevaba, como advirtió el Tribunal Constitucional (STC 123/1984, de 18 de

diciembre), la posibilidad de ejercer funciones propias en materia de seguridad pública. Sin embargo, la concreción del alcance funcional y material de esta competencia se remitía a los respectivos Estatutos.

En tres casos (País Vasco, Cataluña y Navarra) las normas estatutarias regularon esta cuestión atribuyendo a las respectivas policías autonómicas funciones de protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público. Reservaron al Estado una serie de servicios considerados supra y extracomunitarios (vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, etcétera) y crearon una Junta de Seguridad para coordinar la actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado y la Policía autonómica.

En cambio, los Estatutos de Galicia y de Andalucía se limitaron a reconocer la posibilidad de crear policías propias, pero rimitieron a una futura ley orgánica la regulación de todos los demás extremos relacionados con la misma.

En suma, el legislador estatal al dictar la presente Ley no sólo ha venido a colmar un vacío importante, sino que lo ha podido hacer con una notable discrecionalidad fruto tanto de la breve regulación constitucional y estatutaria como de la amplia remisión que a ella hacían ambos textos. La única excepción la constituyen los Estatutos y demás normas autonómicas del País Vasco, Cataluña y Navarra que, como queda dicho, regulan con más detalle y precisión varios aspectos relativos a esta materia. Precisamente en las Disposiciones Finales de la Ley que comentamos se pretenden articular las relaciones entre este texto y las normas autonómicas citadas. Al final de este rápido comentario nos referiremos a esta cues-

tion. Por el momento centraremos nuestra atención en la problemática que presenta la Ley respecto del resto de Comunidades Autónomas.

El Título I, que tiene aplicación inmediata en todas las Comunidades, se divide en tres Capítulos. El primero contiene unas disposiciones generales en las que se comienza afirmando que el mantenimiento de la seguridad pública corresponde en exclusiva al Estado, pero, en contradicción como mínimo literal con esta afirmación, se acepta la participación de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales en el ejercicio de la misma. En el Capítulo segundo se proclaman los principios básicos que deben regir la actuación de todos los Cuerpos y Fuerzas de seguridad. Se trata de normas generales y básicas que hallan su título competencial específico en la competencia estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 de la CE. Por último, el Capítulo tercero consagra unas disposiciones estatutarias comunes también a todos los Cuerpos y Fuerzas de seguridad. Tienen igualmente carácter general y básico y se fundamentan en la competencia estatal sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

El Título II está dedicado a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado integrados por el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Del mismo afecta a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales la proclamación que se hace en el art. 29.2 de que, dadas determinadas circunstancias, las policías dependientes de estos dos entes pue-

den colaborar, con los Cuerpos estatales en el ejercicio de funciones de Policía Judicial.

El Título III se refiere a las Policías de las Comunidades Autónomas. En su primer Capítulo se especifica que para el cumplimiento de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.22 de la CE todas las Comunidades podrán crear su propia policía. Sin embargo, se requiere para ello que así lo establezcan explícitamente los respectivos Estatutos (no cabe, pues, que el legislador autonómico ordinario deduzca esta posibilidad del reconocimiento constitucional y estatutario de funciones propias de la comunidad en esta materia). Si no se ha hecho esta previsión explícita las referidas funciones de vigilancia y protección podrán ejercerse, según el art. 37.2 de la Ley, mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado. Es más, incluso en el caso de que los Estatutos prevean la creación de un Cuerpo de policía propio se prevé la posibilidad de que no se haga uso de esta facultad estableciendo mecanismo para adscribir Unidades del Cuerpo Nacional de Policía a las Comunidades que lo soliciten (arts. 37.2, 39 y 47).

El Capítulo segundo regula las competencias de las Comunidades Autónomas. Se basa en dos ideas fundamentales: 1.º se amplía («por conexión», dice el Preámbulo) el tenor literal de las competencias reconocidas en la CE y los Estatutos, es decir, la vigilancia y protección de edificios y la coordinación de las policías locales, extendiéndola a la protección de personalidades autonómicas, a velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad, a la inspec-

ción de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad, el uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos y disposiciones de la misma, etc. 2.º) La segunda idea fundamental, que en parte matiza la interpretación extensiva anterior, es la de que la seguridad pública es «una competencia difícil de parcelar... (es) un terreno de encuentro de las esferas de competencias de todas las Administraciones Públicas... (es) una de las materias compartibles por todos los poderes públicos...» (Preámbulo). Pues bien, basándose en este principio (ciertamente discutible en una formulación tan amplia) se hace una infrecuente y curiosa distinción, no prevista ni por la CE ni por los Estatutos, entre funciones propias de las Comunidades Autónomas, funciones que puede ejercer *en colaboración* con el Estado y funciones de prestación simultánea o indiferenciada.

Por último, el Capítulo tercero contiene una serie de normas concretas relativas al régimen estatutario de las Policías autonómicas. Más adelante nos plantearémos alguno de los problemas que plantean estas disposiciones.

El Título IV, dedicado a «la colaboración y coordinación entre el estado y las Comunidades Autónomas» comienza proclamando el deber de prestarse mutuo auxilio e información, prevé la posibilidad de que las Comunidades pidan auxilio a las Fuerzas estatales para realizar funciones que les son propias. Estos casos de concurrencia la dirección de las operaciones concretas se reserva a los Mandos de las Fuerzas y Cuerpos estatales. Se regula el mecanismo antes citado de adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía a las Comunidades Autónomas que lo solici-

ten. Y, en el Capítulo tercero, se crea un órgano de coordinación —o, en puridad, de cooperación— de carácter mixto «para garantizar la *coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas*». Entre las competencias de este Consejo de Política de Seguridad figuran las de emitir diversos informes (por ejemplo, sobre plantillas de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sobre las disposiciones de las mismas en relación a sus propios Cuerpos de policía, etc.), así como las de aprobar determinadas directivas y recomendaciones de carácter general. No se precisa en la Ley si estos actos tienen o no carácter vinculante, aunque en algún caso parece evidente que sí pretende atribuírsele esta vinculatoriedad. Así sucede, por ejemplo, cuando se afirma que el Consejo «podrá establecer el número máximo de los efectivos de las plantillas» de los Cuerpos de Policía de las distintas Comunidades. Si esta interpretación de las competencias del Consejo es la que prevalece y el tenor literal de la Ley parece a abocar a ello) puede convertirse en un mecanismo para limitar e incluso vaciar las competencias de las autonómicas para crear sus propias policías.

El art. 50 prevé la posibilidad de que las Comunidades que dispongan de Cuerpos de Policía propios constituyan una Junta de Seguridad, prevista ya en los Estatutos de Cataluña, País Vasco, Navarra y Andalucía, para coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos del Estado y los de las respectivas Comunidades.

Por último, el Título V establece una serie de principios generales relativos a la organización, el estatuto y las funciones de las Policías Locales.

Como hemos apuntado, la Ley exceptúa parcialmente su aplicación «directa» en las tres Comunidades que ya han creado y regulado sus propias policías. Concretamente respecto al País Vasco, la Disposición Final primera afirma que sólo son de aplicación inmediata en esta Comunidad los artículos 5, 6, 7 y 8 de la misma. El carácter general y básico de los mismos parece bastante claro y los títulos competenciales del Estado para dictar estas disposiciones también parecen suficientes.

En cuanto a Navarra, se establecen como directamente aplicables los artículos 5, 6, 7, 8, 38, 39, 43 y 46, pero se hace «sin perjuicio» de las competencias que corresponden a la Comunidad de acuerdo con su «Estatuto» y en el caso de los artículos 38 y 39 se precisa que sólo tendrán este carácter «si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra». En suma, a pesar de la discutible técnica empleada, lo cierto es que la primacía de las disposiciones autonómicas y la subsidiariedad de las estatales parece quedar perfectamente establecida.

Más problemas presenta la Disposición Final segunda referida a Cataluña, en la que, además de proclamar la aplicación «directa» de los artículos 5, 6, 7 y 8, añade la de los artículos 38, 43 y 46 «en virtud de lo dispuesto respectivamente en los apartados 2.c), 7 y 4, del artículo 13 del Estado de Cataluña».

En cuanto al art. 38 el principal conflicto se plantea en torno a su apartado 2.º que, como sabemos, establece que determinadas funciones (velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones del Estado, garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, etc.), se ejer-

cerán por la Policía autonómica «en colaboración» con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado «a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma o bien por decisión propia de las referidas Fuerzas o Cuerpos estatales.

En principio esta disposición puede entrar en contradicción con el artículo 3.2.a) del EAC, que atribuye a la Policía Autónoma de la Generalidad, sin compartición explícita, «la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público».

En favor de la constitucionalidad del art. 38 de la Ley objeto de este comentario podrían aducirse varios argumentos: Por ejemplo, podría afirmarse que la CE ofrece base suficiente para considerar que la competencia sobre seguridad pública y, más concretamente, sobre protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público es un materia compartida o, mejor, indistinta. Así se desprendería de lo establecido tanto en el art. 104 de la CE como en el 149.1.29, que, además de reservar la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública, obligaría a las Comunidades Autónomas a regular esta materia respetando lo establecido en una ley orgánica que naturalmente podría reafirmar en carácter compartido o indistinto de esta materia. En consecuencia, el hecho de que el art. 13.2.a) del EAC otorgue a la Generalidad competencias relativas a la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público no impide que la ley orgánica basándose en la CE atribuya al Estado competencias sobre estos ámbitos materiales. Por otra parte, según afirma la Disposición Final que venimos analizando, el art. 38.2 podría basar-

se también en la remisión que hace el art. 13.2.c) del EAC para que la ley orgánica atribuya, si lo considera conveniente, otras funciones a la Policía de la Generalidad.

Sin embargo, frente a estos argumentos también podrían aducirse otros contrarios a la constitucionalidad de la aplicación directa del mencionado artículo. Por ejemplo, podría afirmarse que la compartición o indistinción no está claramente consagrada en la CE. Concretamente podría sostenerse que es dudoso, de acuerdo con el principio que viene afirmando la jurisprudencia constitucional de «exhaustividad de las listas competenciales», que el artículo 104 atribuya directamente competencias al Estado, sin la mediatización del artículo 149.1.29. Por otra parte es dudoso que éste, a pesar de proclamar el carácter exclusivo de la competencia estatal, no permita al EAC —al utilizar la cláusula «sin perjuicio»— la acotación de un ámbito material exclusivo de la Comunidad Autónoma. Igualmente puede argumentarse que el papel de la ley orgánica a la que se refiere la CE es el propio de todas las normas que complementan el llamado bloque de constitucionalidad formado por la Constitución y los Estatutos: es decir, la función de complemento y modulación del ejercicio de las competencias, pero no la de su redefinición. La ley orgánica como dice textualmente la CE puede establecer el «marco», las normas generales y básicas, si se quiere, pero no podría limitar las competencias asumidas por la Generalidad a través del Estatuto. Por último, podría afirmarse que la remisión del art. 13.2.c) faculta a la ley orgánica para ampliar las competencias autonómicas relativas a esta materia pero no para limitar o contra-

decir las explícitamente reconocidas en otras disposiciones del Estatuto.

Más problemas plantea todavía el art. 43, especialmente en sus apartados 3.º y 4.º. El primero de ellos atribuye al Consejo de Política de Seguridad competencias que en principio en Cataluña corresponden a la Junta de Seguridad prevista en el EAC. Y en el apartado 4.º se establece el requisito de que los mandos de la Policía Autonómica (una vez designados por la Generalidad) habrán de realizar, antes de su adscripción, un curso de especialización homologado por el

Ministerio del Interior para el mando peculiar de estos Cuerpos». Se trata de un requisito no previsto ni por la CE ni por el EAC que, al propiciar una intervención del Ministerio del Interior en el proceso de nombramiento y adscripción de los mandos de la Policía Autónoma, limita en igual medida la competencia de la Junta de Seguridad para determinar sin ningún acotamiento en favor del ministerio «el reclutamiento de la Policía Autónoma» artículo 13.7 EAC).

C. V.

### **Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, sobre Medidas especiales en Materia de Salud Pública**

Esta ley tiene naturaleza orgánica porque regula aspectos de las intervenciones de las Administraciones Públicas que recaen directamente sobre los derechos y libertades fundamentales previstos en la Constitución. Así se habilita a la Administración por razones sanitarias de carácter urgente o necesario para adoptar medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer peligro para la salud de la población (art. 2) o permitan controlar las enfermedades transmisibles y la adopción de medidas para evitar el contacto o la transmisión de enfermedades. Las características de

las recientes medidas adoptadas en materia de transfusión de sangre para evitar la transmisión del SIDA nos permiten apreciar la cuestión y su relación con los arts. 15 al 18 CE. Problemática que no parece haberse planteado de momento en nuestro país, pero que en otros ya ha creado conflictos y ha obligado a modificar las leyes que preveían las vacunaciones y medidas de internamiento obligatorio. La ley prevé la posibilidad de que determinados medicamente tengan una circulación más restringida y controlada para evitar problemas de suministro.

ELISENDA MALARET

### **Ley 2/1986, de 7 de enero, por la que se liberaliza el cultivo del arroz**

Esta Ley pretende, según su Preámbulo, «facilitar (la) adaptación al marco legal vigente en la Europa comu-

nitaria» de la «producción y comercio interior del arroz». Para lograr este objetivo en su artículo único se de-



clara liberalizado el cultivo del arroz, suprimiendo el vigente régimen de concesiones de cotos arroceros. Sin embargo, se advierte que esta liberalización se establece «sin perjuicio de las limitaciones que al cultivo del arroz se determinen por razones de conservación de la naturaleza para aquellos espacios naturales protegidos por regímenes especiales de acuerdo con la legislación vigente».

La Disposición Adicional primera, partiendo de la concepción del Estado como ejecutor de los Convenios In-

ternacionales y garante único de los intereses intercomunitarios, establece que «el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, establecerá las limitaciones y el régimen de cultivo del arroz en los Parques Nacionales y en sus zonas de influencia, así como en los Espacios Naturales Protegidos incluidos en los Convenios Internacionales o que afecten a más de una Comunidad Autónoma».

C. V.

### **Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía**

Ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía se refieren explícitamente a la competencia sobre la actividad cartográfica. Sin embargo, según dejó sentado el Tribunal Constitucional en su sentencia 76/1984, de 29 de junio, ante este silencio no debe aplicarse automáticamente la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE y concluir, en consecuencia, que el Estado tiene una competencia exclusiva sobre esta materia. Como advierte el Tribunal, la actividad cartográfica es un simple medio técnico necesario para llevar a cabo una buena parte de las competencias propias de las distintas Administraciones públicas. Por ello no se requiere «la titularidad de una competencia específica para que un Ente incardinado en alguna Administración Pública, estatal o comunitaria, pueda realizar una actividad cartográfica. El Estado por tanto no tiene el monopolio de esta actividad, puesto que las Comunidades Autónomas también pueden ejercerlas si quiera sea como instrumento para el

ejercicio de otras competencias explícitamente reconocidas.

El «objetivo prioritario» de la Ley que comentamos, según declara su Preámbulo, es el de la planificación y coordinación de la cartografía oficial. Y, aunque el Tribunal Constitucional en varias sentencias ha advertido que la duplicidad, la ineficacia o la descoordinación de la actividad de las distintas Administraciones no es título suficiente para reivindicar una competencia, lo cierto es que el fundamento de la Ley debe hallarse, según este Preámbulo, en el hecho de que «la multiplicidad de organismos públicos que en la actualidad desarrollan, de manera concurrente y en ocasiones inconexa, trabajos de cartografía, ha abocado a una situación en la que se hace posible la dispersión, y aún la duplicidad de los recursos públicos destinados a este tipo de actuaciones».

La ley, tras clasificar la cartografía oficial en básica, derivada y temática, reserva (en su artículo 6.º) una serie de competencias al Estado (estableci-

miento y mantenimiento de las redes nacionales de geodésia y de nivelaciones. La formación y conservación de las series cartográficas a escala 1/25.000 y 1/50.000 que constituyen el mapa topográfico nacional...).

Establece, como instrumento de coordinación, un Registro Central de Cartografía que «sin perjuicio del registro que puedan crear las Comunidades Autónomas... formará y conservará» la Administración del Estado. En él se inscribirán «todas las producciones de cartografía básica y de cartografía derivada correspondiente a series nacionales, realizadas por las distintas delimitaciones territoriales establecidas y sus correcciones acordadas por las administraciones competentes. Estas inscripciones tendrán carácter obligatorio y serán requisito previo a la inclusión de alteraciones de líneas y denominaciones en la cartografía oficial.

Se crea también un Plan Cartográfico Nacional, se establecen normas para la realización de los programas operativos anuales en esta materia y en el artículo 8.2 se establece un precepto que puede limitar de forma muy notable la actividad cartográfica de las Comunidades Autónomas. Concretamente se afirma que «para garantizar la unidad técnica y la coordinación de los traba-

jos cartográficos» los planes y programas de producción cartográfica no podrán contener «previsiones de nueva ejecución de cartografía que figure ya inscrita en el Registro Central de Cartografía básica y derivada, se precisación». Así mismo se establece que «para la ejecución de dichos planes y programas, en lo que se refiere a cartografía básica y derivada, se precisará certificación del Registro Central de Cartografía acreditativa de que aquella no se ha realizado». Por último, se añade que «los referidos planes y programas serán coordinados con el Plan Nacional a través de la representación de dichas Administraciones en el Consejo Superior Geográfico».

Precisamente el último artículo de la Ley está dedicado a la regulación de ese Consejo Superior Geográfico al que se considera órgano superior, consultivo y de planificación del Estado en el ámbito de la cartografía y al que se atribuyen, entre otras, funciones de coordinación y asesoramiento para la formación, revisión y ejecución del Plan Cartográfico Nacional. A este Consejo podrán integrarse, a iniciativa de sus respectivos órganos de Gobierno, representantes de las Administraciones autonómica y local.

C. V.

### **Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica**

La Constitución, en su artículo 149.1.15, reserva al Estado la competencia exclusiva sobre fomento y coordinación de la investigación científica y técnica. Por su parte, todos los Estatutos de Autonomía, aunque con fórmulas diferentes, atribuyen a sus res-

pectivas Comunidades competencias sobre esta materia «en coordinación» o «sin perjuicio de» las competencias estatales.

La Ley que comentamos pretende, precisamente, dar «cumplimiento... al mandato constitucional (sic) que atribuye a la Administración del Estado

la competencia sobre el fomento y la coordinación general de la investigación...». La Ley da a estos conceptos un alcance muy amplio.

El primero y principal instrumento previsto por la Ley para llevar a cabo esta tarea de fomento y coordinación consiste en el establecimiento del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Atendiendo al objeto propio de este comentario conviene destacar que entre los capítulos del referido Plan se comprenderán «Programas de las Comunidades Autónomas que en razón de su interés puedan ser incluidos en el Plan Nacional y acordada su financiación, en todo o en parte, con fondos estatales. Estos programas serán presentados para su inclusión en el Plan Nacional a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología por el Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma, y los criterios para su financiación, gestión y ejecución serán establecidos por acuerdo entre ambos».

El órgano de planificación, coordinación y seguimiento del Plan es la Comisión Interministerial citada anteriormente. De entre sus miembros se nombrará una Comisión permanente a la que podrán adscribirse temporalmente expertos que presten sus servicios, entre otros entes y organismos, en las Comunidades Autónomas.

La Ley crea también un Consejo General de la Ciencia y la Tecnología. Su fin es el de «promover la coordinación general de la investigación científica y técnica». En cuanto a su composición el mencionado artículo afirma que estará «presidido por el Presidente de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (y) estará integrado por un representante de cada Comunidad Autónoma y por los miembros que designe el Gobierno, a pro-

puesta del Presidente del Consejo, de entre los de la Comisión interministerial, en número no superior al de aquellos. En todo caso la representación de la Administración del Estado tendrá atribuido un número de votos igual al de la representación de las Comunidades Autónomas». Entre las funciones del Consejo destacan las de «promover, en función de su interés, programas y proyectos de investigación de las Comunidades autónomas, tras su correspondiente presentación por los Gobiernos de las mismas»; «promover el intercambio de información entre la Administración del Estado y la de las Comunidades autónomas acerca de sus respectivos programas de investigación...»; «promover acciones conjuntas entre Comunidades Autónomas, o entre éstas y la Administración del Estado...»; «emitir dictámenes, referidos a la coordinación de las investigaciones desarrolladas por las Administraciones Públicas, que le sean solicitados por la Comisión interministerial de Ciencia y Tecnología o por los organismos responsables de la Política Científica en las comunidades autónomas...».

Por último, en el Capítulo II se establecen una serie de Organismos públicos autónomos de Investigación Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas...) que entre otras funciones tienen las de «asesorar en materia de investigación científica e innovación tecnológica a los Organismos dependientes de la Administración del estado o de las Comunidades Autónomas que lo soliciten» (art. 4 c) o «establecer convenios de cooperación con las comunidades Autónomas...» (artículo 15.1).

En la Disposición Adicional cuarta se formula un inhabitual mandato al Gobierno para que «de acuerdo con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, en su caso, se establezcan medidas para facilitar e incentivar la movilidad (del personal investigador) entre las respectivas Administraciones públicas».

Por último, la Disposición Adicional quinta, que parece responder a una amplísima concepción de las competencias estatales relativas a las relaciones internacionales, supone también una interpretación extensiva de las competencias de fomento y coordi-

nación correspondientes al Estado pueden suscitar interferencias con competencias autonómicas. Concretamente en ella «se faculta al Ministerio de Educación y Ciencia para regular la participación y representación de los científicos españoles agrupados en Sociedades Científicas en el Consejo Internacional de Uniones Científicas y en sus Uniones, así como en aquellas otras Uniones y Comisiones que, por su carácter, exigirán tal regulación».

C. V.

### **Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad**

La Ley General de Sanidad pretende dar respuesta al reto planteado por la necesidad de garantizar el derecho a la salud proclamado en el art. 43 de la Constitución, de la efectividad del cual se requiere una intervención de los poderes públicos destinada a garantizar un conjunto de prestaciones en cuya organización debe respetar la división territorial del poder político previsto en la Constitución.

La ley opta por un modelo organizativo coordinado, denominado Sistema Nacional de Salud, formado por el conjunto de Servicios de Salud de las diferentes Comunidades Autónomas. Los Servicios de Salud en las Comunidades Autónomas se constituirán por la integración de todos los centros, servicios y establecimientos de las distintas Administraciones territoriales. Integración que debe evitar la disfuncionalidad actual, derivada de la pluralidad de los sistemas sanitarios con funcionamiento separado. Todos los servicios sanitarios

quedan así colocados bajo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas, independientemente de la titularidad de los diferentes centros.

En el título preliminar se establece el objetivo de la ley, la protección del derecho a la salud de todos los ciudadanos españoles y extranjeros residentes en España, y se precisa que parte de la ley tiene carácter de Bases y que parte es de carácter supletorio. Hay que tener presente que la ley se dicta en virtud de la competencia prevista en el art. 149.1.16. de la Constitución donde se reserva al Estado la Sanidad exterior, es decir, todas las funciones que recaen en este ámbito material; las bases y coordinación general de la sanidad (entendiéndose interior), en este ámbito las competencias se restringen a las funciones expresamente previstas; y finalmente la legislación sobre productos farmacéuticos, es decir, toda la función normativa sobre este sector.

De acuerdo con este marco competencial la ley establece un conjunto de principios informadores de la actuación del conjunto de poderes públicos y los criterios sustantivos que permiten la adopción de un modelo organizativo dotado de unas características generales y comunes en todo el territorio del Estado. Se trata de una ley de Bases en el principio de ley de principios, de la formulación de los criterios esenciales de una materia. Dos son las ideas esenciales que inspiran la ley: concepción integral de la salud y organización coordinada, en un sistema público, de las prestaciones sanitarias. En el primer caso se trata de no distinguir entre salud individual y salud colectiva y por tanto tener presente todos los factores que incidan sobre la salud de las personas biológicos, psicológicos, ambientales, sociales, así como no atender únicamente la curación de la enfermedad, sino tener presente el aspecto de la promoción de la salud y prevención de las enfermedades. El segundo principio se plasma en una opción por un modelo que se denomina, siguiendo una terminología utilizada en los países de nuestro entorno, Sistema Nacional de Salud. Opción organizativa que se considera esencial, básica y, por tanto, competencia del Estado. Respecto a las previsiones constitucionales y estatutarias comporta que sólo se regulen de forma general los aspectos de integración de las diferentes redes que integren el sistema sanitario y es cada Comunidad Autónoma quien regula la organización de su respectivo Servicio de Salud.

El título primero establece los elementos esenciales del que se denomina Sistema de Salud para expresar la idea de una protección integral de la salud. Por eso se indica un conjun-

to de principios generales, entre los cuales se incluyen los derechos y obligaciones de los ciudadanos en relación a los servicios sanitarios (capítulo primero). La ley establece las orientaciones generales de las actuaciones públicas y se centra en dos ámbitos específicos, la salud mental y la salud ocupacional, pero definiendo meramente unos principios básicos de actuación que a menudo se refieren a ámbitos materiales conexos (medio ambiente, consumo...). La ley habilita para realizar un conjunto de intervenciones públicas en relación a la salud, tanto individual como colectiva, que requieren para su implantación una regulación más detallada (capítulo cuarto. La mayor parte de la incidencia de estas medidas en el derecho a la libertad de empresa ha inducido seguramente a prevenirlas de forma genérica en esta ley de bases, así como se define un marco general en materia de infracciones y sanciones.

El título segundo hace referencia a las competencias de la administración estatal. Los ámbitos materiales sobre los que puede intervenir la administración estatal son a veces sectores que ya detentan competencias en virtud de otros títulos habilitantes (medio ambiente, productos farmacéuticos) o bien se trata de un tipo de actuaciones que, efectuadas por la Administración autonómica, pueden ser consideradas como medidas que obstaculizan la circulación de bienes o el establecimiento de personas (por ejemplo: la determinación de los requisitos mínimos que tienen que cumplir los alimentos o determinadas instalaciones). En todo caso, estas actuaciones se prevén con independencia de las competencias autonómicas, su ejercicio estará modulado por estas últimas. Modulación que ya se recoge en

el caso de las previsiones relativas al establecimiento de registros generales al indicarse que estos documentos recogerán las autorizaciones y comunicaciones de las Comunidades Autónomas.

Se define la posición de las Corporaciones Autónomas en la Sanidad: no se delimita un núcleo mínimo de competencias, sino que se garantiza su participación en la dirección de las Áreas de Salud (demarcaciones territoriales por la prestación de servicios) y se precisa su responsabilidad en el control de determinadas actividades que pueden repercutir en la salud (medio ambiente, vivienda, distribución de alimentos).

Este apartado se cierra con la definición del contenido de la Alta Inspección que los diferentes Estatutos de Autonomía han preservado al Estado. La ley opera con la interpretación de esta competencia que había realizado un sector de la doctrina en el sentido de considerar que la competencia estatal (por los términos que se refieren los Estatutos) no se limita meramente a la vigilancia genérica sobre la ejecución de leyes estatales y el cumplimiento de los deberes constitucionales, sino que se amplía a la vigilancia de la ejecución de las leyes autonómicas por ejemplo: la mención a la posibilidad de comprobar que los fondos correspondientes a los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas se utilizan de acuerdo con los principios generales establecidos en la ley. En este apartado es interesante destacar que se utilice como órgano de relación entre la Administración estatal y la autonómica el Delegado del Gobierno.

El título tercero, establece el marco esencial de la estructura del sistema sanitario público. Se define el

Sistema Nacional de Salud como el conjunto de Servicios de Salud cuyas características son: la extensión de los servicios a toda la población; la organización adecuada por prestar una atención integral a la salud que incluya tanto la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad como la curación y la rehabilitación; la coordinación e integración de todos los recursos sanitarios en un dispositivo único; la financiación de las obligaciones derivadas de la ley mediante recursos de las Administraciones Públicas, cotizaciones y tasas para la prestación de determinados servicios y finalmente la prestación de una atención integral de la salud procurando altos niveles de calidad debidamente evaluados y controlados. El art. 47 prevé la creación de un Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, integrado por representantes de cada una de las Comunidades Autónomas y un número igual de representantes del Estado, que se define como órgano de comunicación e información; se trata de facilitar la colaboración entre los diferentes entes en el ejercicio de las respectivas competencias. La ley parece indicar que con carácter obligatorio se ejercerán de forma coordinada determinadas competencias que en un principio habían de ser ejercidas de forma separada: política de personal, contratación de productos farmacéuticos y sanitarios (seguramente por la repercusión que sobre la evolución del déficit público han adquirido en los países de nuestro entorno).

La previsión de una técnica de coordinación a través de la creación de un órgano de carácter paritario como mecanismo que permite ejercer de común acuerdo competencias de la Constitución y los Estatutos prevén ejer-

cer de forma separada e independiente dejar libre el contenido material de la competencia. Se trata solamente de establecer los criterios de actuación, pero sin que, en el caso de que no se llegaran a establecer los parámetros de actuación conjunta a los que se tiene que referir el ejercicio concreto de la competencia, se pueda imponer una solución concreta. Si no se puede actuar de común acuerdo, la competencia se ejerce de forma separada. La Ley General de Sanidad se limita en este supuesto a establecer un órgano sectorial configurado de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983 (F.J.13).

Es diferente el mecanismo de coordinación establecido en el capítulo cuarto de la Ley General de Sanidad. De acuerdo con un sector de la doctrina que considera que la coordinación del carácter obligatorio sólo puede ser establecida por el Estado si éste ostenta directa y explícitamente este título competencial o por derivación de un título competencial sustantivo (la formulación de las bases), el art. 73 establece que «la coordinación general sanitaria se establecerá por el Estado, fijando medios y sistemas de relación para facilitar la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las Administraciones Públicas Sanitarias de forma que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del Sistema Nacional de Salud». Se entiende, por tanto, la competencia estatal de coordinación no como una competencia de carácter sustantivo que se une a la competencia sobre las bases, sino como un poder para establecer un método de actuación, una forma de reparto de competencias. Es interesante

destacar que el procedimiento que se diseña es similar al previsto en la República Federal de Alemania en el ámbito de los denominados trabajos comunes. La ley delimita el contenido de la coordinación general (art. 73.2) y determina el procedimiento de formación del Plan Integral de Salud. El Gobierno elabora los criterios de coordinación sanitaria de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y organizaciones empresariales. Los criterios generales de coordinación aprobados por el Estado se remitirán a las Comunidades Autónomas para que los tengan presentes en la formulación de sus planes de salud y de sus presupuestos anuales. De acuerdo con estas previsiones las Comunidades Autónomas elaboran los respectivos Planes de Salud que remiten al Departamento de Sanidad estatal, que se limita meramente a comprobar su adecuación a los criterios generales de coordinación (art. 75.2). Finalmente, el Gobierno aprueba el Plan Integral de Salud, que recoge en un documento único los planes estatales, autonómicos y conjuntos, previa discusión del mismo Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (arts. 74, 75 y 76).

Dentro de este título tercero la ley se refiere brevemente a los aspectos de financiación (que debe completarse con las numerosas Disposiciones Adicionales), que están directamente relacionadas con la problemática de la Financiación de la Seguridad Social. La ley se limita a prever las diferentes formas de financiación de las prestaciones sanitarias: cotizaciones sociales, transferencias del Estado, tasas y aportaciones de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Con relación al personal sanitario se remite fundamentalmente a un futuro Estatuto - Marco, que se considera sea normativa básica. La lengua oficial propia de las Comunidades Autónomas habrá de ser considerada en el proceso de selección de personal (art. 84.4).

El título cuarto se refiere a las actividades sanitarias privadas recogiendo el derecho al ejercicio libre de profesiones sanitarias y el derecho a la libertad de empresa en el sector sanitario, de acuerdo con las previsiones constitucionales. Se prevé la técnica del concierto como instrumento para prestar servicios sanitarios con medios no públicos y se regulan los elementos esenciales de la relación entre las Administraciones Públicas y los centros sanitarios susceptibles de ser concertados.

En el título quinto se regulan los elementos esenciales en materia de productos farmacéuticos: necesidad de autorización previa para su circulación y uso; carácter temporal de ésta; necesidad de licencia previa para la importación, elaboración, distribución o exportación de productos sanitarios; posibilidad de someter a régimen de autorización previa la publicidad de

medicamentos y otros productos sanitarios; lugares de custodia, conservación y dispensa de medicamentos así como los requisitos que han de cumplir.

En el título sexto se regulan los elementos esenciales de la docencia e investigación y se prevé la existencia de conciertos entre las Universidades y las Instituciones Sanitarias para garantizar la docencia práctica y se determinen los requisitos esenciales que tendrán que cumplir.

El último título crea el Instituto de Salud «Carlos III», como órgano de soporte científico-técnico de la Administración sanitaria estatal y de las diferentes Comunidades Autónomas. Se configura como un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo, pero seguramente se está pensando en las denominadas técnicas de utilización instrumental de órganos de una Administración por parte de otra cuando se indica que las funciones de este Estatuto se desarrollarán de forma coordinada con el Consejo Interterritorial de Salud y con la colaboración con otras Administraciones Públicas (art. 112.2).

ELISENDA MALARET



## 1.2. ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

A cargo de JOAQUIM TORNOS

ORDEN de 26 de diciembre de 1985.

Elevación de tarifas de los servicios públicos regulares de transportes de viajeros por carretera (BOE de 2 de enero de 1986).

Se autoriza, de acuerdo con la normativa vigente en materia de precios, diversas alzas de las tarifas. Por una parte un alza general, sin necesidad de justificación, del 6%. Para elevaciones mayores deberá tramitarse un expediente. Dicho expediente y su resolución corresponderá, en su caso, a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

RESOLUCIÓN de 18 de noviembre de 1985. Se da publicidad al acuerdo de Cooperación suscrito entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de inventariación forestal (BOE de 8 de enero de 1986).

REAL DECRETO 2588/1985, de 20 de noviembre. Modifica la disposición adicional del R.D. 177/1981 de 16 de enero, sobre Clubs y Federaciones Deportivas (BOE de 11 de enero de 1986).

Determina que las Asociaciones integradas por Clubs o Entidades Deportivas, cuando tengan su sede en territorios de distintas Comunidades

Autónomas, o bien cuando tengan la sede en una Comunidad Autónoma que carezca de normativa al respecto, se inscribirán en el Registro del Consejo Superior de Deportes y se someterán a lo dispuesto en el R.D. 177/1981.

RESOLUCIÓN de 21 de noviembre de 1985. Se da publicidad al Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Federación Española de Municipios y Provincias (BOE de 14 de enero de 1986).

RESOLUCIÓN de 16 de diciembre de 1985. Se da publicidad al convenio entre el Instituto Nacional de Empleo y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el fomento de empleo (BOE de 17 de enero de 1986).

RESOLUCIÓN de 30 de diciembre de 1985. Se da publicidad al Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno de la Rioja para la coordinación de la política de empleo (BOE de 18 de enero de 1986).

RESOLUCIÓN de 30 de diciembre de 1985. Se da publicidad al Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Generalitat Valenciana para la coordinación de

la política de empleo (BOE de 24 de enero de 1986).

**RESOLUCIÓN** de 30 de septiembre de 1985. Se da publicidad al Convenio suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Consejería de Cultura y Educación de la Comunidad Autónoma de Murcia (BOE de 24 de enero de 1986).

**RESOLUCIÓN** de 14 de enero de 1986. Se da publicidad al Convenio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con la Diputación Regional de Cantabria para la coordinación de la política de empleo (BOE de 28 de enero).

**REAL DECRETO** 111/1986, de 10 de enero. Desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de julio, del Patrimonio Histórico Español (BOE de 28 de enero).

La Ley 16/1985 de 25 de junio fue comentada por Carles Viver i Pi-Sunyer en el número 2/3 de esta revista, con referencia a su incidencia en la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Real Decreto, como se señala en su Exposición de motivos, no agota el contenido de la Ley 16/1985, limitándose a precisar los elementos sustanciales de la misma y remitiendo a ulteriores desarrollos reglamentarios los aspectos procesales y organizativos. Por otra parte, el texto reglamentario fue dictado «oído el Consejo de Estado» y, por tanto, no de conformidad plena con su Dictamen.

El Título primero desarrolla la composición y cometidos de los órganos colegiados previstos en la Ley, entre los que destaca el Consejo del Patrimonio Histórico. Típico órgano de Colaboración, se le asignan funcio-

nes de estudio, informe y elaboración del Plan Nacional de Información. Su composición es claramente «autonomista», al estar formado por el Presidente (de la Administración del Estado) y un representante de cada Comunidad autónoma. Otros órganos colegiados se configuran como propios de la Administración estatal.

En el Título segundo se abordan los instrumentos administrativos propios de una política de protección y fomento del Patrimonio Histórico, determinándose la intervención de las Comunidades Autónomas. Destaca la declaración de bienes de interés cultural. La competencia para esta declaración, o su revocación se reserva al Gobierno del Estado, tras un expediente elaborado por la Comunidad autónoma. Se arbitra así, un procedimiento compuesto con una discutible reserva competencial a favor del Estado. Igualmente se regulan instrumentos de control como el Registro general de Bienes de Interés cultural, el Inventario General de Bienes Muebles, el Censo de Bienes Integrantes del Patrimonio Documental y el Catálogo colectivo de los bienes integrantes del Patrimonio Bibliográfico. Se trata de mecanismos centralizados si bien se trata de articular la colaboración con las Comunidades Autónomas.

El Título tercero se ocupa de la transmisión y exportación de bienes integrantes del Patrimonio Histórico español. En el caso de enajenación destaca el reconocimiento a favor de la Comunidad autónoma de un derecho de tanteo y retracto. En el caso de exportación, el Estado asume mayores competencias, si bien el expediente puede ser tramitado por la Comunidad autónoma.

Por último, el Capítulo cuarto se

ocupa de las medidas de fomento, introduciendo como dato relevante la obligatoriedad de destinar parte del presupuesto de ciertas obras públicas a financiar trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español. Junto a las disposiciones adicionales transitorias y finales se sitúa una importante tabla de derogatoria de normas reglamentarias.

**RESOLUCIÓN** de 31 de enero de 1986. Acuerdo de colaboración entre el INTE y la Dirección de Estadística del Gobierno Vasco para la realización de la Encuesta Industrial Anual de 1985 en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE de 10 de febrero).

**REAL DECRETO** 229/1986, de 10 de enero. Modificación de la composición y funcionamiento del Pleno y de la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes (BOE de 11 de febrero).

Se trata de adecuar la composición de los órganos colegiados previstos en el artículo 22 de la Ley 13/1980 de la Cultura Física y el Deporte a la asunción competencial en la materia de Comunidades Autónomas y otros entes locales.

**ORDEN** de 6 de febrero de 1986 sobre crédito turístico (BOE de 11 de febrero).

El objetivo de la Orden es adecuar el régimen jurídico del Crédito turístico a la nueva situación producida por la asunción de competencias en la materia por las Comunidades autónomas. Al tratarse de una materia en la que incide el régimen del crédito y la política económica, el Estado asume un grado de mayor intervención,

por encima del título material «turístico». La Orden Ministerial es el cauce para determinar los límites y objetivos del Crédito turístico, sin perjuicio de la intervención de las Comunidades autónomas en el procedimiento para aplicar lo previsto en la Orden ministerial.

**RESOLUCIÓN** de 16 de diciembre de 1985. Se da publicidad al Convenio entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura para Restauración del Patrimonio Artístico (BOE de 12 de febrero de 1986).

**RESOLUCIÓN** de 9 de enero de 1986. Se da publicidad al Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y la Generalitat de Catalunya en materia de Obras Hidráulicas (BOE de 12 de febrero).

**REAL DECRETO** 337/1986 de 10 de febrero. Procedimiento para el reconocimiento por el Estado de las Organizaciones de la Pesca y sus Asociaciones (BOE de 19 de febrero).

Lo destacable de este Real Decreto, al margen de su contenido sustancial, es que encierra una recuperación competencial por parte del Estado basándose en la normativa dictada por la CEE. Así, se dice que el desarrollo de la normativa comunitaria corresponde al Estado, «lo que se realizará mediante sucesivas disposiciones en forma congruente con los títulos habilitantes previstos en el bloque de constitucionalidad, en concreto los que se derivan de las reglas tercera, diez, trece y diecinueve del artículo 149.1 de la Constitución, al afectar dicha normativa al núcleo de la or-

denación económica, esto es, al régimen ordenado de productos y precios pesqueros y al régimen mismo de la pesca marítima, además del comercio exterior y las relaciones internacionales». Criterio éste harto discutible, pues debe primar el título competencial específico, la pesca, y no puede aducirse el criterio de las relaciones internacionales por tratarse de aplicar la normativa comunitaria. Parece oportuno llamar la atención sobre este supuesto, en tanto que puede ser una regla general utilizada por la Administración estatal en un futuro inmediato.

RESOLUCIÓN de 20 de enero de 1986.

Se da publicidad al Convenio entre el MOPU, la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Sevilla para la financiación y ejecución de obras de carreteras en la ciudad y área metropolitana de Sevilla (BOE de 19 de febrero).

ORDEN de 11 de febrero de 1986.

Comprobación del Rendimiento Lechero Oficial del Ganado (BOE de 21 de febrero).

Aprovechando también la normativa de la CEE se da una nueva regulación a la Comprobación del rendimiento del ganado, estableciéndose un servicio de ámbito nacional con participación de las Comunidades Autónomas y sectores interesados (Central Lechera Oficial), creando una Comisión Nacional del control lechero como órgano colegiado con intervención de las Comunidades autónomas y aprobando un nuevo Reglamento unitario del control lechero oficial, texto enormemente preciso cuya aplicación, eso sí, se deja a las Comunidades Autónomas. La competencia autonómica en materia de ganadería

queda en este punto sustancialmente recortada.

REAL DECRETO 352/1986, de 10 de febrero. Coordinación de la oferta de empleo público de las Corporaciones locales para 1986 (BOE de 22 de febrero).

Se fijan los criterios de coordinación de conformidad con las previsiones del art. 91 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local y artículos 2, 2f), y 18 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

RESOLUCIÓN de 16 de enero de 1986.

Se da publicidad al Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía en materia de inspección del trabajo (BOE de 26 de febrero).

ORDEN de 21 de febrero de 1986. Se

establecen diversos Programas de apoyo a la creación de empleo (BOE de 27 de febrero).

Son de interés las disposiciones comunes y normas de procedimiento (arts. 19 y 20) en las que se reconoce el grado de intervención de las Comunidades autónomas en la ejecución de los programas, así como la disposición adicional en la que se reconoce el carácter de obras de interés general y social a determinadas obras de las Corporaciones locales y Comunidades autónomas.

RESOLUCIÓN de 23 de enero de 1986.

Se da publicidad al Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno de Canarias para la Formación Profesional (BOE de 28 de febrero).

RESOLUCIÓN de 30 de enero de 1986. Se da publicidad al Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Junta de Extremadura para la Coordinación política de empleo (BOE de 28 de febrero).

RESOLUCIÓN de 30 de enero de 1986. Se da publicidad al Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno de Navarra para la coordinación política de empleo (BOE de 28 de febrero).

ORDEN de 28 de febrero de 1986. Normas para el desarrollo de las campañas de saneamiento ganadero (BOE de 1 de marzo).

Amparándose en directivas comunitarias se dictan normas en materia de ganadería vinculantes para las Comunidades autónomas.

ORDEN de 28 de febrero de 1986. Prevención y lucha contra los tortrícidos del clavel, en aplicación de la Directiva 74/647/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas (BOE de 1 de marzo).

ORDEN de 28 de febrero de 1986. Prevención y lucha contra el nemátodo del quiste de la patata, en aplicación de la Directiva 69/465/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas (BOE de 1 de marzo).

ORDEN de 28 de febrero de 1986. Lucha contra el piojo de San José, en aplicación de la Directiva 69/466/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas (BOE de 1 de marzo).

ORDEN de 28 de febrero de 1986. Lucha contra la sarna verrugosa de las patatas, en aplicación de la Directiva 69/464/CEE del Consejo de las Co-

munidades Europeas (BOE de 1 de marzo).

En las cuatro Órdenes citadas, la Administración estatal dicta las normas precisas para la ejecución en todo el territorio estatal de las Directivas comunitarias, reconociendo en su caso la intervención de las Comunidades autónomas para formular conjuntamente los Planes que coordinan las campañas de actuación. De esta forma, en virtud de la presencia de Directivas comunitarias, el Estado parece recuperar competencias en principio asumidas por las Comunidades autónomas.

ORDEN de 26 de febrero de 1986. Normas para la concesión durante 1986 de ayudas sobre colaboración y asistencia técnica con las Corporaciones locales en materia de Consumo (BOE de 5 de marzo).

Se establecen las reglas generales para la distribución y gestión de los fondos previstos en los Presupuestos Generales del Estado para colaborar y asistir técnicamente a las Corporaciones locales en materia de consumo. Esta normativa vincula a las Comunidades autónomas, sin perjuicio de que las mismas desarrollen el contenido de la Orden ministerial. Se reserva un 30% de los Fondos presupuestados para su asignación por el Ministerio de Sanidad y Consumo.

ORDEN de 26 de febrero de 1986. Normas para la concesión durante 1986 de subvenciones a las Asociaciones de Consumidores (BOE de 5 de marzo de 1986).

Orden de igual contenido que la anterior, referida a las subvenciones a Asociaciones de Consumidores.

RESOLUCIÓN de 12 de febrero de

1986. Se da publicidad al Convenio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con la Comunidad autónoma de las Islas Baleares para la coordinación de la política de empleo (BOE de 5 de marzo).

RESOLUCIÓN de 30 de agosto de 1985. Se da publicidad al Convenio entre la Junta de Galicia, el IRYDA y TRAGSA para la Coordinación y colaboración de ambas Administraciones y la ejecución de obras por la empresa (BOE de 6 de marzo de 1986).

REAL DECRETO 459/1986, de 21 de febrero. Se regula la constitución de Agrupaciones de lúpulo y sus uniones (BOE de 6 de marzo).

De nuevo en virtud de una disposición comunitaria, en este caso el Reglamento CEE 1696/1971 de 26 de julio, se dicta por el Estado una norma de desarrollo, dejando a las Comunidades autónomas la aplicación de la misma, en este caso, la tramitación y resolución de solicitudes para constituir agrupaciones de Productores de lúpulo. Como instrumento de coordinación se crea un Registro General en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

RESOLUCIÓN de 28 de enero de 1986. Se da publicidad al Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Generalidad de Cataluña para la coordinación de la política de empleo (BOE de 7 de marzo).

RESOLUCIÓN de 30 de enero de 1986. Se da publicidad al Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Comunidad autónoma de Aragón para la coordinación

de la política de empleo (BOE de 7 de marzo).

ORDEN de 28 de febrero de 1986. Se declara la existencia de Varroasis en España y se dictan normas de lucha (BOE de 8 de marzo).

En virtud de las competencias atribuidas por la ley y el Reglamento de Epizootias, al existir una epidemia en suelo español, se declara oficialmente la misma y se dictan las normas a cumplir por las Administraciones de las Comunidades autónomas.

RESOLUCIÓN de 27 de enero de 1986. Se da publicidad al Convenio entre el MOPU y la Comunidad autónoma de las Islas Baleares para la financiación y ejecución de obras de carreteras en la Comunidad Balear (BOE de 8 de marzo).

RESOLUCIÓN de 19 de febrero de 1986. Se da publicidad al Convenio entre el MOPU, la Comunidad autónoma de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid para la financiación y ejecución de obras de carreteras en el término municipal de Madrid (BOE de 8 de marzo).

RESOLUCIÓN de 30 de enero de 1986. Se da publicidad al Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la coordinación de la política de empleo (BOE de 8 de marzo).

RESOLUCIÓN de 4 de febrero de 1986. Se da publicidad a los Convenios entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Xunta de Galicia, la Comunidad autónoma de Canarias, Comunidad de Madrid y la Junta de Castilla y León, para la co-

ordinación de la política de empleo (BOE de 8 de marzo).

RESOLUCIÓN de 17 de febrero de 1986. Se da publicidad al acuerdo entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Excelentísimo señor Presidente del Gobierno de Navarra sobre coordinación de la asistencia sanitaria en la Comunidad Foral de Navarra (BOE de 10 de marzo).

RESOLUCIONES de 20 de febrero de 1986. Se da publicidad a los Convenios entre el IRYDA, TRAGSA y las Comunidades Autónomas de Murcia y Castilla-La Mancha para la coordinación y colaboración de las diversas administraciones y la ejecución de obras por TRAGSA (BOE de 14 de marzo).

RESOLUCIÓN de 20 de febrero de 1986. Se da publicidad al Convenio entre la Generalitat Valenciana, el IRYDA y TRAGSA para la coordinación y colaboración de ambas Administraciones y la ejecución de obras por TRAGSA (BOE de 28 de marzo).

REAL DECRETO 551/1986, de 7 de marzo. Se liberaliza la elaboración y comercialización de las leches pasteurizadas y concentrada (BOE de 20 de marzo).

De acuerdo con las previsiones del Acto de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea se establece la libre comercialización y circulación de leche pasteurizada y concentrada en todo el territorio español a partir del 1 de marzo de 1986. La libertad de instalación de Centrales lecheras y Centros de Higienización Convalidados deberá respetar los trá-

mites exigidos por la normativa de la respectiva Comunidad autónoma.

ORDEN de 13 de marzo de 1986. Se aprueba el esquema nacional de valoración genético-funcional de sementales bovinos de razas lecheras (BOE de 22 de marzo).

El esquema nacional, según consta en la Exposición de Motivos, fue elaborado por un grupo de trabajo coordinado por la Dirección General de la Producción Agraria y con participación de representantes de las Comunidades autónomas, Universidad, Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias y Entidades colaboradoras para los libros genealógicos de las razas bovinas de aptitud lechera. Se añade después que la Orden se dicta «oídas las Comunidades autónomas», y no de conformidad con las mismas.

ORDEN de 13 de marzo de 1986. Se aprueba el esquema de valoración de las razas ovinas españolas de aptitud lechera (BOE de 2 de marzo).

Orden de estructura idéntica a las anteriores.

REAL DECRETO 630/1986, de 7 de marzo. Transferencia de medios personales de la Administración del Estado a las Comunidades autónomas (BOE de 12 de abril).

A través del Real Decreto 680/1986 se pretende situar sobre unos nuevos preceptos el problema de la transferencia de medios personales de la Administración del Estado a las Comunidades autónomas. Se da por concluida la fase de transferencia automática, vinculada a los Reales Decretos de traspasos (se inaplica lo dispuesto en la transitoria octava, sobre el párrafo cuarto de la Ley 30/1984).

Por el contrario, se habilita un sistema que permita, a petición de las Comunidades autónomas, incorporar funcionarios del Estado a su Administración, facilitando el traslado voluntario de aquéllos.

RESOLUCIÓN de 18 de marzo de 1986. Se da publicidad al Convenio entre el Ministerio de Cultura, el Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Gijón para la construcción de la biblioteca pública del Estado en Gijón (BOE de 22 de abril).

REAL DECRETO 798/1986, de 21 de marzo. Desarrollo parcial de la Ley 31/1985 de 2 de agosto de Regulación de las Normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (BOE de 25 de abril).

De acuerdo con lo establecido en la Ley 31/1985, y para el supuesto de una falta de desarrollo legislativo de la misma por parte de las Comunidades autónomas, se establecen las normas para que las Cajas de Ahorros y la Confederación Española de Cajas de Ahorros procedan a adaptar sus Estatutos y Reglamentos.

ORDEN de 21 de abril de 1986. Se regulan las capturas de especies pelágicas en el Cantábrico y noroeste en el año 1986 (BOE de 29 de abril).

Además de establecer, oídas las Comunidades autónomas afectadas, el régimen de capturas, se determina el sistema de control, con intervención directa de las Comunidades autónomas.

REAL DECRETO 847/1986, de 11 de abril. Se asignan al Ministerio de Economía y Hacienda determinadas

funciones en materia de desarrollo regional (BOE de 30 de abril).

Se encomiendan a la Dirección General de Planificación, del Ministerio de Economía y Hacienda, la realización de las actuaciones y funciones necesarias para la obtención de los Fondos del FEDER, marginando de forma absoluta a las Comunidades autónomas.

Por otra parte, y de conformidad con los criterios de la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, se traspasan al Ministerio de Economía y Hacienda las funciones que en materia de ordenación territorial detentaba el MOPU.

REAL DECRETO 849/1986, de 11 de abril. Se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

El Real Decreto 849/1986 contiene el desarrollo parcial de la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985. Como puso de relieve el profesor Viver i Piusnyer en su comentario a la Ley (*Autonomies*, núm. 2-3) los aspectos más conflictivos en relación a las competencias de las Comunidades Autónomas son los relativos al concepto de Cuenca hidrográfica y Planificación hidrológica, aspectos contemplados en los títulos II y III de la Ley que son los que no aborda el Real Decreto que comentamos. Los temas tratados en el mismo pertenecen a la competencia exclusiva del Estado, al definirse el dominio público hidráulico como dominio público estatal y encomendarse su administración a los Organismos de Cuenca, en virtud del concepto legal de Cuenca hidrográfica.



**TRANSFERENCIAS****Canarias**

REAL DECRETO 2614/1985, de 18 de diciembre. Conservación de la naturaleza (BOE, 15 de enero de 1986).

REAL DECRETO 801/1986, de 7 de marzo. Medios de comunicación social (BOE, 26 de abril).

**Castilla-La Mancha**

REAL DECRETO 2639/1985 de 11 de septiembre. Ampliación funciones y medios en materia de sanidad (AISNA) (BOE, 24 de enero de 1986).

**Cataluña**

REAL DECRETO 2646/1985, de 27 de diciembre. Obras hidráulicas (BOE, 25 de enero de 1986).

REAL DECRETO 131/1986 de 10 de enero. Ampliación de medios en materia de Administración Penitenciaria (BOE, 1 de febrero).

**Galicia**

REAL DECRETO 213/1986 de 10 de enero, SEPES (BOE, 7 de febrero).

**Islas Baleares**

REAL DECRETO 2658/1985 de 27 de diciembre. Valoración definitiva, ampliación de medios y adaptación en materia de Sanidad (AISNA) (BOE, 30 de enero de 1986).

REAL DECRETO 393/1986 de 24 de enero. Tributos cedidos, asesoramiento jurídico, defensa en juicio y fiscalización-intervención (BOE, 25 de febrero).

**País Vasco**

REAL DECRETO 2557/1985, de 18 de diciembre. Seguridad e higiene en el trabajo (BOE, 9 de enero de 1986).

REAL DECRETO 2585/1985, de 18 de diciembre. Espectáculos (BOE, 11 de enero de 1986).

REAL DECRETO 2590/1985, de 18 de diciembre. Asociaciones (BOE, 13 de enero de 1986).

REAL DECRETO 2628/1985, de 18 de diciembre. Control de calidad de la edificación. Ampliación del REAL DECRETO 3006/1981, de 7 de noviembre (BOE, 18 de enero de 1986).

REAL DECRETO 2678/1985, de 18 de diciembre. Ampliación de los servicios traspasados en materia de enseñanza no universitaria consistente en la Escuela de Ingeniería Técnica Industrial de Tolosa (BOE, 5 de febrero 1986).

REAL DECRETO 2679/1985, de 18 de diciembre. Ampliación de los servicios (Centros de Formación Profesional reglada) traspasados por Real Decreto 2807 y 3195 de 26 de septiembre y 30 de diciembre 1980. (BOE, 5 de febrero de 1986).

REAL DECRETO 2694/1985, de 18 de diciembre. Ampliación de los servicios traspasados en materia de educación no universitaria por los

Reales Decretos 2808/1980 de 26 de septiembre y 3195/1980 de 30 de diciembre (BOE, 11 de febrero).

### Comunidad Autónoma Valenciana

REAL DECRETO 2633/1985, de 20 de noviembre. Universidades (BOE, 21 y 22 enero 1986).

REAL DECRETO 650/1986, de 7 de marzo. Ayudar al estudio y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados en materia de educación no universitaria (BOE, 7 de abril).

REAL DECRETO 665/1986, de 21 de febrero. Ampliación de servicios en materia de educación no universitaria traspasados por Real Decreto 2093/1983 de 28 de julio (BOE, 9 de abril).

### Madrid

REAL DECRETO 2586/1985, de 9 de octubre. Ampliación de medios y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad de Madrid en materia de asistencia

y servicios sociales (BOE, 13 y 14 de enero de 1986).

### Navarra

REAL DECRETO 2654/1985, 18 de diciembre. Agricultura, ganadería y montes (BOE, 29 de enero de 1986).

REAL DECRETO 225/1986, de 24 de enero. Asociaciones (BOE, 11 de febrero).

REAL DECRETO 226/1986, de 24 de enero. Casinos, juegos y apuestas (BOE, 11 de febrero).

REAL DECRETO 227/1986, de 24 de enero. Protección a la mujer (BOE, 11 de febrero).

REAL DECRETO 228/1986, de 24 de enero. Espectáculos (BOE, 11 de febrero).

REAL DECRETO 274/1986, de 24 de enero. Fundaciones benéfico-asistenciales (BOE, 14 de febrero).

REAL DECRETO 335/1986, de 24 de enero. Cultura, deportes y asistencia social y promoción sociocultural (BOE, 19 de febrero).

1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
1.3.1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

A cargo de FRANCESC DE CARRERAS  
y JOAQUIM FERRET

**Sentencia 1/1986, de 10 de enero. Conflicto positivo de competencia. Relaciones y deporte (art. 149.1.3 CE y 9.29 EAC)**

*Ponente:*

Antonio Truyol Serra

1. El objeto del conflicto es el Real Decreto 2075/1982, de 9 de julio, sobre actividades y representaciones deportivas internacionales, y está interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat. En especial la norma impugnada está contenida en el artículo 4 de dicho Real Decreto cuando dice: «No se autorizarán en ningún caso competiciones internacionales de las comprendidas en este capítulo con selecciones nacionales de otros países si la representación española no se establece con categoría de selección nacional». Según la representación de la Generalitat esta norma pertenece a la materia de deportes que es competencia exclusiva de la Generalitat. Según el abogado del Estado, esta norma pertenece a la materia relaciones internacionales que es donde se encuentra la fundamentación de la competencia estatal.

2. Éstas son, en síntesis, las posiciones fundamentales de las partes. Hay que destacar la contraposición que se da al definir la materia de relaciones internacionales. Desde este punto de vista, quizá la parte más in-

terezante de la sentencia es la distinta concepción que sobre esta materia reservada al Estado por el artículo 149'1'3 CE esgrimen las dos partes.

Según la representación del Consejo Ejecutivo hay dos elementos básicos que sirven para delimitar relaciones internacionales. «El primer elemento sería de carácter subjetivo y vendría dado por la intervención, en la gestión de los intereses exteriores, de unos órganos específicos del Estado, el Gobierno, el Ministerio de Asuntos Exteriores y los Agentes Diplomáticos y Consulares. El segundo de los elementos citados —de carácter objetivo— consistiría en la asimilación de la materia relaciones internacionales a los llamados grandes temas de Estado». Muy distinta es la concepción que expresa la representación estatal: «Las relaciones internacionales no se definen por un posible ámbito material de su contenido, sino por la proyección exterior de la acción del Estado en cualesquiera materias. Por ello, cualquier materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, una vez quearezca inserta en el campo de los intereses y por ello de las relaciones exteriores, resultaría de exclusiva competencia del Estado, ya que lo contrario

equivaldría a hacer inútil la competencia prevista en el art. 149,1,3 de la CE».

Podríamos calificar a las dos concepciones como antagónicas. Cabe decir que estas posiciones son de finales de 1982 y principios de 1983. Después de estas fechas tanto la doctrina como la jurisprudencia —y también, aunque desgraciadamente menos, la legislación— han ido precisando esta competencia exclusiva del Estado más en línea con lo expuesto por la representación de la Generalitat.

3. La sentencia, sin embargo, sitúa el conflicto en un ámbito que no se ve afectado por las relaciones internacionales. En efecto, para resolver la cuestión la sentencia invoca el ar-

tículo 14,4 de la Ley General de la Cultura Física y el Deporte que atribuye competencias en este campo a las Federaciones Deportivas, cosa que ha sido reconocida por el Decreto 132/1981, de 13 de abril, de la Generalitat de Cataluña. Partiendo de esta base, la posible intervención administrativa de la Generalitat es imposible que se ejerza sobre las Federaciones Deportivas españolas, cuya actividad se desenvuelve en el ámbito nacional y que, por tanto, no queden ni tuteladas ni asistidas por la Administración deportiva de las distintas Comunidades Autónomas. En consecuencia, la norma impugnada no vulnera las competencias de Cataluña en materia de deportes.

F. C.

**Sentencia 11/1986, de 28 de enero. Conflicto positivo de competencia. Denominaciones de origen: una competencia exclusiva en colaboración (arts. 149.3 y 149.1.9 CE y 12.1.5 EAC)**

*Ponente:*

Francisco Tomás y Valiente

1. El conflicto es interpuesto por el Gobierno contra la orden de 6 de abril de 1984 de la Generalidad de Cataluña, por la cual se modifica el Reglamento de la denominación de origen «Empordà-Costa Brava» y su Consejo Regulador, publicada en el DOG de 18 de mayo.

Las posiciones fundamentales de las partes son las siguientes. Por una parte, la representación del Estado argumenta que el art. 12.5 EAC atribuye competencia sobre denominaciones de origen a la Generalitat en colaboración con el Estado, colabora-

ción concretada en el RD de transferencia 479/1981, de 27 de febrero. Pues bien, la orden en cuestión no ha sido dictada en colaboración con el Estado y, por lo tanto, debe ser anulada. Por el contrario, el Abogado de la Generalidad argumenta que «casi simultáneamente a la interposición del recurso» en Consejo Ejecutivo de la Generalidad resolvió añadir a la orden que se impugna un último artículo con el siguiente texto: «Esta orden se notificará al Instituto Nacional de Denominaciones de Origen para su conocimiento y posterior ratificación a los solos efectos de lo establecido en el epígrafe c) de la letra B) del anexo del Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, so-

bre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de denominaciones de origen.» Este epígrafe (que es el B) 2c) de dicho RD dice lo siguiente: «La Generalidad de Cataluña, una vez aprobados los reglamentos de denominación de origen, los remitirá al Ministerio de Agricultura para su conocimiento y ratificación, a los efectos de su defensa por la Administración Central del Estado en el ámbito nacional e internacional, cosa que hará siempre que dichos reglamentos cumplan la legislación vigente». Interpretando estas disposiciones, la Generalidad cree que una vez aprobados los reglamentos éstos tienen ya eficacia jurídica en el territorio de Cataluña y la ratificación del Estado les da protección nacional e internacional. La sentencia, aunque interpretativa, otorga sustancialmente la razón a la posición sostenida por la Generalidad.

2. La sentencia desarrolla una interesante doctrina en tres puntos estrechamente entrelazados entre sí. Primero, tipifica una competencia que no había sido analizada hasta ahora: la competencia exclusiva en colaboración. Segundo, profundiza determinados aspectos del deber general de colaboración. Tercero, examina determinadas técnicas instrumentales de esta colaboración. Vamos a resumir las principales innovaciones que contienen estos tres aspectos.

a) La competencia autonómica analizada es pues, en este caso, la de «denominaciones de origen en colaboración con el Estado». Este tipo es distinto del de competencias compartidas (bares/ desarrollo y ejecución o legislación/ ejecución), de las concurrentes (149,2 CE), de coordinación (sanidad interior) e implica «una ac-

tuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia».

b) Respecto al concepto general de colaboración no es la primera vez que el Alto Tribunal se pronuncia sobre este tema jurídico (véase sentencias ya antiguas como las de 4 de Mayo o 4 de Noviembre de 1982) y probablemente mucho más deberá hacerlo en el futuro. Hasta ahora la doctrina jurisprudencial ha sido tímida y no puede negarse, sigue siéndolo en esta sentencia. Más recientemente, en la STC 80/1985, de 4 de Julio, el Tribunal llegaba a distinguir entre colaboración y coordinación (véase nuestro comentario en el número 2/3 de esta revista). En la presente sentencia avanza, ciertamente, en el perfil que debe darse al principio de colaboración al establecer:

1.º Que la colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas es concreción de un *deber general de fidelidad a la Constitución*, configurándolo así de forma parecida a la *Bundestreue* alemana.

2.º Que es exigible —en este caso, pero parece que puede hacerse extensivo a otros— tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas «como *medio para hacer viable y facilitar el ejercicio o el mejor fin de las competencias ajenas*».

3.º «La colaboración implica que *lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables sino complementarias*.» Esto permite que la distribución de competencias sea respetada y que la colaboración obedezca a un requisito funcional de la organización territorial autónoma.

c) Las técnicas instrumentales de la colaboración Estado/Generalidad están contenidas en el RD 479/1981, de 27 de febrero, por el cual se aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta de Traspasos en esta materia. Este RD sirve para interpretar la competencia fijada en el Estatuto de Cataluña (art. 12.1.5), en línea con una jurisprudencia ya muy repetida por el Tribunal. En este punto, cabe subrayar el Fundamento Jurídico V donde se precisa la competencia estatal de colaboración, interpretando muy ajustadamente los términos del decreto de traspasos citado y se exige al Estado que en caso de que se resuelva

no ratificar debe hacerlo «en forma diligente, expresa y motivada, pues de otro modo su silencio prolongado sin justificación pondría en peligro intereses públicos y privados». Con esto se impide que el silencio del Estado perjudique los intereses protegidos por la norma.

3. Ya hemos advertido de que la sentencia es importante ya que aporta nuevas precisiones al concepto de colaboración y perfila el tipo de «competencia en colaboración». Por otra parte, hay que subrayar que el método interpretativo predominante es el gramatical.

**Sentencia 14/1986, de 31 de enero. Recurso de inconstitucionalidad. Principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (arts. 97; 149.1 núms. 6, 8, 14 y 18; 156.1 CE)**

*Ponente:*

Francisco Pera Verdaguer

El presente recurso fue promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos artículos de la Ley vasca 12/1983, de 22 de junio, reguladora de los principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

La primera de las cuestiones suscitadas es el alcance de la materia «Hacienda General» que el art. 149.1.14 de la Constitución reserva al Estado. El Tribunal Constitucional no acoge expresamente la opinión de que «Hacienda General» equivale a Hacienda del Estado, pero admite plenamente la competencia de las Comunidades Autónomas respecto a su hacienda:

«Nuestra doctrina científica ha tratado con cierta profusión la

cuestión que nos ocupa y puede decirse que es concorde en señalar que atribuida al Estado la competencia exclusiva en materia de «Hacienda General» (149.1.14 de la CE), sin que figure en ningún momento entre las que pueden atribuirse a las Comunidades Autónomas la «Hacienda regional» o cualquier otra locución similar que induzca a subsumir las cuestiones de tal índole en el ámbito propio de las funciones a desarrollar por las Comunidades Autónomas (art. 148 de la CE), ello no es obstáculo a que deba admitirse que su hacienda privativa es materia propia de dichas Comunidades, bien que para alcanzar esta conclusión las opi-va rectora de esta materia».

Las posibilidades de incidencia en estas materias de las normas autonómicas se limita a la aplicación y efica-

niones a veces tomen pie en preceptos diversos, como pueden ser el art. 156 de la CE, que les atribuye autonomía financiera, el 157.3 referente al «ejercicio de las competencias financieras», con previsión de su desarrollo por Ley Orgánica, como así lo ha sido, o incluso por mor de lo admitido en el art. 149.3 de la CE por tratarse de una materia no expresamente atribuida al Estado por la Constitución y que por ello puede ser asumida por los Estatutos de Autonomía, pudiéndose resumir tales criterios prácticamente unánimes en el sentido de que, aún sin manifestación expresa incluida en el art. 148 de la CE, del espíritu de su conjunto normativo se desprende que la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma».

El Tribunal Constitucional no utiliza tampoco la «Hacienda General», competencia del Estado, como título competencial limitativo de las competencias autonómicas. Ello no significa que las Comunidades Autónomas no tengan límites en la regulación de sus haciendas, pero estos límites los encuentra el Tribunal Constitucional en otras atribuciones de competencia al Estado de nuestra Constitución. Basándose en ella anula diversos artículos de la Ley impugnada.

El Tribunal Constitucional declara inconstitucionales los artículos referentes a vigencia, eficacia, derogatoria y eficacia suspensiva de normas en base al art. 149.1.8 de la Constitución. El Tribunal es tajante al respecto:

«Así, pues, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas es una materia que el texto constitucional, en el pasaje aludido, reserva a la competencia exclusiva del Estado, y ello de un modo absoluto y ni —como sucede en otros números del propio artículo 149— a título de posibilidad de establecer unas bases, o disciplinar una coordinación, de lo que se infiere la imposibilidad de admitir, so pena de desnaturalizar por completo el mandato constitucional en el punto examinado, que las Comunidades Autónomas emitan con carácter de generalidad, o incluso con destino a una determinada especie o grupo de disposiciones, normativa rectora de esta materia».

Las posibilidades de incidencia de estas materias de las normas autonómicas se limita a la aplicación y eficacia de sí mismas y siempre con respeto de lo dispuesto por la normativa estatal:

«Ello no obsta a que —como se apuntó en fundamentación precedente— las Comunidades Autónomas puedan incluir en sus privativas normas preceptos que en cada caso vengan a regular lo que afecte te— las Comunidades Autónomas puedan incluir en sus privativas normas preceptos que en cada caso vengan a regular lo que afecte a la aplicación y eficacia de las mismas, con respeto de la ordenación emanada de la competencia exclusiva del Estado...».

El Tribunal Constitucional anula también la «regulación de las sociedades públicas especiales». La primera cuestión a dilucidar es la de los límites de la «legislación mercantil»:

«...parece obligado admitir que, en principio, y en lo que hace relación con este título competencial sólo las reglas de Derecho Privado quedarán comprendidas en la reserva al Estado de la «legislación mercantil», teniendo las de Derecho Público regímenes diferenciados y que en cada supuesto será menester situar, tesis que abona también el hecho de la asunción por parte de algunas Comunidades Autónomas de competencias legislativas en materias claramente encuadrables dentro de la materia mercantil, por lo que en no pocas ocasiones será preciso acudir también a otras determinaciones de las que establece el art. 149.1 de la CE».

La delimitación de la materia mercantil que hace el Tribunal Constitucional le conduce a deducir su inconstitucionalidad de la infracción del 149.1.8 de la Constitución, interpretando que la tipología de las Administraciones públicas está reservada al Estado independientemente del carácter público o privado de la personificación:

«Como conclusión de todo ello hay que decir que la regulación que de las sociedades públicas especiales se realiza en la Ley impugnada posee un notorio carácter público, en cuanto rectora de la actuación de entes de tal naturaleza, merced a la creación de una forma societaria atípica, como instrumento de acción administrativa, lo que en esencia no es otra cosa que incidir en el régimen jurídico de las Administraciones públicas, lo que está reservado en exclusividad al Estado —en cuanto al establecido artículo 149.1.18 de la CE, sin du-

miento de sus bases— en el arda con la finalidad de posibilitar el mantenimiento de un tratamiento uniforme de las instituciones esenciales atinentes a las públicas administraciones y de que el régimen jurídico de las autonómicas no discrepe del referente al Estado, y sin que, finalmente, surjan dudas en cuanto a que nos hallamos ante un supuesto al que conviene la precitada normativa constitucional, porque si existe alguna institución cuyo encuadramiento pueda realizarse del modo más absoluto dentro de la amplia rúbrica «régimen jurídico de las Administraciones Públicas», ésta es precisamente la personificación de tales Administraciones para su constitución, funcionamiento y actuación en cualquiera de sus posibilidades legales una de ellas la que aquí se contempla».

La afirmación del Tribunal Constitucional es de singular trascendencia en orden a las posibilidades autonómicas de regulación de su administración institucional y local. Pero, a pesar del énfasis puesto en la infracción del art. 149.1.18, el Tribunal Constitucional, un tanto sorprendentemente en razón de su limitación de lo mercantil, concluye que se ha infringido también el art. 149.1.6:

«A lo mismo conduce, pero ahora con cita del art. 149.1.6 de la CE la conclusión de que la sociedad pública vasca especial por tratarse de una sociedad mercantil en su actividad externa, ha de relacionarse con toda clase de sujetos, con creación de la indeterminada serie de relaciones jurídicas con terceros, propia e indeclinable de este tipo de personas jurídicas, con



lo que su regulación por la Ley impugnada incide plenamente dentro de la amplia fórmula de la «legislación mercantil» que aquel precepto constitucional incluye».

El Tribunal Constitucional anula también la posibilidad de imponer recargos sobre el Impuesto de Sociedades sin fundamentarlo dado que se allanaron a ello tanto el Gobierno como el Parlamento Vasco.

Por lo que respecta a la regulación de los intereses de demora de las cantidades adeudadas a la Comunidad Autónoma y de los créditos en contra de la misma se considera inconstitucional incrementar en cuatro puntos el tipo básico del Banco de España. Se fundamenta en las competencias económicas, monetarias y financieras del Estado.

«...que exigirá que, atendiendo a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, el Gobierno de la Nación proceda a la concreción e incluso a la cuantificación de medidas contenidas en la repetida regulación general...».

Lo que lleva a afirmar que:

«...lo esencial consiste en este caso no en el respeto de un mínimo cuantitativo, sino, precisamente, en acomodarse a lo que matemáticamente se halla fijado con carácter general».

La sentencia considera en cambio ajustada a la Constitución la interrupción de la prescripción de los derechos de naturaleza pública por notificaciones defectuosas. Para el Tribunal no es aplicable al supuesto de prescripción lo dispuesto acerca de las notificaciones por los arts. 125 de la Ley General Tributaria y 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo. En materia de prescripción.

«...para que se respete el tratamiento común de los administrados ante la pública Administración, que requiere el art. 149.1.18 de la CE, es suficiente que se exija, a estos efectos interruptivos de la prescripción, el conocimiento formal por el sujeto pasivo de la deuda tributaria, requisito que se incluye expresamente en la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco».

Finalmente la sentencia anula medidas de aseguramiento de derechos por ser aplicables antes de vencer la obligación propia del derecho objeto de protección y sin concesión de audiencia al obligado. Rechaza el Tribunal el carácter provisional o «de trámite de las mismas y estima que con ello se conculca el tratamiento común que garantiza el administrado el art. 149.1.18 de la Constitución.

J. F.

**Sentencia 17/1986, de 4 de febrero. Conflicto de competencia. Funciones asesoras de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (art. 149.1.7 CE).**

*Ponente:*

Luis Díez Picazo

En el presente conflicto el Gobierno vasco entendió que la Comisión

Consultiva Nacional de Convenios Colectivos invadía las competencias autonómicas en dos supuestos: la emisión de dictámenes sobre el ámbito funcional de los convenios, a petición de organizaciones sindicales, organizaciones empresariales o autoridades laborales o jurisdiccionales, y la emisión preceptiva de dictamen en el caso de extensión de un convenio colectivo; en uno y otro supuesto siempre que el ámbito territorial de los convenios fuera igual o inferior al de la Comunidad Autónoma.

En el primero de los supuestos el Tribunal Constitucional no encuentra atribución indebida de competencias por la sencilla razón de que opina que no se trata del ejercicio de una competencia:

«En este sentido ha de señalarse que la actividad de asesoramiento facultativo no constituye una competencia, sino una facultad, por lo que no puede ser reclamada fundándose en un título competencial por sujeto alguno, ya que no afecta al ejercicio de ninguna competencia, pues ninguna se posee —en línea de principio— en relación con la determinación del ámbito funcional de los convenios.»

Parece que la función consultiva es algo más que la prestación de un servicio de asesoría. La propia emisión del informe por el órgano administrativo competente constituye ejercicio de una competencia con independencia de quien sea el competente para resolver sobre la materia que se dictamina. A ello no obsta el carácter vinculante o no del informe. La existencia del informe «oficial» —del emanado del órgano competente— reviste en todo caso una singular

importancia. Pero no es ésta la opinión del Tribunal Constitucional:

«El carácter facultativo de la confrontación con las facultades derivadas de la competencia a cuyo ejercicio servirá aquélla, pues el recurso o no a la Comisión depende de la voluntad incondicionada del titular. En la medida en que la consulta puede ser solicitada por una autoridad administrativa comunitaria en el ejercicio de una competencia propia, la Comisión Consultiva Nacional constituye un instrumento de colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas, en virtud de la cual aquél pone a disposición de éstos un organismo financiado por él para servir técnicamente a una faceta de su actuación.»

No busca, por tanto, el Tribunal el fundamento jurídico de esta colaboración Estado-Comunidades Autónomas, que, por otra parte, hubiese podido ser encontrado en el campo de las competencias estatales relacionadas con la actividad económica.

El Tribunal dicta una sentencia interpretativa en el segundo de los supuestos porque entiende que la consulta preceptiva en el caso de la extensión de convenios se refiere exclusivamente a aquellos que son competencia del Ministerio de Trabajo.

«Por consiguiente, ha de entenderse que la consulta preceptiva que el Real Decreto ordena, se produce dentro de estos límites y de acuerdo con ello y así entendido el precepto, con la única inteligencia del mismo que es posible establecer, no hay afectación alguna de las competencias de la Comunidad Autónoma.»

J. F.

**Sentencia 18/1986, de 6 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad. Régimen económico y fiscal del archipiélago canario. (Disposición Adicional Tercera de la Constitución)**

*Ponente:*

Francisco Rubio Llorente

El problema planteado al Tribunal Constitucional es el de la extensión que debe darse al concepto «régimen económico y fiscal del archipiélago canario» de la Disposición Adicional tercera de la Constitución a los efectos de la exigencia del informe previo de la Comunidad Autónoma de Canarias que el citado precepto establece. La normativa impugnada es el título II de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, en cuanto a su aplicación a las Islas Canarias.

Una vez más, a pesar de tratarse de inaplicación en una parte del territorio nacional, el Tribunal entiende correctamente que se trata de una eventual inconstitucionalidad. El Tribunal no aprecia la inconstitucionalidad con el siguiente razonamiento

«...si bien declaró este Tribunal Constitucional, en Sentencia 35/1984, de 13 de marzo, que es inadmisibile, en orden a una delimitación de ese régimen económico-fiscal especial, una interpretación meramente estrecha y limitativa de las referencias del art. 45 del Estatuto de Canarias a la libertad comercial de importación y exportación, y a las franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo, entendiéndolo comprendidas también en dicho régimen, aspectos o modalidades «que precisamente no tienen otra razón de ser que las peculiaridades de aquel territorio secularmente reconocidas en la legislación

española», y concretamente, «la especialidad que implica la exclusión de aquel territorio del ámbito del Monopolio de Petróleos», de la que «han derivado inveteradamente peculiaridades específicas allí aplicables»: también es cierto que un posible recargo sobre el IRPF y las Contribuciones Territoriales, Rústica, Pecuaria y Urbana no tienen nada que ver con la libertad comercial de importación y exportación, ni con las franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo, ni con la exclusión de las islas Canarias del ámbito del Monopolio de Petróleos, ni tampoco siquiera con especialidades del régimen económico-fiscal canario de las que «secular» e «inveteradamente hayan derivado peculiaridades específicas allí aplicables, pues no existe constancia alguna —al menos no se expresan en la demanda— de especialidades o peculiaridades aplicables en el archipiélago canario en materia de recargos sobre el IRPF o de tipos impositivos de las Contribuciones Territoriales, Urbana, Rústica y Pecuaria que hayan podido ser afectadas por la norma impugnada.»

Parece —y ello es importante por extrapolable a otras materias— que el Tribunal Constitucional delimite el concepto controvertido en clave historicista. Y desde esta perspectiva debe concluir la perfecta constitucionalidad de los recargos.

J. F.

## **Sentencia 29/1986, de 20 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad. La participación de las Comunidades Autónomas en la reconversión industrial**

*Ponente:*

Rafael Gómez Ferrer

Los gobiernos vasco, catalán y gallego, presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre, de Reconversión y Reindustrialización. La impugnación se fundamentaba en la consideración de que la disposición cuestionada no respetaba la distribución de competencia constitucional y estatutaria ni las previsiones del art. 131.2 CE relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la planificación estatal. Estos recursos fueron acumulados mediante Auto del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 1984.

Posteriormente, en la tramitación parlamentaria del Decreto-ley como proyecto de ley se introdujeron modificaciones en el articulado destinadas a garantizar la presencia de las Comunidades Autónomas en la política de reconversión industrial. Promulgada la ley 27/1984, de 26 de julio, de Reconversión y Reindustrialización los gobiernos vasco y catalán, mediante los respectivos escritos solicitaron ser considerados como desistidos de los recursos presentados.

El Pleno del Tribunal así lo consideró por Auto de 22 de noviembre de 1984. La Junta de Galicia amplió el recurso de inconstitucionalidad a la ley 27/1984, por considerar que en este texto se mantenían los mismos motivos de inconstitucionalidad.

Las alegaciones de la Junta de Galicia se pueden agrupar en los siguientes apartados. En primer lugar, las

cuestiones relativas a la utilización del Decreto-ley como instrumento normativo, que se desglosa en la falta de supuesto de hecho habilitante (la extraordinaria y urgente necesidad), la posible afectación del régimen jurídico de las Comunidades Autónomas y la deslegalización de la materia relativa a la planificación de la reconversión de sectores en crisis. El segundo bloque de alegaciones hace referencia a la inobservancia del sistema de distribución de competencias operado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Galicia en el ámbito de la actividad económica. El tercer tema planteado es el relativo a la violación de las disposiciones constitucionales al excluir la participación autonómica de la elaboración estatal de los planes de reconversión industrial.

El Tribunal Constitucional reitera la doctrina que establecía en la sentencia 29/1982, de 31 de mayo (y repetida con posterioridad en las sentencias 6/1983, de 4 de febrero, y 111/1983, de 2 de diciembre), y declara que el uso del Decreto-ley se tendrá que considerar como válido, siempre que se respeten los límites establecidos en el art. 86 CE. Es decir, la apreciación de lo que se debe considerar como caso de urgencia y extraordinaria necesidad es en principio un juicio político. Ahora bien, el Tribunal Constitucional puede controlar jurídicamente la concurrencia del supuesto de hecho, y por tanto, «en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que

no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia.

El segundo problema planteado por el uso del Decreto-ley hace referencia a la exclusión operada por el art 86.2 CE; el régimen jurídico de las Comunidades Autónomas es un ámbito material vedado a este tipo de instrumento normativo. El Tribunal Constitucional precisará que esta disposición se debe interpretar en el sentido de que no se puede afectar la posición institucional de las Comunidades Autónomas establecida por la Constitución. El Decreto-ley no puede regular el objeto propio de aquellas leyes que de acuerdo con el art. 28 LOTC sirven de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás, es decir, el ámbito que la Constitución reserva a determinadas leyes para delimitar la competencia del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas». El Tribunal precisa cuáles son estas leyes: las leyes orgánicas de transferencia o delegación previstas en el art. 150.2 CE y en los supuestos en que los Estatutos se remiten a una ley estatal para concretar las competencias (por ejemplo, el art. 16.1 EAC). «Estas leyes determinadoras de competencias no son con carácter general, las que se dicten en ejercicio de la competencia que el art. 149.1 de la Constitución reserve al Estado», puesto que en este ámbito la función delimitadora la operan los Estatutos de Autonomía. Suponemos, porque el Tribunal Constitucional no lo dice, se entiende que el Decreto-ley de Reconversión y Reindustrialización se dicta en virtud del título competencial habilitado en el apartado 13 del art. 149.1 CE y por eso, el Tribunal Constitucional afirma que «no puede estimarse la alegación de la Junta de Galicia de que el Decreto-ley impug-

nado afecte al régimen de la Comunidad Autónoma». Como están ejerciéndose competencias estatales no juega el límite del art. 86.2 CE. Esta norma excluye la intervención del gobierno solamente en los supuestos en que el legislador estatal se coloca en una posición especial, en que actúa la Constitución delimitando las competencias de los diferentes centros de poder estatal. Esta función está, por tanto, prohibida al órgano ejecutivo del aparato central del Estado, únicamente tiene atribuciones el poder legislativo. La conclusión del Tribunal Constitucional responde seguramente a la idea, expresada reiteradamente por un sector de la doctrina, que la regulación normativa de las bases no depende del esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino de los principios constitucionales que disciplinan las relaciones entre la Ley y el Reglamento, y en el caso concreto que estamos viendo, las circunstancias que permiten exceptuar la potestad legislativa de las Cortes Generales.

En relación al posible carácter deslegalizador del Decreto-ley 8/1983, de la materia relativa a la aprobación de planes de reconversión, la sentencia se limita a recordar su anterior doctrina sobre la incompatibilidad entre deslegalización y uso del Decreto-ley (STC 29/1982) y afirmar que no opera ningún tipo de reducción de rango normativo, pues con anterioridad no había ninguna norma que impusiese la aprobación por ley de los planes de reconversión. La sentencia no hace referencia a la problemática planteada en las argumentaciones del Abogado del Estado sobre la especificidad de las normas de planificación y la dificultad de aplicar la tipología clási-

ca de las fuentes del derecho. La sentencia se refiere a la necesidad de un «marco jurídico» a la imprescindible «habilitación legal», sin precisar el contenido, para luego en el fundamento tercero establecer que debido al carácter sectorial de la planificación no es de aplicación el art. 131.1 que exige una ley para planificar la actividad económica general.

Esta afirmación se reitera por excluir la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de los planes de reconversión. El Tribunal Constitucional considera que el apartado segundo del art. 131 CE sólo se refiere a las previsiones del primer apartado, es decir, que las consultas con las Comunidades Autónomas y las organizaciones sociales solamente son constitucionalmente necesarias si se trata de una planificación de carácter general. «Resulta claro que la observancia de tal precepto no es obligada constitucionalmente en una planificación de ámbito más reducido, por importante que pueda ser, como sucede en el caso de la reconversión y reindustrialización. Ello no quiere decir, obviamente, que no entre en el ámbito del legislador el llevar a cabo la planificación por ley, y previas las consultas que estimará pertinentes en la fase de elaboración para garantizar su mayor acierto y oportunidad». Este razonamiento no parece adecuarse a la posición institucional de las Comunidades Autónomas diseñada por la Constitución, sobre todo teniendo presente que la materia industria no aparece en el listado del art. 149.1 CE, y por tanto la mayoría de los Estatutos de Autonomía han atribuido la materia a las respectivas Comunidades Autónomas, teniendo presente un conjunto de condicionamientos que se derivan del he-

cho de tratarse de una actividad económica.

Si la jurisprudencia sentada en la sentencia parece difícil de encajar en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y el carácter necesariamente interrelacionado de éstas en el ámbito de la intervención económica, sobre todo si se pretende que sea eficaz, aún es más sorprendente la interpretación dada al contenido de la competencia, «desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos (art. 30.1.7 EAG). La precisión y determinación del ámbito de material de intervención autonómica y la precisión de la potestad en relación a la materia, parecía que no tenían que presentar problemas de interpretación. Pero la sentencia entiende que en virtud del «principio constitucional de unidad económica», principio que se considera derivado del principio de unidad del Estado proclamado en el art. 2 CE, que en todo caso se ha de complementar con el principio de autonomía establecido de forma conjunta en el mismo artículo, «el Estado, en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general, puede efectuar una planificación de detalle». La competencia autonómica queda reducida a «adoptar las medidas necesarias para completar o desarrollar los planes establecidos por el Estado. El término «desarrollar» pasa a ser equivalente de «otras medidas complementarias», obteniéndose así no un plan único e integrado, sino un conjunto de medidas yuxtapuestas.

La última cuestión abordada en la sentencia es la relativa a la ejecución de planes de reconversión y reindustrialización. Se trata de ver cuál será

la administración que tendrá que aplicar estos planes. Se plantea el problema de tomar en consideración una competencia de carácter global, pero expresamente referida en el Estatuto de Autonomía de Galicia, relativa a la ejecución de planes de reconversión elaborados por el Estado, o bien considerar de forma separada las diferentes competencias que el plan coordina, es decir, ver las medidas por separado e ir mirando en cada caso a quién corresponde el título competencial. Como es difícil esta visión, el separar en compartimentos estancos las diferentes intervenciones administrativas, el Tribunal Constitucional considera que se trata de competencias concurrentes «por cuanto requiere la necesaria confluencia del ejercicio de potestades estatales y autonómicas para la consecución de unos objetos comunes» y por tanto «las Comunidades Autónomas no pueden quedar ausentes de los órganos de ejecución que el Estado en virtud de su competencia, haya establecido». Esta presencia Autonómica se tendrá que garantizar, así como se tendrán que precisar los criterios, no siendo suficiente de forma genérica, pues «no es fácil siempre deducir una interpretación de la Ley conforme a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, ya que ni la Constitución ni los Estatutos imponen criterios ciertos para determi-

nar cuántas y cuáles Comunidades Autónomas deben estar representadas en tales órganos y de qué manera».

Siguiendo este razonamiento, la sentencia declara inconstitucional la no previsión de la representación de la Junta de Galicia en las entidades y órganos previstos en el Decreto-ley de Reconversión y Reindustrialización, así como considerar no ajustado a la Constitución el predominio o superior participación de la Administración del Estado en la Comisión Gestora, bien por razones del número de representantes o por ostentar la presidencia de la misma».

La última cuestión que queremos comentar es la relativa al contenido del fallo, ya que éste declara una parte del Decreto-ley inconstitucional, mientras que la otra parte sólo no es aplicable a la Comunidad Autónoma de Galicia. Distinción que parte no del análisis de las competencias en juego, sino de consideraciones empíricas. El Tribunal precisa que «debemos distinguir entre los planes de reconversión —de alcance nacional— y las zonas de urgente reindustrialización, que sólo afectan a determinadas áreas localizables en el ámbito territorial de cada Comunidad». Esta distinción no parece adecuarse a las características del recurso de inconstitucionalidad y al carácter objetivo de las cuestiones planteadas.





### 1.3.2. PROCESOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de MERCÈ BARCELÓ I SERRAMALERA

#### Enero

CONFLICTO positivo de competencia 1129/1985, promovido por el Gobierno Vasco en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales en situaciones de emergencia en los casos de riesgo grave, catástrofe o calamidad pública (BOE de 6-1-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 1154/1985, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de Seguros Privados (BOE de 6-1-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 1165/1985, planteado por la Junta de Galicia, en relación con un Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de julio de 1985, por el cual se asignan dotaciones a las distintas Comunidades Autónomas para la realización del Plan Nacional de Electrificación Rural (BOE de 6-1-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 1079/1985, planteado por el Gobierno, en relación con una resolución de 11 de junio de 1985, de la Dirección General de Industria y Minas

(Departamento de Industria y Energía del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña), por la que se acordó la autorización, declaración de utilidad pública y la aprobación del proyecto de ampliación de la línea de alta tensión a 380 kV, solicitada por la entidad Fuerzas Eléctricas de Cataluña, S. A. (BOE de 8-1-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 1082/1985, promovido por la Junta de Galicia, en relación con las circulares u órdenes comunicadas 14/85 sobre Coordinación de Actividades de Inspección y Control en la distribución de estupefacientes y psicótropos, y 16/85, por la que se establecen determinadas medidas sobre análisis y conservación de los estupefacientes y psicótropos intervenidos en el tráfico ilícito, dictadas ambas por la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios del Ministerio de Sanidad y Consumo (BOE de 9-1-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 1155/1985, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito (BOE de 9-1-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 1156/1985, planteado por el Con-

sejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el Real Decreto 1360/1985, de 1 de agosto, por el que se autoriza la explotación de la Lotería Primitiva o de números (BOE de 10-1-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 1208/1985, promovido por el Gobierno Vasco, en relación con una resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se ordena la extensión del Convenio Colectivo Provincial del sector «Distribución de Butano» de la provincia de Cuenca a los territorios de Álava y Guipúzcoa (BOE de 21-1-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 1210/1985, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de riesgo grave, catástrofe o calamidad pública (BOE de 21-1-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 16/1986, promovido por el Gobierno, en relación con una Orden de 12 de agosto de 1985, del Departamento de Industria y Energía del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, sobre normas técnicas que deben cumplir los vehículos que hagan transporte escolar o de menores (BOE de 30-1-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 1209/1985, promovido por el Gobierno Vasco, en relación con un acuerdo del Consejo de Ministros, de 17 de julio de 1985, por el que se dispone ejecutar las obras de construcción de una caseta de repetidores y antena en el monte Santa María de

Galdácano (Vizcaya) (BOE de 31-1-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 1211/1985, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con una resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se ordena la extensión del Convenio Colectivo Provincial del sector «Distribución de Butano» de la provincia de Cuenca a las provincias de Lérida y Gerona (BOE de 31-1-86).

## Febrero

CONFLICTO positivo de competencia 17/1986, promovido por el Gobierno, en relación con una Orden de 17 de julio de 1986 del Concejal del Departamento de Economía y Hacienda del País Vasco, sobre valores aptos para la cobertura y reservas técnicas de Entidades de seguros, de capitalización y ahorro y Entidades de previsión social voluntaria con sede en la Comunidad Autónoma Vasca (BOE de 6-2-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 44/1986, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con los Reales Decretos 1616/1985, de 11 de septiembre, por el que se establece el control metrológico que realiza la Administración del Estado, 1617/1985, de 1 de septiembre por el que se establece el procedimiento de habilitación de «Laboratorios de verificación metrológica oficialmente autorizados», y 1618/1985, de 11 de septiembre, por el que se establece el registro de control metrológico (BOE 10-2-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 49/1986, promovido por el Go-

bierno Vasco, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1616/1985, de 11 de septiembre, por el que se establece el control metrológico que realiza la Administración del Estado, y en relación con la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología (BOE de 10-2-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 50/1986, promovido por el Gobierno Vasco, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1617/1985, de 11 de septiembre, por el que se establece el procedimiento para la habilitación de «Laboratorios de verificación metrológica oficialmente autorizados», y también en relación con determinados preceptos de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología (BOE de 10-2-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 48/1986, promovido por el Gobierno Vasco, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1618/1985, de 11 de septiembre, por el que se establece el Registro de Control Metrológico, y contra determinados artículos de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología (BOE de 10-2-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 64/1986, promovido por la Junta de Andalucía, en relación con determinados preceptos de los Reales Decretos 1616/1985, de 11 de septiembre, por el que se establece el control metrológico que realiza la Administración del Estado y 1617/1985, de 11 de septiembre, por el que se establece el procedimiento de habilitación de «Laboratorios de verificación metrológica oficialmente autorizados» (BOE de 10-2-86).

CONFLICTO positivo de competencia 74/1986, promovido por el Con-

sejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1613/1985, de 1 de agosto, por el que se modifica parcialmente el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y se establecen nuevas normas de calidad del aire en lo relacionado con la contaminación por dióxido de azufre y partículas (BOE de 10-2-1986).

### Marzo

CONFLICTO positivo de competencia 166/1986, promovido por el Gobierno en relación con el Decreto 198/1985, de 11 de septiembre, de la Junta de Andalucía, sobre regulación de mercados de productos agrarios en zonas de producción (BOE de 19-3-1986).

RECURSO de inconstitucionalidad 153/1986, promovido por el Parlamento de Cataluña, contra determinados preceptos de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas (BOE de 19-3-1986).

RECURSO de inconstitucionalidad 189/1986, promovido por el Presidente del Gobierno, contra la Ley del Parlamento Vasco 8/1985, de 23 de octubre, por la que se completa la Ley 11/1983, de 22 de junio, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que presta sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco (BOE de 19-3-1986).

RECURSO de inconstitucionalidad 187/1986, promovido por el Defensor del Pueblo, contra determinados preceptos de la Ley 22/1985, de 8 de noviembre, del Parlamento de Ca-

taluña, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña (BOE de 19-3-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 125/1986, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos de una Orden de 20 de septiembre de 1985, del Ministerio de Industria y Energía, sobre normas de construcción, aprobación de tipos, ensayo e inspección de cisternas para el transporte de mercancías peligrosas (BOE de 24-3-86).

CONFLICTO positivo de competencia 200/1986, promovido por el Gobierno, en relación con el Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 270/1985, de 19 de septiembre, regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la televisión (BOE de 24-3-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 223/1986, promovido por el Gobierno, en relación con un acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de 5 de septiembre de 1985, sobre operaciones avaladas por las Sociedades de Garantía Recíproca (BOE de 24-3-1986).

#### **Abril**

CONFLICTO positivo de competencia 234/1986, planteado por el Gobierno, en relación con determinados preceptos del Decreto 279/1985, de 12 de septiembre, del Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, por el que se regula la creación del Registro de Empresas Periodísticas y Agencias Informativas de Cataluña (BOE de 11-4-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 284/1986, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1945/1985, de 9 de octubre, por el que se regula la hemodonación y los Bancos de Sangre (BOE de 11-4-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 239/1986, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con una resolución de la Dirección General de Transacciones Exteriores del Ministerio de Economía y Hacienda, de 10 de octubre de 1985, denegando la transferencia al Reino Unido del contravalor de 3.500.000 ptas., con el fin de sufragar los gastos del Seminario «Investment and Business in Catalonia» (BOE de 24-4-86).

CONFLICTO positivo de competencia 271/1986, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, respecto de denegación presunta o por silencio administrativo de las peticiones formuladas por dicho Consejo al Gobierno, con fechas 16 de mayo y 17 de junio de 1985, relativas a la aprobación y promulgación de Reales Decretos de traspasos que recogían el contenido de los acuerdos de la Comisión Mixta Administración del Estado-Generalidad de Cataluña, en materia de Cámaras Agrarias y Cofradías de Pescadores, adoptados en las reuniones celebradas los días 2 de octubre de 1980, 2 de febrero y 19 de diciembre de 1984 (BOE de 24-4-86).

CONFLICTO positivo de competencia 302/1986, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2140/

1985, de 9 de octubre, por el que se dictan las normas para la homologación de automóviles, remolques y semirremolques, así como las partes y piezas de estos vehículos (BOE de 24-4-1986).

CONFLICTO positivo de competencia 319/1986, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, por el que se desarrolla el título primero de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.

CONFLICTO positivo de competencia 359/1986, promovido por el Gobierno Vasco, en relación con determinados preceptos del Real Decreto

2254/1985, de 20 de noviembre, por el que se desarrolla el título primero de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (BOE de 24-4-1986).

RECURSO de inconstitucionalidad 336/1986, promovido por el Gobierno Vasco, contra determinados preceptos de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (BOE de 24-4-1986).

RECURSO de inconstitucionalidad 349/1986, promovido por la Junta de Galicia, contra determinados preceptos de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (BOE de 24-4-1986).

