

ACTIVIDAD NORMATIVA
JURISPRUDENCIAL
Y CONSULTIVA

1. INSTITUCIONES DEL ESTADO

1.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA ESTATAL

A cargo de Carles Viver i Pi-Sunyer

Carta europea de autonomía local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985.

El día 20 de enero, previa autorización de las Cortes Generales, el Jefe del Estado aprobó y ratificó la Carta Europea de Autonomía Local. De este modo España se suma a los siete Estados miembros del Consejo de Europa que ya habían ratificado la mencionada Carta (República Federal Alemana, Austria, Chipre, Dinamarca, Liechtenstein, Luxemburgo). Otros Estados miembros del Consejo, como el Reino Unido, han rechazado la firma argumentando que ésta no es una cuestión que deba regularse a nivel supraestatal.

En el instrumento de ratificación se afirma que la Carta «se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución». Es decir, básicamente, en relación a los municipios y a las provincias.

La parte sustantiva de la Carta consta de 11 artículos. Entre ellos cabe destacar:

El artículo 2 en el que se reivindica un fundamento constitucional y legal de la autonomía local. Concretamente se establece que este principio debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución.

El artículo 3 define el concepto de autonomía a partir de dos elementos: un elemento material («el derecho y la capa-

cidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes) y un elemento procedimental (se ejerce por medio de Asambleas o Consejos elegidos directamente por sufragio universal, libre, secreto e igual. Esas Asambleas o Consejos pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos). En el instrumento de ratificación España declara que no se considera vinculada por esta segunda parte del artículo 3, reservándose la posibilidad de no establecer el sistema de elección directa en algunas colectividades locales.

El artículo 4 precisa el alcance de la autonomía local en relación con sus competencias. Concretamente establece: un fundamento constitucional o legal de las mismas (las competencias básicas de las Entidades locales deben estar fijadas en la Constitución o en la Ley); una cláusula residual de competencias (dentro del ámbito de la Ley tienen libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté atribuida a otra autoridad y no esté excluida de su competencia); un muy interesante principio de no fragmentación de las actuaciones de estos entes locales («las competencias... deben ser normalmente plenas y completas»); una ga-

rantía de libertad de ejercicio de las competencias delegadas; y un derecho a ser consultadas «a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente». En el artículo 5 se prevé la obligación de someter a consulta de las colectividades locales afectadas cualquier modificación de sus límites territoriales.

El artículo 6 se refiere a la organización interna de las Entidades locales proclamando su capacidad de autoorganización: «sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas... con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas».

El artículo 8 establece tres principios fundamentales en torno al control administrativo de los actos de las Entidades Locales: en primer lugar, un principio de legalidad procedimental («todo control administrativo... no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley»). En segundo lugar, un principio de legalidad en cuanto al contenido del control («no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales»). Admite el control de oportunidad respecto al ejercicio de competencias delegadas). Y, por fin, un principio de proporcionalidad en el ejercicio del control («manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar»).

El artículo 9 se refiere a los recursos financieros. Se establece: *a)* la necesidad de que las Entidades Locales tengan recursos propios suficientes y proporcionales a sus competencias. *b)* La libertad de gasto en el ejercicio de sus competencias. *c)* La obligatoriedad de que una parte de los recursos financieros provenga de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que debe tener la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley. *d)* La «naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva» de los recursos. *e)* La posibilidad de reclamar la adopción de procedimientos de compensación financiera por parte de las Entidades financieramente más débiles; y *f)* El principio, de notable trascendencia práctica, de que «en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia».

El artículo 10 se refiere al derecho de asociación de las Entidades locales y, por fin, el 11 aborda la cuestión de la garantía jurisdiccional de la autonomía local. Concretamente establece que «las entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna».

C.V.P.S.

Ley orgánica 1/1989, de 13 de abril de 1989, que modifica determinados preceptos de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas.

Tiene como objeto, la ley mencionada, adaptar la LOFCA a los nuevos conceptos que el legislador ha establecido respecto de las tasas y los precios públicos. Pero no sólo ello sino que además siendo este último tipo de ingresos uno de los no comprendidos en el art. 4.1 de la ley señalada, se incorpora como tal al elenco de posibles recursos de las comunidades autónomas. En efecto, el legislador, a través de la Ley de tasas y precios públicos ha sancionado la posibilidad de que los entes públicos puedan obtener determinados ingresos a través del establecimiento de precios públicos. Siendo esto así, se presentaba como necesario unificar las soluciones normativas de ordenación de los precios públicos contenidas en el ordena-

miento tributario de las comunidades autónomas (respecto de los entes locales esta labor se realizó a través de la Ley de financiación de las haciendas locales). Por ello la ley cuyo objeto se señala modifica el art. 4.1 señalado incluyendo los precios públicos al lado del resto de recursos, tributarios o no, de que son titulares las comunidades autónomas. Al mismo tiempo se adapta el concepto de tasa que se define en la Ley de tasas y precios públicos citada, cuyo hecho imponible queda, en virtud de la modificación, vinculado a las características de obligatoriedad y no concurrencia respecto a la prestación de los servicios públicos.

M.^a Dolores Arias Abellán

Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

La finalidad de la Ley, según se establece en la exposición de motivos, es la de dar cumplimiento «al mandato del legislador constituyente» plasmado en el artículo 45.2 del texto constitucional. Su objeto: «el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y (defensa) de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales y a la flora y fauna silvestres» (art. 1).

El título competencial habilitante es «el artículo 149.1.23 de nuestra Constitución que reserva al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente» (exposición de motivos).

El texto articulado se divide en seis títulos. En el primero se enumeran los

principios inspiradores de la Ley. En el segundo se hace referencia a la planificación de los recursos naturales como instrumento para alcanzar los fines conservacionistas perseguidos por la Ley. Concretamente se regulan dos tipos de instrumentos planificadores nuevos: los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales. El título III establece el régimen especial para la protección de los espacios naturales. Distingue cuatro categorías de espacios naturales protegidos: los parques, las reservas naturales, los monumentos naturales y los paisajes protegidos. El título IV recoge una serie de medidas encaminadas a la conservación de las especies de la flora y la fauna silvestres, para lo cual prevé la

creación del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas y el Censo Nacional de Caza y Pesca. Igualmente establece la necesidad de acreditar la aptitud y conocimientos a través de un examen para poder obtener las licencias de caza y de pesca. En el título V se crea la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza como órgano consultivo y de cooperación entre el Estado y las Comunidades autónomas. Y, por fin, en el título VI se establece una minuciosa tipificación de las infracciones y sanciones derivadas del incumplimiento de lo establecido en la Ley.

La disposición que comentamos tiene como nota sobresaliente el hecho de ser un claro exponente de la forma en la que en la práctica van configurándose o delimitándose las competencias estatales relativas a las bases, con su doble capacidad expansiva: no sólo vertical (normas de detalle), sino también y fundamentalmente horizontal, en la medida en que hacia estos títulos se atraen actividades que, en principio, también podían haberse incluido en otros ámbitos materiales. Dicho de otra forma: cuando sobre un tipo de actividad se produce un entrecruzamiento de títulos, normalmente se considera prevalente el título de bases, permitiendo así una intervención estatal —limitada a las bases— en un ámbito material que hubiera podido corresponder en bloque a una materia autonómica. En la Ley que comentamos esto se produce, por ejemplo, respecto a las materias de protección de los espacios naturales o a las de caza y pesca. En ambos casos, el legislador, en lugar de considerar que por ejemplo la determinación de las clases de espacios protegidos o la exigencia o no de examen para dar licencias de caza y pesca correspondían a las materias de protección de espacios naturales o a la de pesca y caza, considera que estas actividades corresponden a la materia protección del medio ambiente.

Ciertamente, en los Estatutos de Autonomía en los que se atribuye la protección de los espacios naturales a la respectiva Comunidad autónoma, suele añadirse que ésta le corresponde «de acuerdo con lo que dispone el número 23 del apartado 1 del art. 149 de la CE». Pero esta acotación podría haberse interpretado como el reconocimiento de la prevalencia de los actos de ejercicio estatales realizados al amparo de su competencia, sin que necesariamente debiera afectar a la repartición de la materia. En suma, podría haberse interpretado como principio referido al ejercicio de las competencias, no como criterio de delimitación competencial. No obstante, debe reconocerse que el Tribunal Constitucional no ha mantenido una línea jurisprudencial clara en esta cuestión puesto que si bien en la STC 64/1982 de 4 de noviembre parece distinguir claramente los ámbitos materiales correspondientes a la materia de protección del medio ambiente y de protección de los espacios naturales, después parece aceptar que desde la primera materia puedan regularse aspectos básicos de los espacios naturales protegidos.

En suma, puede afirmarse que esta *vis atractiva* material de las bases, que permite extender la actuación del Estado a todos los ámbitos materiales, reservándoseles parte de las materias que podrían haber correspondido a las Comunidades autónomas, es práctica habitual del legislador, avalada por la jurisprudencia constitucional (que en cambio, en otros supuestos tiende a dar prevalencia a los títulos específicos sobre los genéricos).

La estructura de la Ley es también la ya tradicional en este tipo de competencia: se establecen una serie de principios y de normas de detalle consideradas básicas, unas medidas de planificación del sector, unos registros o censos, unas medidas de cooperación y de coordinación y unas sanciones administrativas. Siguien-

do este esquema, absolutamente generalizado, la posición de las Comundidades autónomas con competencias en la materia se concreta en la participación en la elaboración de estos planes y registros; en la aplicación de los principios y preceptos de detalle contenidos en la Ley estatal y en la libre actuación en el espacio no ocupado por la actuación estatal. En suma, la posición real de las Comunidades autónomas dependerá del grado de participación, del detalle de las disposiciones que deba aplicar y del espacio residual dejado a su disposición.

Desde esta perspectiva, en el caso que aquí nos ocupa, los aspectos más sobresalientes de la Ley son:

— En cuanto a las disposiciones generales del título I cabe destacar el mandato dirigido a «las Administraciones competentes» para que incluyan en los programas de los diferentes niveles educativos materias relativas a la conservación de la naturaleza. También en este caso se observa la capacidad atractiva de la materia de medio ambiente respecto a la de educación.

— En cuanto al planeamiento de los recursos naturales debe observarse que, respecto a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, la Ley establece los objetivos (art. 4), el contenido mínimo (art. 5) y algunas reglas relativas al procedimiento de elaboración (art. 6 y 7). La Ley no determina el ente al que corresponde la elaboración y aprobación de los Planes, se refiere solamente a «la Administración actuante». En cambio establece una reserva a favor del Gobierno («reglamentariamente se aprobarán por el Gobierno») en relación a las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales «a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas». Es más, la

ley pretende dar carácter básico a estas directrices: «es objeto de las Directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulan la gestión y uso de los recursos naturales». Por último cabe destacar la prevalencia absoluta que la ley establece de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales respecto a «los demás instrumentos de ordenación territorial o física» para los cuales constituyen «un límite», no pudiendo «alterar o modificar» sus disposiciones, debiéndose adaptar a lo que ellos establecen y prevaleciendo sobre ellos «en tanto dicha adaptación no tenga lugar» (art. 5). También aquí la materia y los actos de ejercicio de medio ambiente prevalecen sobre otras colindantes como las de ordenación del territorio.

—Respecto a los espacios naturales protegidos debe señalarse que la Ley define las cuatro categorías de espacios a las que antes nos hemos referido. La declaración y gestión de estos espacios corresponde a las Comunidades autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados. Al Estado le corresponde la declaración y gestión de los Parques Nacionales y la de los espacios naturales protegidos cuando éstos estén situados en el territorio de dos o más Comunidades autónomas. En este caso, no se contempla la posibilidad de acuerdos de cooperación entre las Comunidades autónomas colindantes, pero sí se prevé la participación de las Comunidades autónomas afectadas en la gestión del espacio natural. Según establece la Disposición Transitoria segunda, calificada como básica, «a efectos de la debida coordinación en cuanto a la aplicación de la normativa básica, denominación y homologación internacional, en su caso, las Comunidades autónomas procederán a la reclasificación de los espacios naturales protegidos que hayan

declarado conforme a su normativa y, que correspondan con las figuras reguladas en esta Ley». Sin embargo a las Comunidades autónomas con competencia en la materia se les reconoce una libre actuación residual: «las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, y con competencia para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, podrán establecer, además de las figuras previstas en los artículos anteriores, otras diferentes regulando sus correspondientes medidas de protección».

— El título IV sobre Fauna y Flora Censo está compuesto por una serie de mandatos, calificados como básicos, dirigidos a las «Administraciones competentes» para garantizar la conservación de la flora y de la fauna (art. 26). Igualmente prevé la creación de un Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y formado «sobre la base de los datos de que pueda disponer el Estado o de los que facilitarán las Comunidades autónomas». La inclusión en ese Catálogo tiene una serie de consecuencias que la Ley relaciona, entre ellas la necesidad de elaborar Planes de Recuperación, Conservación o Manejo que se atribuye a las Comunidades autónomas. Éstas tienen la posibilidad de crear sus propios catálogos de especies amenazadas. En el último capítulo de este título se establecen una serie de medidas tendentes a la protección de las especies en relación con la caza y la pesca, lo que permite al Estado intervenir atrayendo hacia la competencia estatal de medio ambiente actividades que en principio también hubieran podido corresponder a la materia de caza

y pesca, que corresponden en exclusiva a todas las Comunidades autónomas. La intervención estatal va desde el establecimiento de determinadas prohibiciones de caza o pesca hasta la previsión, ya mencionada, de la necesidad de un examen para obtener la licencia de caza y pesca —examen que efectúan las Comunidades autónomas, pasando por la creación de un Censo Nacional de Caza dependiente del Ministerio de Agricultura, en el que se incluirán los datos que obligatoriamente deben suministrar las Comunidades autónomas y el Registro Nacional de Infracciones de Caza y Pesca, también dependiente del Ministerio de Agricultura y también formado a partir de los datos facilitados por las Comunidades autónomas y que tiene como principal consecuencia el que «el certificado obtenido por dicho Registro Nacional será requisito necesario para conceder, en su caso, la correspondiente licencia de caza o pesca» (art. 35), por parte de las diversas Comunidades autónomas.

Como ya se ha dicho el título V crea la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza como órgano consultivo y de cooperación entre el Estado y las Comunidades autónomas, al que se adscriben dos entes especializados: el Comité de Espacios Naturales Protegidos y el Comité de Flora y Fauna Silvestres.

Por fin respecto a las infracciones y sanciones previstas en el título V tan sólo cabe destacar la minuciosidad con la que se regulan. Con ello se reduce notablemente la posibilidad de que las Comunidades autónomas con competencias sobre estas materias puedan dictar normas complementarias.

C. V. P. S.

Ley 8/1989 de 13 de abril de 1989 de tasas y precios públicos. Régimen jurídico.

La entrada en vigor de la Constitución y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el principio de legalidad tributaria ha incidido de forma decisiva en la configuración del sistema tributario uno de cuyos conceptos encontraba su regulación básica en normas preconstitucionales. Se trata del tributo denominado tasa cuya definición fundamental se encuentra en la Ley General Tributaria. Por ello es necesario afrontar la revisión de las normas mencionadas, insertándolas en el nuevo marco jurídico creado por la Constitución. Esta adaptación y revisión se lleva a cabo a través de esta Ley que tiene como objeto determinar el concepto de tasa así como establecer, con carácter general y básico, el régimen jurídico del citado tributo que hasta este momento se encontraba regulado de forma dispersa y no siempre en normas jurídicas con rango y fuerza de ley, tal y como exige el principio de legalidad tributaria. De forma que en el título II de la Ley se sanciona el concepto, ligado siempre a la prestación de un servicio público de solicitud o percepción obligatoria y cuya satisfacción sólo puede realizarse por un ente público (no concurrencia con el sector privado), así como los distintos ele-

mentos que configuran la relación jurídico-tributaria de la tasa, es decir, el hecho imponible, el sujeto pasivo, los elementos de determinación de la cuantía del tributo y el devengo.

Al mismo tiempo se establece, a través del art. 21 y 55, el régimen básico que debe seguirse en la gestión de esta clase de tributo.

Sin embargo, la presente Ley no se limita a la regulación básica de las tasas dentro del conjunto de ingresos tributarios sino que aborda, también, la de los precios públicos, figura insuficientemente regulada en el ordenamiento jurídico. Siendo una figura semejante a la tasa, el legislador ha creído necesario establecer su distinción con ésta última, así como abordar de igual manera, su régimen jurídico. Por ello, el título III de la Ley tiene como objeto definir el denominado precio público, definición ligada a la prestación de un servicio público en la que no aparecen las características que identifican a la tasa, es decir, la obligatoriedad y no concurrencia, así como los elementos que permiten establecerlos y la fijación de su cuantía.

M.^a Dolores Arias Abellán

Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada.

En diversos países de la Europa comunitaria, el tema de la televisión privada ha suscitado vivas polémicas entre los juristas. Nuestra literatura jurídica no ha sido ajena a tan importante debate, especialmente a partir de los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional en esta materia (Sentencias 12/1982, de 31 de marzo, y 74/1982, de 7 de di-

ciembre). El texto legislativo objeto de comentario tampoco escapa a la polémica, como lo demuestra la tramitación parlamentaria del proyecto presentado por el Gobierno, en la que se manifestaron duras críticas por parte de todos los grupos de la oposición.

El mismo título de la Ley, que se refiere a la *televisión privada*, indica de entrada

dónde puede situarse la primera dificultad, porque, como agudamente se ha observado, la Ley no regula propiamente la televisión *privada*, sino la televisión *pública* gestionada por particulares. En efecto, el legislador considera la televisión como servicio público de titularidad estatal (siguiendo así la línea marcada por la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión, y la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones), servicio que, desde ahora, puede ser gestionado indirectamente por personas privadas mediante la figura administrativa de la concesión.

El contenido de la Ley se estructura en cuatro capítulos, una disposición adicional y dos transitorias. Nos referimos a continuación a los aspectos más destacados.

El capítulo I, que contiene disposiciones generales, se inicia con la declaración de que el objeto de la Ley es regular la gestión indirecta del servicio público esencial de la televisión, cuya titularidad corresponde al Estado. Se dispone a continuación que esta gestión indirecta se llevará a cabo por sociedades anónimas en régimen de concesión administrativa, respetando los principios del artículo 4 de la Ley 4/1980. Desde un punto de vista geográfico o territorial, la Ley establece en su artículo 4 un sistema de cobertura mixta en virtud del cual las sociedades concesionarios deberán emitir para todo el Estado pero también para cada una de las zonas territoriales que se delimiten en el Plan Técnico Nacional de Televisión Privada. El mismo artículo prevé que el número de concesiones será de tres. Por lo que respecta a dicho Plan, el artículo 5 dispone que será aprobado por el Gobierno, por Real Decreto, y que incluirá las condiciones técnicas que sean necesarias para la adecuada prestación del servicio.

En cuanto al capítulo II, dedicado al régimen jurídico de la concesión, interesa destacar que el otorgamiento de las concesiones se hará por concurso público convocado por el Consejo de Ministros. Asimismo, hay que hacer mención del artículo 14, relativo a la programación y en el que se fijan horarios mínimos de emisión y porcentajes mínimos de producción.

El capítulo III contempla determinaciones relativas a las sociedades concesionarias y, en concreto, al tipo de acciones, al capital social y a los requisitos para ser accionista.

El capítulo IV, finalmente, trata del régimen de infracciones y sanciones. Merece una especial consideración el artículo 26, según el cual las emisiones televisivas no amparadas en la correspondiente concesión permitirán a la autoridad gubernativa proceder al cierre de la emisora y a la requisita de los equipos y aparatos utilizados en la emisión.

Expuestas brevemente las líneas fundamentales de la Ley de Televisión Privada, parece oportuno apuntar algunos de los problemas que se suscitan desde un punto de vista jurídico-constitucional. Hay que observar así, y a efectos expositivos, una problemática de carácter general, por un lado, y un grupo de problemas que afectan de forma específica a las Comunidades autónomas, por otro.

En relación con los problemas de alcance general, la doctrina se ha planteado la necesidad de que la regulación de la denominada televisión privada revistiese la forma de ley orgánica en la medida que lo exige el artículo 81, en relación con el artículo 20, del texto constitucional. Una segunda cuestión problemática es la licitud de considerar la televisión como *servicio público esencial*, en aplicación del artículo 128 de la Constitución, que pa-

rece referirse más bien a recursos o servicios de carácter económico.

Como se ha indicado antes, un segundo grupo de problemas concierne a las Comunidades autónomas, a las que precisamente no se hace ninguna referencia en el articulado de la Ley ahora comentada. Esta circunstancia plantea la duda de si la Ley se adecúa a las previsiones que sobre la distribución de competencias en esta materia contiene la Constitución (art. 149.1.27) y el Estatuto de Cataluña (art. 16). La respuesta a este interrogante no parece fácil de entrada si se tiene en cuenta que la Ley sólo prevé tres concesiones y que éstas tienen carácter estatal (el artículo 26 de la Ley refuerza la prohibición de emisoras de televisión privada de ámbito regional o local).

Se ha cuestionado también la constitucionalidad del artículo 4, ya citado, por lo que respecta a las zonas territoriales a las que deberá adaptarse la emisión

de cada una de las sociedades concesionarias. La coincidencia o no coincidencia de estas zonas con el territorio de las Comunidades autónomas parece estrechamente vinculada a la estructura compuesta del Estado.

Finalmente, se ha planteado el problema del respeto al pluralismo lingüístico, si bien no puede olvidarse que la Ley tiene presente este punto en cierta medida al remitir a los principios contenidos en el artículo 54 de la Ley 4/1980.

A solicitud del Gobierno y del Parlament de Cataluña, el Consejo Consultivo de la Generalitat ha emitido el Dictamen 146, de 21 de junio de 1988, sobre la Ley de Televisión Privada (BOPC 4, de 28 de junio de 1988), en el que se consideran inconstitucionales los artículos 5.1, en relación con los 5.2.c y 4.2, y 14 de esta Ley. Acompaña al dictamen un voto particular.

Lluís J. Segura

Ley 22/1988, de 28 de julio, de protección, utilización y policía de costas.

Según la exposición de motivos de esta Ley, en ella se establece una regulación, con el carácter de mínima y complementaria de la que dictan las Comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias, que se contrae a la definición de las condiciones básicas para la protección del dominio público marítimo-terrestre, no reducida a la estrecha franja que tiene esta calificación jurídica, sino extendida a la franja privada colindante. Las competencias de las Comunidades autónomas son objeto de una mención genérica, remitiendo su alcance y contenido a lo establecido en los respectivos Estatutos.

El articulado aplica las directrices sentadas en la exposición de motivos (artículos, entre otros, 21.3, 34.1, 49.1 y 2, 53, 65, 99.3 y, sobre todo, el 114).

Según el art. 114, «Las Comunidades autónomas ejercerán las competencias que, en materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos de mar y demás relacionadas con el ámbito de la presente Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos».

Por otra parte, la disposición adicional sexta dice que «Las limitaciones en el uso del suelo previstas en esta Ley se aplicarán sin menoscabo de las competencias que las Comunidades autónomas y Ayuntamientos puedan ejercer en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo».

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 9.9), así como los del País Vasco (art. 10.31), de la Comunidad Autóno-

ma Gallega (art. 27.3), de Andalucía (art. 13.8) y de la Generalidad Valenciana (art. 31.9), les atribuyen, respectivamente, competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral. El Estatuto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares dice que corresponde a ésta la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral (art. 10.3).

El legislador estatal se ha apoyado en el art. 132.2 de la CE para definir los bienes de dominio público marítimo-terrestre (art. 3) y para establecer su protección (art. 20 a 30); pero ha olvidado que, como ha declarado el Tribunal Constitucional (Sent. de 3 de julio de 1984), «la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución para delimitar competencias», sino un concepto que «sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de la competencia de los diversos entes públicos que la ostentan»: ratificando así la distinción entre «*jurisdictio*» y «*dominium*» establecida anteriormente por el Consejo de Estado (Dictamen de 10 de mayo de 1952) y aceptada también por el Tribunal Supremo (Ss. 24 de enero de 1974 y 30 de junio de 1979, entre otras).

La Ley de Costas de 1988 afecta gravemente la competencia de las Comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio y del litoral. El reconocimiento formal de estas competencias, como ha puesto de relieve la doctrina, no va más allá de una cláusula de estilo (la del art. 114, antes transcrito), que se repite innecesariamente en las leyes estatales. Sin que la Ley lo hubiera dicho las Comunidades autónomas no sólo pueden, sino que deben, ejercer las competencias que tienen atribuidas en virtud de sus Estatutos. Lo correcto hubiera sido

que la Ley hubiera determinado hasta qué punto y en qué medida ese ejercicio de la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral se concreta en la utilización del dominio público marítimo-terrestre (otorgamiento de concesiones y autorizaciones, aprobación de proyectos, ejecución de obras, deslindes, normas específicas de protección de tramos de costas determinados, ordenación de playas, etc.). Como la Ley no aclara estos extremos, nos tememos que habrá de ser el Tribunal Constitucional el llamado a resolver innumerables conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades autónomas, salvo que, decidiendo los recursos de inconstitucionalidad ya interpuestos, sienta una doctrina que sirva para delimitar de una manera clara el alcance de las respectivas competencias.

Las disposiciones de la Ley de Costas sobre las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo terrestre, afectan gravemente a la competencia de las Comunidades autónomas en materia de urbanismo. Según el art. 20-3, estas disposiciones tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de las que dictan las Comunidades autónomas en el ámbito de su competencia. Como esta competencia urbanística tiene el carácter de exclusiva de las Comunidades autónomas, no cabe, a nuestro juicio, esa regulación mínima de que habla la Ley estatal. Por otra parte, si se tiene en cuenta que el citado texto legal incrementa las hasta ahora vigentes limitaciones de la propiedad en terrenos contiguos a la ribera del mar ¿qué regulación complementaria queda para ser dictada por las Comunidades autónomas? La zona de influencia ha de ser, como mínimo, de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar (art. 30.1). Poco, al me-

nos importante, podrá adicionarse a una regulación que, además de referirse a una zona tan extensa, ya concreta la necesidad de prever reservas de suelo para aparcamiento de vehículos, la obligación de adaptar las construcciones evitando la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respecti-

vo; criterios estrictamente urbanísticos y que, por ello, no corresponden a las competencia estatal.

Finalmente, son normas que infringen gravemente la competencia de las Comunidades autónomas las que exigen un informe vinculante de la Administración del Estado en la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral (art. 117.1).

Antonio Carceller

Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras.

Según se establece en la exposición de motivos, el fundamento competencial de la Ley se halla en los artículos 149.1.21 y 1.24 CE que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre el régimen general de comunicaciones y sobre las obras públicas de interés general.

La Ley pretende «revisar y actualizar el régimen vigente en la materia y, en concreto, sustituir la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras... y, al mismo tiempo, salvaguardar y garantizar los intereses generales del Estado que existen en este sector».

Según el artículo primero «es objeto de la presente Ley la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales». Concretamente, en el capítulo primero se definen los distintos tipos de carreteras. En el segundo se establecen las reglas relativas a la planificación, estudios y proyectos de las carreteras, así como a la construcción, financiación y explotación de las mismas. El capítulo tercero está dedicado al uso y defensa de las carreteras, distinguiendo, a tal efecto, las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección y estableciendo las infracciones y

sanciones tendentes a garantizar la conservación y el buen uso de las mismas. Por fin, en el capítulo cuarto se establece el régimen jurídico aplicable a los tramos urbanos y travesías (tramos de carretera estatal que discurren por suelos urbano) y a las redes arteriales (tramos de carretera que establecen de forma integrada la continuidad y conexión de los distintos itinerarios de interés general del Estado, o prestan el debido acceso a los núcleos de población afectados).

Desde la perspectiva propia de estos comentarios interesa destacar:

Primero, la definición amplia de carreteras estatales establecida en el art. 4. Concretamente se merecen esta consideración las carreteras «integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad autónoma» y se consideran itinerarios de interés general aquéllos en los que concurra alguna de las siguientes circunstancias»: 1. formar parte de los principales itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes Convenios. 2. Constituir el acceso a un puerto o aeropuerto de interés general. 3. Servir de acceso a los principales pasos fronterizos. 4. Enlazar

las Comunidades autónomas, conectando los principales núcleos de población del territorio del Estado de manera que formen una red continua que soporte regulamente un tráfico de largo recorrido». En definitiva, aunque todos los Estatutos de autonomía reservan a las respectivas Comunidades la competencia exclusiva sobre las carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio, en esta Ley se prevé la posibilidad de que, atendiendo al interés general, alguna de esas carreteras pueda considerarse como carretera estatal.

En segundo lugar cabe destacar los mandatos unilaterales de coordinación establecidos de forma genérica en los art. 5 (coordinación entre Estado, Comunidades autónomas y Entidades locales para garantizar la unidad del sistema de comunicaciones y armonizar los intereses afectados «utilizando al efecto los procedimientos legalmente establecidos») y en el art. 38 («toda actuación en una red arterial se establecerá previo acuerdo entre las distintas Administraciones públicas interesadas de forma coordinada con el planeamiento urbanístico vigente»). Cuando se trate de construir carreteras no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a los que afecten, esa coordinación se concretará en la obligación de recavar informes de las Comunidades autónomas y Corporaciones locales afectadas. En caso de disconformidad el Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto y en este caso ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año. Por su parte, en los art. 38 y 39 se establecen las facultades correspondientes al Estado y a las Entidades locales respecto a la actuación en las denominadas redes arteriales, tramos urbanos y travesías.

En tercer lugar deben destacarse las facultades reservadas al Estado en la zona

de afectación que se extiende a una distancia de 100 metros desde la zona de servidumbre en las autopistas, autovías y vías rápidas y 50 metros en el resto de carreteras. Para ejecutar en esta zona cualquier tipo de obras e instalaciones fijas o provisionales, cambiar el uso o destino de las mismas y plantar o talar árboles se requerirá la autorización del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo «sin perjuicio de otras competencias concurrentes y de lo establecido (respecto a las redes arteriales)». Igualmente en el art. 25 se establece una línea límite de edificación (de 50 metros a partir de la línea exterior de la calzada en las autopistas, autovías y vías rápidas y de 25 en el resto de las carreteras) en la que queda prohibido cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción, ampliación, a excepción de las imprescindibles para la conservación de las construcciones existentes. Se prevé, sin embargo, que el Ministerio de Obras Públicas, previo informe de las Comunidades autónomas y Entidades locales afectadas, por razones geográficas o socioeconómicas, fije una línea límite de edificación inferior a la establecida con carácter general.

Por último cabe señalar que, recogiendo lo establecido en el art. 10.35 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, la disposición adicional tercera dispone que la planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de las carreteras que sean de competencia de los órganos de gobierno de los territorios forales con derechos históricos se efectuará conforme al régimen jurídico en vigor. No obstante, añade que «la construcción en estos territorios de nuevas carreteras que pueden afectar a las facultades que corresponden al Estado, conforme al artículo 149.1.21.^a y 1.24.^a de la Constitución, requerirá la coordinación y acuerdo con éste».

C. V. P. S.

1.2. ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

A cargo de Joan Manuel Trayter Jiménez

Disposiciones varias

Orden de 17 de enero de 1989. Se dictan normas complementarias para la tramitación y gestión de incentivos económicos regionales previstos en la Ley 50/1985, de 27 de diciembre (BOE de 24 de enero de 1989).

De acuerdo con el art. 1, las empresas que deseen solicitarlos deberán presentar su petición ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde se pretende realizar el proyecto, debiendo aportar una serie de documentos que se especifican a lo largo de su articulado. La Dirección General de Incentivos Económicos Regionales procederá a notificar la resolución adoptada tras las calificaciones dictadas por las Autoridades previstas en el art. 27 del RD 1535/87.

Resolución de 12 de enero de 1989. Se regulan las normas de actuación y tramitación de solicitudes para la concesión de primas por abandono definitivo de plantaciones en campañas de 1988-89 a 1995-96 respecto al viñedo (BOE de 20 de enero).

Las solicitudes deben presentarse ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma de acuerdo con el modelo de impreso oficial que figura en el anexo a la Orden de 14 de octubre y acompañando los documentos que en ella se establecen. Una vez

cumplimentados los requisitos, es la propia comunidad la que gestiona el pago cuyo montante procede en un 70 % de la CEE y el resto de los presupuestos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Real Decreto de 13 de enero de 1989. Se regulan las normas sobre la calidad exigida de las aguas en la cría de moluscos (BOE de 20 de enero).

La incorporación de España a la Comunidad Económica Europea exige trasponer a nuestro ordenamiento jurídico interno las normas relativas a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos contenidas en la Directiva del Consejo 79/923/CEE, de 30 de octubre.

Diversas consideraciones fundamentaron la adopción por el Consejo de la Directiva indicada que se recogen todas ellas en la presente norma. La primera consiste en la necesidad de la protección y mejora del medio ambiente mediante medidas concretas destinadas a proteger las aguas contra la contaminación, incluidas las aguas para cría de moluscos. En segundo lugar, se considera necesario, para la salvaguarda de determinadas poblaciones de moluscos, la adopción de medidas tendentes a evitar las consecuencias del vertido de sustancias contaminantes en las aguas marítimas. En tercer

lugar, es preciso eludir las distorsiones que para el funcionamiento del mercado pueden suponer las condiciones de competencia desigual derivadas de la disparidad normativa a este respecto entre los Estados miembros.

Por ello, se establecen mediante el presente Real Decreto los criterios de calidad exigible a las aguas para la cría de moluscos en orden a permitir la vida y crecimiento de los mismos y contribuir de esta forma a la buena calidad de los moluscos comestibles por el hombre.

Para ello, los órganos competentes de las Comunidades Autónomas proporcionarán a la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la información precisa para su comunicación a la Comisión de la CEE.

Orden de 16 de enero de 1989. Se regulan las ayudas de la CEE a los productores de lúpulo para la cosecha de 1987 (BOE de 29 de enero).

La concesión de ayuda a los productores de lúpulo establecida por el art. 12 del Reglamento (CEE) número 1696/71 del Consejo, se regirá por lo previsto en dicho Reglamento y en los Reglamentos (CEE) números 1037/72 del Consejo, 1350/72 de la Comisión, y 3771/88 del Consejo y en la citada disposición debiéndose solicitar ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma en que se encuentre ubicada la explotación, cumplimentando los documentos que en ella se adjuntan.

Real Decreto 122/1989, de 3 de febrero. Se acuerdan medidas para la efectividad de la Planta Judicial.

La citada Disposición, dictada en desarrollo de las medidas previstas en la Ley 30/1988, de 28 de diciembre,

de Demarcación y Planta Judicial, recoge las siguientes previsiones:

Fijación de la fecha del 15 de septiembre de 1989 para la entrada en funcionamiento de los órganos que constituyen la planta inicial de los Juzgados del Orden Penal.

—El mismo día se prevé la transformación de determinados Juzgados de Primera Instancia y de Instrucción en Juzgados de lo Penal. Respecto a Cataluña, la Planta inicial estará formada por los Juzgados del Orden Penal de Nueva Constitución de Lérida, Uno y Dos de Gerona, Uno y Dos de Tarragona y Ocho y Nueve de Barcelona. Los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción números Diecinueve al Veintisiete de Barcelona se transformarán en los Juzgados del Orden Penal número Uno al Siete y Diez y Once correlativamente.

—Concreta la fecha del 28 de diciembre de 1989 para la conversión de los actuales Juzgados de Distrito en Juzgados de Primera Instancia e Instrucción o de Paz y constituye aquellos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción necesarios para la efectividad de los partidos o circunscripciones de nueva creación.

Real Decreto 147/1989 de 10 de febrero. Se regula la composición y funciones de la Comisión Nacional de Administración Local. (BOE 38, de 14 de febrero).

La Comisión Nacional de Administración Local es un órgano permanente de colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local prevista en la LBRL con las funciones y competencias que le atribuyen los artículos 118 y 119 de esa ley, cuyo reglamento fue aprobado por Real Decreto 2342/85 de 4 de diciembre. Dado que su funcionamiento

aconseja la modificación de la estructura organizativa prevista en el Real Decreto citado en el sentido de reducir el número de miembros del Pleno y de las Subcomisiones existentes, queda automáticamente derogado.

Por otro lado, se prevé la creación de grupos de trabajo y se adscribe orgánicamente al Ministerio para las Administraciones Públicas.

Orden de 26 de diciembre de 1988. Se dictan normas de aplicación del Real Decreto de 19 de junio de 1987 de ayudas para mejora y eficacia de las estructuras agrarias. (BOE de 27 de febrero. Rectificación de errores: BOE de 2 de febrero).

Carta Europea de 15 de octubre de 1985 sobre la autonomía local, ratificada por Instrumento de 20 de enero de 1988 (BOE 47, de 24 de febrero).

El mencionado texto legal, firmado en Estrasburgo e incorporado al ordenamiento jurídico español en virtud del art. 94.1 de la Constitución, regula la autonomía de los entes previstos en los arts. 140 y 141 de la Constitución española. El citado documento contiene las siguientes disposiciones fundamentales:

—Establece el concepto de autonomía local entendida como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes (Art. 3).

—El apartado segundo del artículo anterior establece la elección por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal de los miembros de los órganos ejecutivos de los entes locales, disposición a la que España ha hecho una reserva expresa dada la falta de elegibili-

dad directa de los miembros de las diputaciones provinciales.

—Se establece una protección de los límites territoriales de las entidades locales, que deberán ser consultadas previamente por vía de Referéndum para cualquier modificación de los citados límites.

—Respecto a los controles administrativos de los actos de las entidades locales, deben centrarse únicamente en asegurar el respeto de la legalidad y a los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las entidades locales, respetando siempre el principio de proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que se pretenden salvaguardar (art. 8).

Acuerdo de 22 de febrero de 1989, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial. Se atribuyen funciones de vigilancia penitenciaria a determinados órganos y autoridades jurisdiccionales.

La mencionada Disposición, de carácter temporal hasta que se dicten las medidas adecuadas para hacer efectivo el anexo 10.º de la Ley de Planta y Demarcación Judicial, establece, en relación a la Comunidad Autónoma de Cataluña, que las disposiciones de vigilancia penitenciaria se atribuyen al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 1 de Barcelona. Asimismo, corresponde al n.º 2 de Barcelona la competencia y jurisdicción del resto de establecimientos penitenciarios de las provincias de Barcelona, Gerona y Tarragona y a un magistrado de la Audiencia Provincial de Lérida, con jurisdic-

ción en aquella provincia (BOE 58, de 9 de marzo).

Real Decreto 227/1989 de 3 de marzo, por el que se adoptan las disposiciones necesarias para el desarrollo de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 87/601/CEE, de 14 de diciembre, sobre tarifas del transporte aéreo regular entre Estados miembros.

La mencionada Disposición, transpone al derecho interno los criterios de la Directiva referida, que a su vez forma parte de un conjunto de normas tendentes a liberalizar totalmente el transporte aéreo el 1 de enero de 1992. En concreto, por esta Disposición se procede a fijar un conjunto de procedimientos para la aprobación expresa o automática de las tarifas del transporte aéreo regular por las autoridades de los Estados miembros interesados, previa propuesta de las Compañías aéreas, bien individualizadamente, bien después de efectuar consultas con otras compañías a fin de conseguir una mejor y más racional explotación de los mercados (BOE 58, de 9 de marzo).

Orden de 10 de marzo de 1989, del Ministerio de Economía y Hacienda. Se determinan las sedes y ámbito territorial de los Tribunales económicos administrativos regionales, locales y de las salas desconcentradas que se crean.

En lo referente a la Comunidad Autónoma catalana, el Tribunal económico administrativo regional de Cataluña tendrá sede en Barcelona, y comprenderá las provincias de Barcelona, Gerona, Tarragona y Lérida (BOE 61, de 13 de marzo).

Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo. Se establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas al mar.

El régimen jurídico español sobre vertidos al mar de sustancias peligrosas viene establecido, en la actualidad, por la Ley 22/1988 de 28 de julio, de costas, (art. 57.2) que establece la necesidad de evitar el vertido de sustancias peligrosas a las aguas interiores y al mar territorial del Estado, y por la instrucción para el vertido al mar de aguas residuales, aprobado por Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 29 de abril de 1977.

Ahora bien, la incorporación de España a las Comunidades europeas la hace destinataria de las directivas comunitarias en la materia dado que, en virtud de las Disposiciones recogidas en el Acta Única Europea, la legislación comunitaria sobre Medio Ambiente juega de modo subsidiario y mínimo en efecto de una legislación estatal más protectora del Medio Ambiente.

La presente Disposición tiene por objeto incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva del Consejo 76/464/CEE de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad y la normativa general establecida en la Directiva del Consejo 86/280/CEE de 12 de julio de 1986. Respecto a su contenido, además de establecer su ámbito de aplicación y remitir al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma la competencia para la expedición de autorizaciones, determina taxativamente los conceptos sobre aguas interiores, límites de las aguas continentales, vertidos, contaminación, valores límites, establecimientos industriales, instalaciones ya existentes e instalaciones nuevas. Los tres Anexos que siguen al Real Decreto hacen referencia a disposiciones generales y dos listas de categorías y grupos de sustancias clasifica-

das de acuerdo con su toxicidad, persistencia y bioacumulación o por sus efectos perjudiciales sobre el medio acuático, según se establezca.

Por último, hemos de destacar que la Generalidad de Cataluña dispone de competencia de desarrollo legislativo y ejecutivo en el marco de la legislación básica del Estado en materia de protección del Medio Ambiente (art. 10.1.6 del Estatuto de Autonomía) en el ejercicio de la cual ha dictado el Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero, que aprueba el texto refundido de la Ley 5/1981 de 4 de junio, sobre desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales. Asimismo, destaca la Ley 6/1986 de 7 abril sobre Residuos Industriales adaptada a la normativa comunitaria mediante Decreto Legislativo 2/1986, modificado por la Ley 15/1987 de 9 de julio, (BOE 64, de 16 de marzo).

Orden, de 17 marzo de 1989, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la cual se dictan normas provisionales de coordinación en relación con la peste equina (BOE 64, de 18 de marzo).

Se clasifican diversas zonas según el grado de afectación de la enfermedad (zonas libres, de seguridad y afectadas). Además, se establecen los documentos exigidos para circular por el territorio nacional.

Real Decreto 327/1989, de 3 de abril, por el que se regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas para el año 1989.

La mencionada disposición dictada de conformidad con lo establecido en los arts. 13, 14 y 15 del Reglamento de la CEE n.º 797/1985, del Consejo, establece una acción común por la que

se podrá conceder una indemnización compensatoria anual a los agricultores que cumplan las condiciones que se establecen en el art. 3. Tiene su importancia por cuanto son las Comunidades Autónomas las encargadas de realizar todo el procedimiento de solicitud de indemnización compensatoria básica y los controles para su aplicación, de acuerdo con el capítulo 6 de la disposición (BOE 80, de 4 de abril).

Orden, de 3 de abril de 1989, por la que se aprueban las normas para la concesión de indemnización compensatoria en 1989.

La mencionada Disposición únicamente coordina el anterior Decreto, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final primera de la norma señalada (BOE 84, de 8 de abril de 1989).

Convenios

Resolución, de 27 de diciembre de 1988, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Instituto Nacional de Administración Pública y la Junta de Extremadura (BOE, de 19 de enero de 1989).

Resolución, de 21 de noviembre de 1988, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el Gobierno de Navarra en materia de obras hidráulicas, (BOE, de 5 de enero).

Resolución, de 25 de noviembre de 1988, por la que se da publicidad al convenio suscrito por el Ministerio de Economía y Hacienda y la Diputación Provincial de Aragón en materia de prestación de servicios referidos a la recaudación en vía ejecutiva de tributos del Estado cedidos a la Diputación (BOE, de 12 de diciembre de 1988. Rectificación de errores: BOE de 18 de enero de 1989).

- Resolución*, de 25 de noviembre de 1988, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la Junta de Castilla y León, sobre prestación de servicios en materia de recaudación en vía ejecutiva de tributos del Estado cedidos (BOE, de 20 de diciembre de 1988. Rectificación de errores: BOE de 18 de enero de 1989).
- Resolución*, de 25 de noviembre de 1988, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la Generalitat Valenciana, de prestación de servicios en materia de recaudación por vía ejecutiva de tributos del Estado cedidos (BOE, de 16 de diciembre de 1988. Rectificación de errores: BOE de 18 de enero de 1989).
- Resolución*, de 25 de noviembre de 1988, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la Junta de Andalucía sobre prestación de servicios en materia de recaudación por vía ejecutiva de tributos del Estado cedidos (BOE de 17 de diciembre de 1988. Rectificación de errores: BOE de 18 de enero de 1989).
- Resolución*, de 29 de noviembre de 1988, por la que se da publicidad al convenio celebrado entre el Ministerio de Cultura, el Gobierno de Canarias y el Cabildo Insular de La Gomera para la protección del patrimonio histórico de la isla de La Gomera (BOE de 27 de enero).
- Resolución*, de 29 de diciembre de 1988, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre la Diputación General de Aragón y el Consejo Superior de Deportes para la creación y funcionamiento de una escuela de montañismo en Benasque (BOE de 18 de enero).
- Resolución*, de 3 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Gobierno de Navarra sobre prevención y control de la hidatosis (BOE de 9 de enero. Rectificación de errores: BOE de 9 de febrero).
- Resolución*, de 3 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre prevención y control de la hidatosis (BOE de 21 de enero).
- Resolución*, de 4 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito por la Junta de Galicia y el Instituto Nacional de Empleo para la contratación temporal de trabajadores y desempleados en obras de interés general y social: prórroga (BOE de 17 de enero).
- Resolución*, de 4 de enero de 1989, por el que se da publicidad al convenio suscrito por el Instituto Nacional de Empleo y la Generalidad Valenciana para la contratación temporal de trabajadores y desempleados en obras de interés general y social: documento adicional (BOE de 23 de enero).
- Resolución*, de 5 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Junta de Andalucía en materia de farmacovigilancia (BOE 23 de enero).
- Resolución*, de 9 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito en el INSALUD y la Región de

Murcia en materia de atención primaria (BOE de 23 de enero).

Resolución, de 10 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Cultura y el Principado de Asturias sobre gestión del archivo de titularidad estatal (BOE de 27 de enero).

Resolución, de 10 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Junta de Castilla y León en materia de farmacovigilancia (BOE de 27 de enero).

Resolución, de 11 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Comunidad Valenciana en materia de farmacovigilancia (BOE de 28 de enero).

Resolución, de 16 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio entre el Ministerio para las Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de información relativa al registro central del personal (BOE de 20 de enero).

Resolución, de 26 de diciembre de 1988, por la que se da publicidad al convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Junta de Extremadura para el desarrollo del Plan de Extensión de la Educación Física y el Deporte Escolar en Centros Docentes no Universitarios (BOE de 6 de febrero).

Resolución, de 26 de diciembre de 1988, por la que se da publicidad al convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el Principado de Asturias para el desarrollo del Plan de Extensión de la Educación Física y Deporte

escolar en centros docentes no Universitarios (BOE 39, de 15 de febrero).

Resolución, de 3 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre prevención y control de la hidatosis (BOE de 21 de febrero. Rectificación de errores: BOE de 28 de febrero).

Resolución, de 9 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia para el desarrollo de un Plan de educación de adultos (BOE de 26 de febrero).

Resolución, de 11 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Comunidad de Madrid sobre prevención y control de la idatosis (BOE de 2 de marzo).

Resolución, de 12 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Junta de Extremadura en desarrollo de programas para situaciones de necesidad y su prórroga (BOE de 9 de febrero).

Resolución, de 16 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia para el desarrollo del Plan de Extensión para la Educación Física y Deporte escolar en centros docentes no universitarios (BOE de 6 de febrero).

Resolución, de 23 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio sus-

crito entre el Instituto Nacional de la Administración Pública y la Junta de Castilla y León (BOE de 4 de febrero).

Resolución, de 23 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la Junta de Galicia, para la prestación de servicios en materia de recaudación en vía ejecutiva de tributos del Estado cedidos (BOE de 8 de febrero).

Resolución, de 24 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Gobierno de Navarra e ICONA para la restauración hidrológico-forestal de las cuencas que discurren por esta comunidad (BOE de 9 de febrero).

Resolución, de 25 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto Andaluz de Administración Pública (BOE de 7 de febrero).

Resolución, de 2 de febrero de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio del Interior y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la realización de obras de conservación y mejora de las casas-cuartel de la Guardia Civil (BOE de 15 de febrero).

Resolución, de 30 de enero de 1989, por la que se da publicidad al convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma Balear y el Ministerio de Asuntos Sociales para la Gestión de Funciones en materia de Protección y Tutela de Menores (BOE de 10 de marzo).

Resolución, de 13 de febrero de 1989, por la que se da publicidad al convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma Vasca y el Ministerio de Cultura y la Asociación para la Defensa y Conservación de Archivos, para la creación del inventario y microfilmación de la documentación referente a Euskadi, que será custodiada en Archivos estatales (BOE de 10 de marzo).

Resolución, de 6 de marzo de 1989, por la que se da publicidad al convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Universidad de Málaga sobre Programa de Perfeccionamiento del profesorado (BOE de 29 de marzo).

Resolución, de 6 de marzo de 1989, por la que se da publicidad al convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Universidad de Valencia sobre el Programa de Perfeccionamiento del Profesorado (BOE 75, de 29 de marzo).

Resolución, de 3 de marzo de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Consejo Superior de Deportes, la Generalidad de Cataluña y el Real Automóvil Club de Cataluña sobre creación y funcionamiento del circuito permanente de velocidad de Cataluña (BOE 78, de 1 de abril).

Resolución, de 13 de marzo de 1989, por la que se da publicidad al convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el Gobierno de Baleares sobre la enseñanza de la lengua catalana (BOE 78, de 11 de abril).

Resolución, de 6 de marzo de 1989, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Gobierno Vasco en ma-

teria de farmacovigilancia (BOE 79, de 12 de abril).

Resolución, de 31 de marzo de 1989, por la que se da publicidad al convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre construcción de instalaciones deportivas dentro del Plan «Albacete 2.000» (BOE 95, de 26 de abril).

Resolución, de 5 de abril de 1989, por la que se da publicidad al convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Generalidad de Cataluña sobre el programa de Escuelas Viajeras (BOE 93, de 24 de abril).

Resolución, de 5 de abril de 1989, por el que se da publicidad al convenio establecido entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Junta de Galicia sobre el programa de Escuelas Viajeras (BOE 95, de 26 de abril).

Traspasos

Real Decreto 4/1989, de 13 de enero, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de protección de menores (BOE 12, de 14 de enero de 1989).

Real Decreto 5/1989, de 13 de enero, sobre traspasos a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de ampliación del patrimonio arquitectónico (BOE 12, de 14 de enero de 1989).

Real Decreto 25/1989, de 13 de enero, de traspasos a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de los medios personales, presupuestarios y patrimo-

niales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/87, de 30 de julio, en relación a los transportes por carretera y por cable (BOE 14, de 17 de enero).

Real Decreto 404/1989, de 21 de abril, de traspaso a la Comunidad de Madrid de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/87 de 30 de julio, en relación a los transportes por carretera y por cable.

El art. 18.2 de la Ley Orgánica 5/87 establece la supresión de los órganos de gestión específica de transporte terrestre que puedan existir dentro de la Administración periférica del Estado, salvo de las provincias fronterizas, por lo cual es necesario el traspaso de los medios indicados en el Real Decreto (BOE 100, de 27 de abril).

Real Decreto 405/1989, de 21 de abril, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Madrid en materia de protección de menores.

Debido a la Ley 21/87 sobre Reforma del Código Civil en materia de adopción encargada a las Comunidades Autónomas determinadas competencias en materia de tutela, guarda, acogimiento y adopción, se dicta la presente disposición para ampliar los medios materiales de la Comunidad de Madrid en la materia (BOE 100, de 27 de abril).

Real Decreto 415/1989, de 21 de abril, sobre ampliación y modificación de los medios patrimoniales, personales y presupuestarios traspasados a la Comunidad de Madrid por el Real Decreto 2060/1985 de 9 de octubre, en materia de sanidad (BOE 101, de 28 de abril).

Real Decreto 416/1989, de 21 de abril, del traspaso de funciones y servicios a la Comunidad de Madrid en materia de juventud y ampliación de los medios traspasados por el Real Decreto 680/1985, de 19 de abril (BOE 101, de 28 de abril).

Real Decreto 409/1989, de 21 de abril, sobre ampliación de medios personales y presupuestarios traspasados a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de cultura (bibliotecas, museos y archivos) (BOE 101, de 28 de abril).

Real Decreto 410/1989, de 21 de abril, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura por el Real Decreto 949/84 de 28 de marzo, en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y de la vivienda (BOE 101, de 28 de abril).

Real Decreto 411/1989, de 21 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Extremadura de los medios

personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/87, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y por cable (BOE 101, de 28 de abril).

Real Decreto 412/1989, de 21 de abril, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de protección de menores (BOE 101, de 28 de abril).

Real Decreto 413/1989, de 21 de abril, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de protección de menores (BOE 101, de 28 de abril).

Real Decreto 414/1989, de 21 de abril, de traspaso a la Comunidad Autónoma de La Rioja de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/87 de 30 de julio, en relación con el transporte por carretera y por cable (BOE 101, de 28 de abril).

1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3.1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Francesc de Carreras y Joaquim Ferrer

Sentencia 13/1989, de 26 de enero. Exigencias formales de las normas básicas.

Ponente:

Antoni Trunyol Serra

El Tribunal Constitucional sigue en esta sentencia la línea emprendida en diversas sentencias de 1988 en orden a exigir por razones de seguridad jurídica que el legislador estatal indique expresamente —o se pueda fácilmente deducir— qué preceptos son básicos, así como imponer, excepto supuestos excepcionales, la ley formal como instrumento normativo de las bases. El Tribunal, consecuente con esta postura, declara no directamente aplicable en Cataluña el Real Decreto 381/1989, de 25 de enero, que aprobó la Reglamentación técnico-sanitaria del Comercio Minorista de Alimentación.

«A este respecto baste considerar que la norma en conflicto, como ya se ha señalado, no contiene declaración alguna que la califique como básica, tratándose, como se trata, de un desarrollo reglamentario de una norma que reviste igual ca-

rácter, y que no resulta factible inferir de su contenido tal carácter; y que tampoco puede afirmarse que contiene unos «requisitos mínimos» en orden a la higiene y sanidad alimentarias exigible en todo el territorio nacional, siendo así que es un conjunto de disposiciones exhaustivo que vacía de contenido las competencias de las comunidades autónomas constitucionalmente reconocidas en esta materia, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

En conclusión, y a tenor de lo hasta aquí expresado, procede declarar que, al carecer el Real Decreto controvertido de carácter básico, su aplicación en la Comunidad Autónoma de Cataluña, por obra de su artículo 2, no respeta las competencias que la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuyen a dicha comunidad, por lo que debe declararse no aplicable directamente en la misma.»

J. F.

Sentencia 14/1989, de 26 de enero. Conflicto positivo de competencia 553/1984. Competencias de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de agricultura (art. 148.1.7 CE y 10.8 EA de las Islas Baleares).

Ponente:

Eugenio Díaz Eimil

1. El presente conflicto de competencia lo plantea el Gobierno Central frente

al Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en relación a la Resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de dicha Comunidad, de 17 de febrero de 1984, mediante la cual se esta-

blecían las bases de ejecución para la financiación de la inmovilización de la carne porcina durante la campaña de 1984 en dicha Comunidad.

Dos son los problemas centrales que el TC trata de resolver: *a)* Si la competencia exclusiva que en materia de agricultura y ganadería atribuye a la Comunidad de Baleares el art. 10.8 de su Estatuto de Autonomía ha sido o no ejercida en el marco de la ordenación general de la economía, tal como establece dicho precepto; y más concretamente, si se ha excedido o no de las directrices generales establecidas por el Estado en materia de ordenación y regulación del mercado agropecuario; *b)* Se plantea un problema complementario en relación a la relevancia que en el conflicto tiene el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas.

2. El Abogado del Estado argumenta el planteamiento del conflicto porque la Resolución incentiva la inmovilización de la carne porcina durante la campaña de 1984, estableciendo una propia clasificación de los canales y precios que se van a beneficiar de esa incentivación. El contenido de esta Resolución sería una medida típica de ordenación del mercado agropecuario, que entraría en el ámbito competencial del Estado, es decir, en la ordenación general de la economía. La Ley 26/1968, de 20 de junio, sobre creación del Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA) establece entre las funciones de dicho organismo la compra, almacenamiento y financiación de los productos agrarios, así como la política de primas y subvenciones. Todas estas medidas serían unos medios instrumentales que permitirían el libre juego de las fuerzas del mercado.

Siguiendo su argumentación la cláusula de «la ordenación general de la econo-

mía» sería la que delimitaría las competencias autonómicas en materia de agricultura y ganadería, debiéndose aplicar la doctrina de la unicidad del orden económico nacional, asentada en la STC 1/1982, de 28 de enero. Cualquier medida dirigida a la ordenación de mercados agropecuarios supondría una fragmentación del orden económico unitario (STC 18/1982, FJ 5). Dentro de los modelos comparados se reserva a los poderes centrales la política general de precios.

La Base 5 de la Resolución establece una clasificación de canales y precios distinta a la regulada por el Estado en la OM de 5 de noviembre de 1981, ni cumple la regulación general de la campaña para 1984 realizada por el Estatuto en el RD 1949/1983, de 13 de julio, donde se habilitan actuaciones análogas del FORPPA para asegurar el abastecimiento del mercado y el control de los precios.

Por último, el Abogado del Estado argumenta que esta medida autonómica sobrepasa el límite material que establece el art. 139.2 CE que impide la adopción de medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación de bienes en todo el territorio español. Tanto medidas que incentivarán la movilización, como la inmovilización de la carne porcina en una determinada Comunidad autónoma sería contraria a la unidad del mercado nacional.

3. El Letrado de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares alega que la Resolución no es una actuación directa para ordenar y regular el mercado agropecuario, sino que es una medida de auxilio para determinadas empresas a través de la técnica de la subvención consistente en financiar determinados puntos de interés de préstamos solicitados a la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Baleares, por un montante global de 34 millones de pesetas.

El objetivo de la medida es la inmovilización de la carne porcina mediante esta ayuda, para ofrecer el producto al mercado en el momento más oportuno, dado el elevado coste de la inmovilización para los pequeños ganaderos. No sería una actividad dirigida directamente a ordenar el mercado, aunque pueda tener incidencia en él.

Los art. 148.1.7 CE y 10.8 EA atribuyen la competencia exclusiva a la Comunidad en materia de agricultura y ganadería, cuya función pública se traduce en técnicas de fomento y subvención. Si se impone como límite el respeto a la ordenación general de la economía, de tal modo que impidiera cualquier actividad de contenido económico, se vaciaría de contenido la competencia autonómica. Sigue alegando el Letrado que la cuantía de la subvención es mínima (1.360.000 ptas.), y que el Estado no posee un título competencial genérico en materia de subvenciones a la ganadería.

Esta Resolución sería compatible con las competencias del FORPPA, cuya competencia sobre subvenciones quedaría reducida a lo que pueda calificarse como básico para la ordenación general de la economía. Además la finalidad del RD 1949/1983 es la intervención directa en el mercado de la carne cuando se producen fluctuaciones de precios significativas, finalidad bien distinta a la de la Resolución impugnada.

Esta actividad sería de fomento que vendría legitimada por el principio de autonomía financiera. El art. 139.2 CE no incidiría en la delimitación competencial; tan sólo podría servir de fundamento para la declaración de inconstitucionalidad.

4. El TC resuelve, en primer lugar, los problemas relativos al contenido y alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, aplicando la

doctrina general ya asentada en su Jurisprudencia. La autonomía financiera supone la plena disposición de los medios financieros, pero no por ello se podrá financiar o subvencionar cualquier tipo de actividad, sino tan sólo sobre las que se tengan competencias. La competencia de gasto no es por sí sola un título competencial que pueda alterar el sistema de distribución de competencias. El art. 1.1 LOFCA vincula la autonomía financiera al desarrollo y ejecución de las competencias propias. La financiación o subvención ha de ser aplicada a actividades en las que, por razón de la materia, se ostenten competencias (SSTC 30/1982, de 30 de junio, 95/1986, de 10 de julio (Vid. comentario, *Autonomías*, 1987, n. 6, P. 141-144); 145/1986, de 25 de noviembre (Vid. comentario, *Autonomías*, 1987, n. 7, P. 136-137); 201/1988, de 27 de octubre). Las subvenciones serían simples actos de ejecución de competencias (STC 95/1986, de 10 de julio (Vid. Comentario, *Autonomías*, 1987, n. 6, P. 141-144).

El art. 139.2 CE tampoco sería un precepto atributivo de competencias, sino que sería un límite para las competencias autonómicas y estatales, y por lo tanto inadecuado para resolver un conflicto de competencias.

5. La solución al problema hay que buscarla en los preceptos que atribuyen las competencias. Dichos preceptos contemplan un supuesto de concurrencia de competencia autonómica específica (sobre agricultura y ganadería) y una competencia genérica estatal (sobre ordenación general de la economía).

En primer lugar, el TC utiliza un argumento *ad absurdum* al establecer que si se considerara que toda medida autonómica de contenido económico que incidiera en el mercado agropecuario vulneraría la competencia estatal de ordena-

ción y regulación del mercado, ello equivaldría a negar la competencia de la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, define cuál sería el marco general de la distribución de competencias. Al Estado, por su competencia de ordenación general de la economía, le correspondería establecer las directrices globales de regulación y ordenación del mercado agropecuario, entre ellas: *a*) política general de precios y abastecimientos; *b*) la orientación de las medidas de intervención dirigidas a lograr la estabilización de dicho mercado.

La Comunidad Autónoma, dentro del marco de las directrices generales, tendría competencia para adoptar las medidas que no resultaran contrarias, sino complementarias, concurrentes o neutras para mejorar las estructuras agrícolas o ganaderas que no supongan una intervención negativa o distorsión de la ordenación general de la economía.

Dentro de este marco general de definición, el TC opta para resolver estos conflictos por el método casuístico; en cada supuesto concreto habrá que examinar el contenido y alcance de la decisión autonómica para determinar si contradice o no las directrices generales de la política económica agropecuaria estatal.

En este caso concreto el Estado aprobó las directrices generales mediante el RD 1949/1983, de 13 de julio. La Comunidad autonómica en concurrencia aprobó financiar la inmovilización de la carne de porcino, para permitir que los pequeños ganaderos acudieran al mercado en épocas más rentables, colocándolos en situación similar a la de otros ganaderos con productos menos perecederos o susceptibles de inmovilizaciones con menores costes.

La Resolución no tendería a regular el precio del mercado, sino que sería una medida de financiación para potenciar y mejorar estructuras de la porcicultura ba-

lear, de escaso peso dentro del mercado nacional. Además no se han aportado datos suficientes, por los cuales se justifica que se han alterado las directrices generales establecidas por el Estado. Por ello concluye el TC que la Resolución no excede el límite que le impone el art. 10.8 EA, sin que se haya extralimitado de sus competencias la Comunidad.

6. El sector de la agricultura y la ganadería es excesivamente complejo, en el cual no es fácil delimitar las competencias que pueden corresponder al Gobierno central y a las comunidades autónomas. En nuestro sistema jurídico la competencia es otorgada, con carácter exclusivo, a la Comunidad Autónoma. Dentro de este esquema, dado que existe una cláusula de ordenación general de la economía, en determinados casos se permitiría la actuación del poder central. Esta actuación al menos *a priori* dependería de que la actividad económica fuera susceptible de afectar a las relaciones interautonómicas, es decir, a la unidad de mercado.

El supuesto competencial que nos ocupa, no es de carácter exclusivo, ya que la Comunidad no tiene ni la plena disponibilidad sobre la materia, ni excluye a la otra instancia de poder. Sería más bien uno de los supuestos de concurrencia parcial, ya que la delimitación competencial no recae sobre la totalidad de la materia o de la función (Legislativa o ejecutiva), sino que ambos entes tienen competencias de la misma naturaleza, ya sea de legislación o ejecución. La competencia aparecería repartida en grados o separada según el tipo de actuación. Se podría llegar a dar el caso de que existieran dos normas, una estatal y otra autonómica, con la misma amplitud y contenido.

El TC utiliza para resolver el conflicto el método de la ponderación en el caso concreto aplicado a un supuesto de concurrencia competencial. Para ello esta-

blece la comparación entre dos tipos de competencia; una genérica, la del Estado en virtud de la cláusula de ordenación general de la economía, y otra específica, la de la Comunidad Autónoma en virtud de la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería. Definido el término de la comparación, el TC pasa a examinar si la decisión autonómica ha contradecido o no las directrices generales, estableciéndose una especie de criterio de prevalencia de la competencia genérica.

Establecido en estos términos el método que utiliza el TC para la resolución de estos conflictos, no puede pasar desapercibida la problemática que pueda entrañar, ya que se puede convertir una competencia de carácter exclusivo (al menos en teoría), en una competencia de tipo residual; es decir, la Comunidad Autónoma podrá actuar en todo aquello que no contradiga la actuación genérica del Gobierno central. Es por ello, que si se quiere utilizar el método de la concretización, es necesario definir qué competencias concretas materiales deben incluirse en la cláusula de la ordenación general de la economía, precisándolas de manera exhaustiva.

El TC, con un carácter abierto, define esta cláusula en el ámbito agropecuario, diciendo que permite al Estado establecer las *directrices globales* de ordenación y regulación del mercado agropecuario *nacional*, entre ellas, la política *general* de precios y abastecimientos y las medidas de intervención para lograr la estabilización de los mercados. De este criterio se pueden deducir algunas consecuencias: *a)* Cuando la decisión autonómica afecte a la ordenación del mercado, pero tan sólo dentro del ámbito autonómico, sin que tenga consecuencias para el mercado nacional, se ejercitaría la competencia de conformidad con el esquema constitucional. *b)* El TC parece querer introducir

criterios funcionales para la delimitación de la competencia; en este sentido, al Estado le correspondería establecer la regulación global y general de la ordenación del mercado, mientras que a la Comunidad Autónoma le correspondería la ordenación específica del mercado. Esta ordenación específica debería ser neutra respecto a la ordenación global. *c)* El TC establece como criterios concretos que deben entrar dentro de la competencia estatal en esta materia, la política general de precios y las medidas destinadas a la estabilización del mercado. Estos criterios se deben traducir en medidas destinadas a establecer un precio máximo del producto o a evitar fluctuaciones en ese nivel máximo, todo ello de acuerdo a las obligaciones que se puedan derivar de la normativa de la CEE, las cuales podrían ocasionar la necesidad de una uniformización del mercado interno. Ahora bien, estas medidas dejan intactas las medidas autonómicas que se puedan adoptar respecto a la comercialización del producto.

En el caso concreto que nos ocupa el TC adopta tres criterios para examinar la adecuación de la decisión autonómica a las directrices globales del Estado: *a)* Ambito territorial-material de la decisión (la Resolución que nos ocupa está destinada a potenciar y mejorar las estructuras de la porcicultura balear, no a la ordenación del mercado nacional). *b)* Importancia del efecto que pueda causar la medida en la economía nacional (la porcicultura balear ocupa un escaso peso dentro del mercado nacional y la cuantía económica de la subvención es mínima, no susceptible de alterar el precio). *c)* Importancia del sujeto destinatario de la medida (pequeños ganaderos locales, los cuales sufren un elevado coste económico en caso de inmovilización).

Del conjunto de los criterios jurisprudenciales planteados en este conflicto de

competencia, si bien se ha abierto el camino para tratar de establecer una delimitación entre los respectivos ámbitos de competencias, no se han resuelto de una manera lo suficientemente satisfactoria. Siguen sin resolverse una serie de problemas: a) El criterio de la resolución del conflicto según la generalidad o especificidad de la decisión adoptada, parece buscar una distribución de competencias funcional, en sentido parecido a las que se aplican cuando se distribuyen las competencias entre normativa básica-normativa de desarrollo o legislación-ejecución. Dichos criterios no son aplicables en un supuesto concurrencial como el presente en el que ambos entes conservan idénticas funciones. El sistema de distribución de competencias ha de ser estrictamente material, en el sentido de poder delimitar ámbitos precisos de actuación. b) Ya que el método de concretización se basa en una comprobación de la adecuación de la medida específica a la directriz global, recayendo ambas en ámbitos exclusivos, debería operarse una interpretación de carácter restrictivo respecto del ámbito de aplicación de la directriz global, porque en caso contrario podría llegar a con-

vertirse una competencia exclusiva en residual. c) El ámbito de aplicación material de la cláusula de ordenación general de la economía ha de ser concretado de una manera precisa, teniendo en cuenta, en primer lugar, que la medida ha de tener carácter interautonómico. La organización del mercado agropecuario afectaría a la política general de precios y a la estabilización de los mismos, es decir, en los términos ya expresados, el interés estatal se debería concretar en que no se supere un nivel máximo del precio, pudiéndose adoptar las medidas necesarias para que se estabilice, evitando una carga inflacionista para el sistema económico general. d) Si se adopta este criterio para el reparto competencial, se conseguiría delimitar el ámbito competencial autonómico, en el sentido de que le corresponderían las medidas destinadas a la comercialización agraria y ganadera y las funciones de auxilio (subvenciones) y las instrumentales (concesión de créditos), sin que por ello se afecte al nivel máximo del precio, ya que serían medidas destinadas a la disminución del precio.

Juan Carlos Gavara de Lara

Sentencia 15/1989, de 26 de enero. Recursos de inconstitucionalidad n.º 728, 731 y 735/1984. Defensa del consumidor y del usuario.

El Tribunal Constitucional resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Gobierno Vasco y por la Junta de Galicia contra la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios.

La sentencia se estructura en dos partes claramente diferenciadas; en la primera el Tribunal se cuestiona la competencia del Estado para dictar una ley referente a la

materia «defensa del consumidor y usuario» en general, mientras que en la segunda resuelve uno a uno los problemas de constitucionalidad planteados por las partes recurrentes. Con esta estructura es fácil deducir que el núcleo doctrinal de la sentencia que nos ocupa se encuentra en la primera parte de la misma, cuando el Tribunal clarifica cuál es la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en la materia que la Ley 26/1984 pretende regular.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, después de rechazar la utilización de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal como mecanismo atributivo de competencias, encuentra la justificación de la iniciativa estatal en la doble cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución, ya que, tratándose de una materia no mencionada ni en el artículo 148.1 ni en el 149.1 de la norma fundamental, únicamente las comunidades autónomas no limitadas competencialmente por el primero de estos preceptos han podido asumir competencias normativas plenas en la misma, correspondiendo al Estado su ejercicio en relación a los demás territorios autonómicos, lo cual, según el Tribunal: «justifica la promulgación por el Estado de una ley en el ejercicio de la competencia que les es propia sobre defensa de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de que la aplicabilidad y eficacia de la misma no alcance por igual a todo el territorio nacional», precisando el propio Tribunal que «los excesos competenciales que pudieran detectarse en la ley no siempre abocarán ineludiblemente a la declaración de inconstitucionalidad, sino a la de su ineficacia o inaplicabilidad directa en función de que las comunidades autónomas dispongan de esas competencias», por lo cual y con el fin de salvaguardar el principio de seguridad jurídica, el Tribunal considera necesario que la propia ley establezca expresamente cuál es su ámbito de aplicación.

Como argumento *a fortiori* a favor de la competencia estatal, el Tribunal Constitucional, después de dejar bien claro que el artículo 51 de la Constitución no es conceptuable como una norma competencial, destaca el carácter pluridisciplinar de la materia «defensa del consumidor y usuario» y como el Estado, en el ejercicio de diversas competencias que le han sido conferidas con carácter exclusivo

por el artículo 149.1 de la Constitución, como las referentes, y la legislación civil o mercantil, sanidad, derecho a la información y a la educación en materia de consumo, actividad económica y otros, puede incidir en la misma: «como quiera que la sustantividad o especificidad de la materia no es, en líneas generales, sino resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias, en la medida en que el Estado ostente atribuciones en estos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que sobre "defensa del consumidor y del usuario" corresponden a determinadas comunidades autónomas... las cuales, en ese caso, también podrán quedar vinculadas a las previsiones estatales».

De la casuística en que entra el Tribunal al pronunciarse sobre los diferentes preceptos objeto del recurso, cabe destacar las siguientes consideraciones:

1. La necesidad de que el carácter básico de una norma estatal quede claramente establecido. En este sentido, el Tribunal exige: «un mayor rigor en la condición formal que dichas normas han de tener para poder ser calificadas como tales bases, lo que impone la necesidad de que la norma establezca de una modo expreso su carácter de básica, o bien que aquel carácter se infiera con naturalidad de su propia estructura».

2. El Tribunal considera como una competencia sanitaria de carácter básico, y por tanto, estatal (artículo 149.1.16 CE), la regulación de la determinación de los métodos de análisis, recogida de muestras, control de calidad e inspección de los diferentes productos, actividades o servicios. «De esta manera... quedan garantizadas unas condiciones mínimas que, no obstante, toda comunidad autónoma con competencias sanitarias podrá ampliar o desarrollar».

3. La competencia del Estado para dictar normas generales para establecer los contenidos mínimos en materia de aditivos, productos tóxicos, material envasado, etiquetado, almacenaje, transporte, registro, inspección, responsabilidad y régimen sancionador, se justifica en base a la potestad de coordinación que en materia sanitaria corresponde al Estado según el artículo 149.1.16 de la Constitución, entendiéndose en este caso por coordinación: «la fijación de medios que hagan posible la homogeneidad técnica en determinados aspectos».

4. La previsión contenida en la Ley 26/1984 que, en casos excepcionales y para garantizar la salud y seguridad de las personas en los supuestos más graves de negligencia o fraude a los consumidores y usuarios, el Gobierno de la Nación pueda constituir un «órgano excepcional» para que, con representantes de las comunidades autónomas, asuma temporalmente los poderes administrativos en materia de defensa de los consumidores y usuarios, el Tribunal Constitucional no considera que vulnere el orden constitucional de distribución de competencias, aunque el alto Tribunal impone ciertas cautelas en la adopción de esta medida extraordinaria.

«El Estado tiene título competencial (el del artículo 149.1.16 CE) para intervenir fijando las bases en materia de sanidad y para coordinar las competencias de las comunidades autónomas sobre la misma materia, dentro de la cual hay que

considerar incluida la salud y seguridad de las personas. Esa competencia que puede y debe ser ejercida para atender situaciones normales, no puede ser omitida a la hora de afrontar situaciones gravemente anómalas, a las cuales podrá hacer frente el Estado, en primer término, siempre que, al intervenir con medidas o remedios extraordinarios, no olvide que... esa intervención ha de estar "justificada por razones de necesidad y urgencia" y ha de ser "proporcionada en su forma y duración a esa situación de urgente necesidad", y, en segundo término, siempre que al prever o ejecutar medidas extraordinarias no altere el reparto competencial ni desapodere a las comunidades autónomas de sus competencias».

Finalmente, destacamos los dos votos particulares de la Sentencia 15/1989; uno formulado por el magistrado Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, y el otro por el magistrado Luis Díez-Picazo.

Del primero cabe destacar la tesis según la que, de los artículos 51 y 149.1.1 de la Constitución, se deriva una competencia del Estado para regular las condiciones básicas que garantizan a todos los ciudadanos su derecho a la defensa como consumidores y usuarios en general, y no únicamente cuando se pone en peligro su salud; y del segundo, la acentuación que supone respecto a la opinión mayoritaria del Tribunal de la exigencia de la claridad del carácter formal de las bases estatales.

X. B. F.

Sentencia 45/1989, de 20 de febrero. Cuestión de inconstitucionalidad n.º 1837/88. Artículos 4.2, 5.1 (regla primera), 7.3, 23 (en relación con el 24.7), 31.2 y 34.3 y 6 de la Ley 44/1978, del impuesto sobre la renta de las personas físicas (artículos 14, 18, 31 y 39 CE).

Ponente:
Francisco Rubio Llorente

1. Con esta sentencia el Tribunal Constitucional resuelve la cuestión de in-

constitucionalidad acordada por el propio Tribunal en la Sentencia 209/1988, de 10 de noviembre, en la que se reconocía en amparo el derecho del recurrente a no ser discriminado fiscalmente por haber contraído matrimonio y a presentar por separado su declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas del año 1985.

2. Las alegaciones presentadas por el fiscal general del Estado en esta cuestión se concretan en la necesidad de declarar la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de los artículos 4.2, 5.1 (regla primera), 7.3, 31.2 y 34.3 y 6 de la Ley 44/1978, con referencia a los pronunciamientos de la Sentencia 209/1988, y el tratamiento desigual y no justificado que se impone a los integrantes de la unidad familiar por la acumulación de rentas y el aumento de la progresividad.

3. El abogado del Estado, por su lado, considera que los temas que plantea la Sentencia 209/1988 son: *a)* El efecto discriminatorio que sufren las personas físicas integradas en una unidad familiar como consecuencia del tratamiento tributario; *b)* La violación o no de la intimidad económica por el régimen de declaración conjunta, y *c)* Si es discriminatorio o no que la celebración del matrimonio no determine un período impositivo inferior al año. A todas estas cuestiones responde el alto Tribunal en sus fundamentos jurídicos.

4. El Tribunal se dedica, en primer lugar, a precisar exactamente el objeto de la cuestión.

a) El primer grupo de preceptos cuestionados está formado por los artículos 4.2, 5.1, 7.3, 34.3, 31.2 y 34.6, que hacen referencia a los siguientes aspectos: sujeción conjunta y solidaria de todos los componentes de una unidad familiar al

impuesto; la unidad familiar puede estar formada por los cónyuges y los hijos menores, en su caso; la acumulación de todos los rendimientos e incrementos de patrimonio de todos los miembros de la unidad familiar; la obligación de efectuar una declaración única firmada por los dos cónyuges, y la responsabilidad solidaria de todos los miembros de la unidad familiar del pago de la cuota, así como de las sanciones previstas en la Ley general tributaria.

A continuación, el Tribunal señala cómo el incremento de la carga tributaria que supone la acumulación de rentas, dada la naturaleza progresiva del impuesto, ha intentado ser paliada mediante un sistema de deducciones que ha sufrido numerosas modificaciones y que, en definitiva, no ha alcanzado nunca los resultados esperados.

b) El segundo conjunto de preceptos cuestionados, artículos 23 y 24.1.b, imponen la sujeción conjunta con la consecuente acumulación de rentas a todas las personas que el día 31 de diciembre, fecha de devengo del impuesto, estuvieran casadas, con independencia de la fecha de celebración del matrimonio.

5. Realizadas tales precisiones, el Tribunal considera oportuno establecer una serie de conexiones entre preceptos constitucionales que se refieren al caso y que relacionan los artículos 14 y 31, por un lado, y los artículos 39 y 32, por el otro:

«La relación entre el principio general de igualdad consagrado por el artículo 14 CE y los principios rectores del sistema fiscal, que se especifican en el artículo 31 CE, está, por así decir, explícitamente incorporada a este último precepto, que menciona también, entre dichos principios, el de igualdad»; dicha igualdad se traduce, según el alto Tribunal, en que la carga tributaria que cada sujeto deba soportar ha de ser determinada por su capa-

cidad económica y que la definición y métodos de determinación de la misma deben ser establecidos mediante normas que efectivamente presenten un trato igual a todos los sujetos, sin diferencias de condición personal o de relaciones con otras personas.

La segunda conexión se refiere a la protección a la familia y a la efectiva igualdad del cónyuge dentro del matrimonio.

6. El análisis concreto de los preceptos impugnados empieza en este punto con el artículo 4.2 de la ley. Según el Tribunal Constitucional, la Sentencia 209/1988 afirmó, como hipótesis, que el sistema de sujeción conjunta y solidaria puede no ser arbitrario: «Como simple instrumento técnico, la sujeción conjunta es, en sí misma, constitucionalmente neutral y por tanto constitucionalmente admisible en la medida en que su utilización legislativa no lesione los derechos constitucionalmente garantizados de los sujetos pasivos del impuesto, que son, naturalmente, los individuos y no el conjunto determinado por el legislador, de manera que existen límites constitucionales que el legislador no puede en ningún caso ignorar al hacer uso de esta figura». Estos límites, en esencia, son los siguientes:

Primero. La inclusión de los sujetos en una unidad tributaria no puede ser arbitraria. Se trata de un impuesto de naturaleza personal (como, por ejemplo, el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas); la lógica exige la sujeción separada. Por lo tanto, la sujeción conjunta sólo es constitucionalmente admisible cuando está basada en la necesidad de determinar la renta de los sujetos.

Segundo. Es indispensable que la sujeción conjunta no incremente la carga tributaria que correspondería a cada uno de los sujetos integrados en la unidad tributaria de acuerdo con su capacidad económica.

Tercero. La exigencia de realizar conjuntamente determinadas actuaciones que en la sujeción separada serían estrictamente individuales no debe conllevar discriminaciones ni lesionar los derechos de los sujetos pasivos; en definitiva, no debe suponer violación de la intimidad económica.

En consecuencia, la valoración constitucional concreta de la sujeción conjunta, tal como está recogida en la Ley 44/1978, es negativa. En efecto, la Constitución es transgredida «cuando el tratamiento fiscal distinto que reciben los cónyuges resulta más gravoso que el que recibirían si no lo fueran, pues la diferencia establecida no autoriza en modo alguno a extraer de ella consecuencias que no son congruentes con su propia razón de ser».

7. La responsabilidad solidaria de todos los miembros de la unidad familiar, prevista en el artículo 31.2, viola los artículos 14, 31 y 39.1 CE, ya que se refiere a una obligación económica, cuyo montante se determina con violación del principio de igualdad, en relación con el de capacidad económica, en lo referente a la protección de la familia.

8. En el mismo sentido, se aprecia la discriminación que suponía la no existencia de un período impositivo inferior al año natural en los supuestos de celebración de matrimonio. El Tribunal se pronuncia así señalando que dicha situación ha sido modificada por el artículo 83 de la ley de presupuestos generales del Estado para 1989, que incluyó un nuevo apartado en la regulación del período impositivo del impuesto de la renta.

9. En el fundamento undécimo, el Tribunal Constitucional cierra la sentencia con unas consideraciones explicativas que, en resumen, consideran que el siste-

ma de sujeción conjunta utilizado por el legislador es constitucionalmente inaceptable al incrementar la cuota tributaria de forma discriminatoria, cuyo pago obliga solidariamente a todos los miembros de la unidad familiar, quienes deben suscribir conjuntamente una declaración única: «En la medida en que ni por su tenor literal, ni a través de la remisión a otros preceptos, el artículo 4.2 abre posibilidad alguna de sujeción separada al impuesto de los miembros de la unidad familiar, para atender esos supuestos en los que la sujeción conjunta es imposible o carece de toda justificación, pero sólo en esa medida, la norma en él contenida ha de ser considerada contraria a la Constitución».

Además, el mencionado fundamento contiene una novedad en lo concerniente a los efectos de las sentencias de nuestro Tribunal Constitucional. Después de referirse a las disposiciones contenidas en la ley orgánica del Tribunal, según las cuales las disposiciones consideradas inconstitucionales deben ser declaradas nulas, el órgano de justicia constitucional señala que la vinculación entre inconstitucionalidad y nulidad no es siempre necesaria, y que determinar los efectos de la nulidad en relación al pasado es una tarea que le corresponde precisamente a él mismo, adoptando así una tesis prospectiva respecto a los efectos de las sentencias.

C. F.

Sentencia 55/1989, de 23 de febrero. Autonomía universitaria.

Ponente:

Gloria Begué Cantón

En el presente recurso de amparo presentado por la Universidad de Santiago de Compostela contra el Decreto de la Junta de Galicia al aprobar los Estatutos de la Universidad modificando algunos preceptos, el Tribunal Constitucional sigue la línea de la Sentencia 26/1987 de que el control de la Comunidad autónoma constituye un estricto control de legalidad.

Debe remarcar que el Tribunal Constitucional entiende la autonomía universitaria como un derecho fundamental. En este sentido la autonomía universitaria es de naturaleza diferente a la autonomía de los entes locales que pertenece a la categoría de la «garantía institucional». El motivo básico de la diferenciación parece ser la relación entre autonomía universitaria y libertad académica.

«Pues bien, la autonomía universitaria, reconocida en el artículo 27.10 CE, se configura en la Norma suprema con un derecho fundamental, por su inclusión en la Sección 1.ª del Capítulo segundo del Título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica, que reconoce y protege el artículo 20.1 c) de la Constitución y que la propia LRU proclama. El fundamento último de la autonomía universitaria se halla, en efecto, en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación; y la protección de estas libertades frente a todos los poderes públicos constituye la razón de ser de dicha autonomía, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución».

Como expresión de la autonomía universitaria los Estatutos no son reglamentos ejecutivos de la legislación en materia de universidades, sino reglamentos independientes que sólo tienen con la ley una vinculación de carácter negativo.

«Por otra parte, los Estatutos, aunque tengan su norma habilitante en la LRU, no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo; son reglamentos autónomos en los que se plasma la potestad de autoordenación de la universidad en los términos que permite la ley. Por ello, como destaca el Consejo de Estado en los Dictámenes a que hacen referencia la recurrente y el Ministerio Fiscal en sus respectivos escritos, a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de leyes que para ser legales deben seguir es-

trictamente el espíritu y la finalidad de la ley habilitante que les sirve de fundamento, los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto. Y, en consecuencia, sólo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal.»

Tales razonamientos llevan a declarar inconstitucionales cinco preceptos por el hecho de haber sido modificados por la Junta de Galicia sin existir una estricta contradicción con la legislación vigente.

J. F.

Sentencia 56/1989, de 16 de marzo. Conflicto positivo de competencias sobre la pesca del coral, pesca marítima y la ordenación del sector pesquero (artículos 148.1.11 y 149.1.19 CE; 9.17 y 10.1.7 EAC)

Ponente:

Francisco Tomás y Valiente

1. La sentencia resuelve el conflicto de competencias interpuesto por el Gobierno de la Generalidad en relación con el Real Decreto 1212/1984, de 8 de junio, que regula la pesca del coral. Los razonamientos del representante de la Generalidad son de dos tipos: primero, considera que la pesca del coral pertenece a la materia de cría y recogida de marisco (148.1.11 CE y 9.17 EAC) que es competencia exclusiva de Cataluña; en segundo lugar, en el caso de que no se aceptara esta primera tesis, el decreto en cuestión tampoco regula la pesca marítima (competencia exclusiva del Estado, 149.1.19 CE) sino que ordena el sector pesquero que, en el marco y en los términos de la

legislación básica estatal, es competencia de la Generalidad (10.1.1 EAC).

El Tribunal desestima las alegaciones de la Generalidad y en el veredicto declara que las competencias controvertidas son de titularidad estatal.

2. La primera argumentación del Tribunal referente a la determinación de la materia tiene interés en la medida en que va más allá del caso concreto y hace determinadas reflexiones respecto al método para la investigación de conceptos jurídicos por cuanto no tiene que utilizarse el lenguaje de las ciencias naturales, sino que se deben utilizar las reglas que proporcionan el lenguaje jurídico.

«Con frecuencia sucede —se menciona en el fundamento jurídico 1— que los “nomina iuris” no tienen el mismo sig-

nificado que cuando estos significantes se emplean en el lenguaje no jurídico. (...) La constelación de los conceptos jurídicos es artificial, por lo cual, para precisar su significado técnico, sirven de poco disquisiciones procedentes de otros campos semánticos. El argumento construido por los recurrentes en el presente proceso a partir de nociones zoológicas, según el cual marisco es todo animal marino invertebrado y, por tanto, son mariscos, en cuanto invertebrados, los poríferos, los equinodermos y "cómo no, los celentéreos antozoos", que son los coralinos, sin discriminación posible a tal efecto entre los hexacoralarios; y los octocoralarios, puede adentrarnos por vías tan apasionantes como científicas, pero es de temer que cuanto más anduviéramos por ellas, más nos habríamos alejado de nuestro objetivo, que, desde luego, no consiste en sentenciar sobre la naturaleza zoológica o la correcta taxonomía de tales celentéreos, sino en determinar si la actividad extractiva no tanto del coral (el celentéreo antozoo) sino el polípero o formación calcárea que aquéllos producen encaja mejor en el título competencial del marisqueo, tesis defendida por la Generalidad, o en el de pesca marítima, como sostiene el abogado del Estado. Para resolver la problemática opción entre el artículo 148.1.11 CE o el 149.1.19, examinaremos lo que sobre marisqueo y extracción del coral dice nuestra legislación vigente, e incluso algunas normas ya derogadas, pero ilustrativas a este respecto».

A partir de estas afirmaciones, la sentencia examina la legislación vigente española y catalana, de la cual deduce que la pesca del coral no es marisqueo y lo expresa con palabras contundentes: «Ni el legislador estatal ni ninguno de los legisladores autonómicos, incluidos como hemos visto el catalán en normas anterior-

res y posteriores a la fecha de planteamiento del conflicto presente, nunca han incluido expresamente la extracción del coral dentro del marisqueo. Por el contrario, el concepto de pesca es tan amplio, tanto en la preconstitucional Ley de Pesca (Ley 147/1961, de 23 de diciembre) como en la catalana Ley 1/1986, que sin duda engloban con naturalidad la extracción del coral». Es especialmente fuerte el argumento que la mencionada ley catalana, reguladora de la pesca marítima, no incluye en su título III, dedicado al marisqueo y a los cultivos marinos, ninguna alusión relativa al coral y su extracción. Silencio que se mantiene en el Decreto 9/1987, de 15 de enero, sobre cría y pesca de marisco.

En consecuencia, la argumentación de la parte interponente del recurso es rechazada por el Tribunal, que concluye que la extracción del coral no es una actividad de marisqueo sino una actividad pesquera.

3. Situados en este punto, hay que averiguar si esta actividad pesquera debe ser incluida en el 149.1.19 CE («Pesca marítima», competencia estatal) o en el 10.1.7 EAC («Ordenación del sector pesquero», competencia catalana, dentro de la legislación básica estatal).

El Tribunal precisa que, fuera de contexto, los dos títulos competenciales se podrían considerar jurídicamente equiparables. Sin embargo, al distinguirlos la Constitución, deben dotarse de contenidos materiales propios y diferenciados. A tal efecto, desarrolla una teoría que permite delimitar los conceptos de «pesca» y de «ordenación del sector pesquero».

En lo referente a la pesca, establece la doctrina siguiente: «En esencia, el concepto de "pesca" hace referencia a la actividad extractiva de recursos naturales, en sí misma considerada. Comprende, por tanto, en cuanto materia sobre la que

opera la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el régimen de explotación de los recursos, en este caso marítimos, que mediante esa actividad se realiza. En consecuencia, dentro de las competencias sobre pesca marítima hay que incluir la regulación de las características y condiciones de la actividad extractiva, así como, dado que es presupuesto inherente a esta actividad, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros. De ahí que la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca) haya de considerarse competencia exclusiva del Estado».

La ordenación del sector pesquero se deduce por contraste con el de pesca y es considerado no como una actividad extractiva, sino como la organización de un determinado sector económico o productivo, lo que implica, según la sentencia, competencias sobre la determinación de quien puede ejercer la actividad pesquera y las condiciones que deben reunir los sujetos integrantes del sector y su forma de organización. Por tanto, formarán parte

de la ordenación del sector pesquero las condiciones profesionales de los pescadores, la construcción de barcos, los registros oficiales, las cofradías de pescadores, lonjas de contratación y similares.

Esta delimitación conceptual permite al Tribunal examinar el Real Decreto impugnado y declararlo plenamente adecuado al orden constitucional.

4. La sentencia pone de nuevo en relieve el papel que se hace jugar al Tribunal Constitucional al determinar los contenidos de las materias repartidas constitucionalmente entre Estado y comunidades autónomas. La argumentación sobre el hecho de que la pesca del coral es marisqueo se revela muy débil y la interpretación del alto Tribunal parece muy correcta.

No obstante, la distinción conceptual entre pesca y ordenación pesquera es coherente pero se podría resolver, también, con otras soluciones sin perder su coherencia. Constituye uno de los muchos casos en que la interpretación constitucional se aleja de los métodos habituales en la argumentación jurídica por hacerle jugar —sin que tenga la culpa— un papel de árbitro político entre dos partes.

F. C.

Sentencia 57/1989, de 16 de marzo. Recursos de Inconstitucionalidad acumulados 759 y 768/1984. Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación del Estatuto de los Trabajadores. (BOE 19 de abril de 1989).

Ponente:

Eugenio Díaz Eimil

1. El presente Recurso de Inconstitucionalidad acumula dos procesos:

a) El R.I. 759/1984 presentado por el Gobierno Vasco contra la disposición adicional sexta de la Ley 32/1984, de

modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores (ET). Dicha disposición establece que a efectos de ostentar representación institucional en defensa de los intereses generales de los empresarios ante Administraciones Públicas y otras Entidades u Organismos de carác-

ter estatal u autonómico, se entenderá que gozan de capacidad representativa las Asociaciones Empresariales que cuenten con un 10 % o más de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal. En el párrafo segundo establece que también podrán ser representadas las asociaciones empresariales de las Comunidades Autónomas que cuenten con un mínimo de 15 % de las empresas y trabajadores. No estarán comprendidas en este supuesto las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal. En el párrafo tercero concede a las organizaciones empresariales que tengan este carácter más representativo la capacidad para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos, en los términos que se establezcan legalmente.

b) El R.I. 768/1984 presentado por 54 Diputados del Grupo Popular contra los artículos 67.1 y 3, inciso final de párrafo primero y 87.2 del Estatuto de los Trabajadores (ET) en la redacción de la ley 32/1984, de 2 de agosto, así como contra la disposición transitoria de esta ley. El art. 67.1 ET establece quién tiene capacidad para promover elecciones a delegado de personal y a miembros del Comité de empresa, otorgándosela a las organizaciones sindicales más representativas, las que cuenten con un mínimo de un 10 % de representantes en la Empresa o los trabajadores del centro de trabajo por acuerdo mayoritario. El art. 67.3 ET establece que la duración del mandato de los delegados de personal y miembros del Comité de empresa será de cuatro años, entendiéndose prorrogado el mandato, si a su término, no se hubieran promovido nuevas elecciones. El art. 87.2 ET concede legitimación para negociar colectivamente en convenios de ámbito superior al de una empresa a los sindicatos que tengan la consideración de más representativos a nivel estatal, así como en sus respectivos

ámbitos a los entes sindicales afiliados, federados o confederados a los mismos; a los sindicatos que tengan la consideración de más representativos a nivel de Comunidad Autónoma respecto de los convenios que no trasciendan de dicho ámbito territorial, y en sus respectivos ámbitos, los entes sindicales afiliados, federados o confederados a los mismos; a los sindicatos que cuenten con un mínimo de un 10 % de los miembros de los Comités de empresa o delegados de personal en el ámbito geográfico y funcional al que se refiere el convenio. La Disposición transitoria de la Ley 32/1984 establece normas de derecho transitorio estableciendo por una parte una fecha cierta para el final del mandato de los representantes sindicales ante las Administraciones Públicas; y por otra parte se establece que el mandato de los representantes de los trabajadores que esté en vigor en la fecha de publicación de la Ley tendrá una duración de cuatro años, contados a partir de la fecha de la elección.

2. El TC examina, en primer lugar, el recurso presentado por el Gobierno Vasco. Con carácter general dice que la materia impugnada está en estrecha relación con las cuestiones ya resueltas en la STC 98/1985, de 29 de julio de 1985 (BOE 14 de agosto de 1985) por la que se resolvían los recursos previos de inconstitucionalidad frente al Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS).

El Gobierno Vasco impugnaba la disposición adicional 6 por vulneración de los artículos 14, 9.2 y 148.1.1 CE, por motivos idénticos a los que se impugnaba la representación institucional de los sindicatos en la LOLS. Se analizan tres motivos:

a) La concesión de la capacidad representativa de las asociaciones empresariales que cuenten con un 10 % de Empresas y trabajadores a nivel estatal. Según el

Gobierno Vasco hay un trato discriminatorio al conceder a organizaciones empresariales que pueden no tener implantación en la Comunidad Autónoma una capacidad representativa igual a las que la tienen.

La Ley 32/1984 emplea los mismos criterios que la LOLS, en el caso de los sindicatos, para conceder la representación institucional a las asociaciones empresariales. Según declaración del Tribunal, esta representación institucional de las asociaciones empresariales no es necesario que se tenga que acreditar en el ámbito afectado, sin que por ello la norma sea irrazonable o vulnere el art. 14 CE. Ello se justifica porque se ha acreditado un porcentaje de representación efectiva a nivel estatal, del que forma también parte la Comunidad Autónoma, por lo que la representación institucional a este nivel viene amparada por la representatividad a nivel estatal. Argumenta el TC que esto no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios Organismos a otras asociaciones empresariales que no tengan esa condición legal de mayor representatividad a nivel estatal.

Según el TC, la finalidad que persigue el legislador es asegurar la permanencia en el ámbito de los empresarios frente a una, en su caso, atomización de representaciones empresariales, sin que de ello se derive la presencia exclusiva de los órganos de amplia base, como se afirmó respecto a los sindicatos en la STC 184/1987, de 18 de noviembre. Adoptando la argumentación de la STC 98/1985 se afirma que no se pueden configurar las Comunidades Autónomas como compartimentos estancos en relación con el Estado y entre sí que impida una interacción mutua.

El TC concluye su argumentación afirmando que la única diferenciación con los sindicatos es que éstos adquieren la con-

dición de mayor representatividad tras un *proceso electoral*, mientras que las asociaciones empresariales la adquieren por la *pertenencia (afiliación)* de las distintas empresas a una organización específica.

b) El segundo motivo se refiere al párrafo segundo de la disposición adicional sexta, que fija el criterio del 15 % de las empresas para ostentar la representación institucional a nivel autonómico. Argumenta el TC que no es irrazonable exigir a las asociaciones empresariales a nivel autonómico condiciones adicionales respecto a las de ámbito estatal. Se justifica por el hecho de que se concede a estas asociaciones también la representación institucional a nivel estatal, y no sólo autonómico. Cuando una asociación empresarial a nivel autonómico quiera operar a nivel estatal lleva como contrapartida la fijación de unos requisitos más exigentes a nivel estatal.

Según el TC, se eliminan las distorsiones que se pueden producir al reconocer representación institucional a asociaciones empresariales de distinta implantación territorial. El legislador consigue una finalidad razonable al conceder la representación institucional en función de la realidad empresarial en su conjunto, lo cual no constituye una discriminación al venir razonadamente justificado y ser proporcional con la finalidad que se persigue.

Amparado en este mismo motivo, el TC razona que si se excluye del supuesto de asociaciones empresariales a nivel autonómico a las organizaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal, no se está violando el art. 22 CE (derecho de asociación).

Concluye este motivo el TC, estableciendo que no se vulnera el art. 148.1.1 CE, en relación con el art. 10.2 EA del País Vasco, ya que no se impone la participación de las asociaciones empresariales

en los órganos de autogobierno; tan sólo selecciona las asociaciones que podrán ostentar esa representación, ello en virtud del art. 149.1.7 CE que otorga la competencia estatal sobre la legislación laboral.

c) La inconstitucionalidad respecto al tercer párrafo de la disposición adicional 6 no es aceptada, ya que no incluye ningún criterio nuevo de discriminación; tan sólo determina una consecuencia respecto a las asociaciones empresariales más representativas con arreglo a los dos párrafos anteriores. La inconstitucionalidad, en caso de existir, lo sería respecto de la regulación a la que la disposición se refiere, al tratarse de una remisión en blanco a una regulación legal, cuya constitucionalidad no se discute en este proceso.

3. Como comentario a esta primera parte de la sentencia, hay que establecer que la argumentación del TC parte del supuesto de que la mayor representatividad se obtiene a partir de una representación de intereses, categoría que es propia del Derecho Público, superando la concepción de la representación de voluntades, categoría propia del Derecho Privado. La distinción entre sindicato y asociación empresarial que realiza al final del primer motivo, no parece dejar excesivamente clara esta diferenciación de categorías dogmáticas. Si bien los sindicatos más representativos, cuya configuración se realiza tras un *proceso electoral*, parece claro que entren dentro del supuesto de la representación de intereses, no parece tan claro que las asociaciones empresariales más representativas, que se configuran bajo un criterio distinto como es el de la *afiliación*, entren dentro de ese mismo supuesto. El tema puede ser relevante a la hora de extraer consecuencias sobre el análisis de una discriminación como la presente.

La argumentación aplicada por el TC

parece aceptar que existe una diferencia de trato entre las asociaciones empresariales a nivel estatal y a nivel autonómico, para posteriormente establecer una justificación objetiva y razonable de la misma. Aplica tres criterios que pueden ser controvertidos en el presente caso:

a) Admite que, para el caso de las asociaciones empresariales a nivel estatal que hayan acreditado un porcentaje de representación efectiva a ese nivel, puedan ostentar también la representación institucional a nivel autonómico, amparándose la representación a este nivel en la de nivel estatal. Parece que se intente superar la no implantación real a nivel autonómico en base a un argumento un tanto tautológico. Si se partiera del supuesto de representación de voluntades, criterio conectado a la selección en base a la afiliación, no sería posible aplicar esta argumentación. De todos modos este razonamiento es contradictorio con el siguiente criterio.

b) Justifica la diferencia de trato en base a evitar una fragmentación de la representación empresarial. En primer lugar, es necesario cuestionar el asentamiento constitucional de esta justificación, ya que la Constitución lo que sí que recoge es el principio del pluralismo político; este razonamiento podría parecer contradictorio. En segundo lugar, si se admite que las asociaciones empresariales a nivel estatal puedan ejercer la representación institucional a nivel autonómico sin una implantación real, no se evita una atomización de la representación, sino que está aumentando. Es cierto que las Comunidades Autónomas no se pueden convertir en compartimentos estancos, pero no se puede admitir que la interacción suponga una discriminación.

c) La exigencia de unas condiciones adicionales (15 %) a las asociaciones empresariales de nivel autonómico se justifica en base al hecho de que a estas asocia-

ciones también se les concede la representación institucional a nivel estatal; si quieren participar a este nivel han de cumplir unos requisitos más exigentes. En este caso hay una inversión del juicio lógico, ya que lo que se cuestiona es si una asociación empresarial a nivel estatal, sin esa implantación a nivel autonómico puede ejercer la representación institucional. Hay que tener en cuenta que las condiciones adicionales no se les imponen para que puedan ejercer la representación institucional a nivel estatal, sino para ejercerla a nivel autonómico. Si se traslada este nivel al nivel estatal pueden convertirse en unas condiciones imposibles de cumplir (p. ej. una asociación empresarial limitada a la Comunidad Autónoma de la Rioja ni siquiera teniendo el 100 % de los afiliados de esa Comunidad podría alcanzar el 10 % a nivel estatal).

En cuanto al inciso final del párrafo segundo de la disposición adicional 6, que excluye del supuesto de representación a nivel autonómico a las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal, sin que se viole el *art. 22 CE*, no se entiende el razonamiento empleado por el TC, ya que opta por el criterio de que el legislador adopta como finalidad la función de la realidad empresarial en su conjunto, lo que supone emplear como parámetro de medida de la violación del derecho de asociación a la existencia o no de un trato discriminatorio, en base al principio de igualdad. Debería haber examinado, en primer lugar, si se derivan o no consecuencias negativas en el ejercicio del derecho de asociación.

Por último, el TC establece como criterio de delimitación de competencias, el que corresponda al Estado la selección de las asociaciones que deben ostentar la representación institucional, mientras que a la Comunidad Autónoma le corres-

ponderá decidir si va a existir una participación de las asociaciones empresariales en los órganos de la Comunidad. Parece claro este criterio de delimitación competencial; sin embargo, en la argumentación del primer motivo, el TC analizando la posible discriminación del primer párrafo de la disposición dice que aunque se establezca la capacidad representativa de las asociaciones empresariales a nivel estatal, ello no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios organismos a otras asociaciones empresariales que no tengan esa condición legal de mayor representatividad a nivel estatal. En el fondo este criterio supone incidir en la selección de la representación institucional.

4. En segundo lugar, el TC examina el recurso presentado por el Grupo Popular. Cada uno de los artículos impugnados son tratados por separado.

a) El *art. 67.1 ET* establecía la capacidad para promover elecciones a delegados de personal y comité de empresa, otorgándosela a las organizaciones sindicales que cuenten con un 10 % de representantes o a los trabajadores de la empresa por acuerdo mayoritario. El *art. 67.3*, inciso final, permite una prórroga si al final del mandato de cuatro años no se hubieran promovido nuevas elecciones.

La argumentación expuesta en el recurso decía que se vulneraban los *art. 1, 7, 9.2, 23.1 y 28.1 CE*, ya que todo mandato representativo ha de estar sometido a una revisión cierta y periódica.

El TC establece que no son vulnerados estos artículos, ya que los trabajadores pueden promover por sí mismos esas elecciones ante una eventual negativa o pasividad de los sindicatos.

Sin embargo, en la cuestión de la prórroga establece un fallo interpretativo, en el sentido que condiciona la constitucio-

nalidad del precepto a la interpretación que se realiza en la sentencia. En primer lugar, establece que la finalidad de la prórroga es evitar los vacíos de representación; por lo tanto en principio es constitucional. Pero esta prórroga no dispensa a las instancias legitimadas por el art. 67.1 ET de su deber de promover nuevas elecciones en las fechas que resulten adecuadas, al objeto de proceder a la renovación o reelección de los representantes. El carácter que tiene la prórroga es exclusivamente de solución transitoria de la continuidad representativa.

Establecido este criterio, es necesario recordar que la sentencia de tipo interpretativo tiene por objeto adecuar el significado de un precepto a la Constitución, sin tener que declarar en ese momento dado su inconstitucionalidad; deja abierta una puerta para que en caso de que no se convoquen unas elecciones a delegados de personal o comité de empresa, en un tiempo adecuado, pueda otorgarse un amparo por violación del derecho a la libertad sindical.

Por último, no admite el argumento del Grupo Popular, en el sentido de que la representatividad depende de las organizaciones sindicales, ya que existe un mecanismo para la renovación de los representantes, establecido en el mismo art. 67.3 ET, al admitirse por una decisión de los trabajadores que los hayan elegido, convocada por un tercio de los mismos y mayoría absoluta de la asamblea.

b) El art. 87.2 ET establecía los criterios de legitimación para negociar los convenios colectivos de ámbito superior a una empresa. En definitiva, va a ser un desarrollo de los preceptos de los sindicatos más representativos de la LOLS, en cuanto a la negociación colectiva. El re-

curso presentado establecía que se conculcaban los art. 7, 9.2 y 3, 28.1 y 37 CE.

El artículo impugnado reconoce como sindicatos más representativos, en el ámbito de la negociación colectiva, a los que tengan esta condición en el ámbito estatal, en el ámbito autonómico y a los que cuenten con un 10 % en el ámbito en el que se negocia. Por ello, el TC dice que no hay exclusión de quienes tengan una implantación específica en el ámbito del convenio, y sí de los que tengan la condición de más representativos o que carezcan de implantación en el ámbito de que se trata.

Hay que destacar que el TC separa correctamente el ámbito de la representación institucional del ámbito de la negociación colectiva. En este sentido, es posible argumentar que al reconocer la legitimidad a las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, primándose el criterio, según el cual, los convenios colectivos no sólo afecta a los sujetos incluidos en ese ámbito, sino sobre el conjunto de relaciones laborales.

c) Por último, declara la constitucionalidad de la disposición transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, declarando que la materia que regula no es orgánica, ya que no afecta al desarrollo del derecho fundamental. Sólo es una regla respecto a la renovación de los miembros representantes de las organizaciones sindicales ante la Administración Pública y la duración del mandato de los representantes de los trabajadores a la entrada en vigor de la ley. Es una mera cuestión de derecho temporal, que establece unas reglas que cubren la eventual laguna que se produciría a la entrada en vigor de la ley.

Juan Carlos Gavara de Lara

Sentencia 67/1989. Valoración de los servicios prestados en pruebas selectivas

Ponente:

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer

La sentencia que reseñamos ha tenido importantes consecuencias prácticas puesto que establece límites en la valoración de los servicios prestados como mérito para acceder a la función pública.

La sentencia rechaza que la aceptación como mérito de los servicios prestados a la Administración sea discriminatoria por el hecho de que se refiere a un colectivo individualizable con carácter previo.

«Todo mérito crea la posibilidad de que se conozca a priori el conjunto de quienes lo ostentan (un riesgo que es mayor cuando se trata de este mérito concreto), pero ello no autoriza a pensar que la toma en consideración de ese mérito se haya hecho para favorecer a personas concretas. Ello no sólo sucederá si el mérito en cuestión no tiene una fundamentación objetiva, lo que no es aquí el caso.»

Por otro lado, no existe duda alguna de que los servicios prestados constituyen un mérito, e incluso pueden ser prueba de capacidad.

«Como el propio solicitante de amparo reconoce, la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además en, ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados. No plantea problemas de igualdad así la consideración como mérito de los servicios prestados, sino la relevancia cuantitativa que la base impugnada ha dado a ese mérito y, en particular, el que sea el único tenido en cuenta en la fase de concurso. Desde la

perspectiva de igualdad, la valoración constitucional de esta regla ha de ponerse en relación con la finalidad que persigue la norma diferenciadora y la proporcionalidad entre la finalidad y el medio diferenciador utilizado.»

En esta línea de razonamientos el Tribunal acepta que la valoración del mérito de servicios alcance los 0,6 puntos por mes, aunque dicha valoración «está en el límite de lo tolerable» e incluso que los servicios prestados sean el único mérito en consideración.

«El considerar como único mérito la antigüedad no puede estimarse como una medida desproporcionada, arbitraria o irrazonable en relación a esa finalidad, y aunque efectivamente establece una desigualdad, ésta viene impuesta en atención a un interés público legítimo y no responde al propósito de excluir a nadie de la posibilidad de acceso a la función pública extremeña.»

Pero la sentencia considera inconstitucional la aplicación de los puntos de la fase de concurso a la fase de oposición, según el sistema popularmente denominado de «mochila», de tal modo que los puntos de la fase de concurso sirvan al opositor para obtener los puntos que le falten para superar cada una de las pruebas de la fase de oposición.

«Sin embargo ese límite no ha sido respetado por este párrafo ocho de la base 4.1, puesto que la aplicación de los puntos obtenidos en la fase de concurso a cada uno de los ejercicios obligatorios de la fase de oposición, para permitir alcanzar, en su caso, la puntuación mínima establecida para aquéllos en la convocatoria supone una diferencia no razonable y ar-

bitraria de trato entre quienes concurren a la oposición, habiendo prestado un breve tiempo de servicios como contratados e interinos y los demás opositores, a quienes en la fase de concurso no se les valoraron otros méritos, pero a los que

además se les exigen, para no quedar eliminados, una puntuación que dobla la mínima exigible a los que concursan para consolidar su propia plaza.»

J. F.

Sentencia 69/1989, de 6 de abril. Ayuda a empresas periodísticas y agencias informativas.

Ponente:

Antoni Trunyol Serra

Una vez más el Tribunal Constitucional enfoca el tema de la titularidad de la competencia de fomento. Las subvenciones son en principio actuaciones de ejecución y no pertenecen al titular de la competencia sobre las bases. No obstante, el Tribunal distingue la pura actividad administrativa de la regulación normativa de las ayudas. Esta última puede ser básica.

«Cabe considerar básico, en efecto, dentro del régimen jurídico de la prensa, el sistema de ayudas económicas que a favor de empresas periodísticas y agencias informativas ha previsto la Ley estatal 29/1984, por cuanto tales ayudas se dirigen a apoyar unas actividades cuya importancia y trascendencia radican en última instancia en favorecer la plenitud de derecho fundamental y recibir libremente información veraz.»

La relación con un derecho fundamen-

tal hace jugar otro título competencial estatal, el del 149.1.1a:

«Resulta evidente, de este modo, el carácter básico de la regulación establecida por el Estado, dado que con ella se persigue que las prestaciones públicas consistentes en subvenciones y otras ayudas económicas a las empresas periodísticas y agencias informativas, sean esencialmente las mismas en todo el territorio nacional. Este objetivo es el que permite también incardinar la ley en la reserva competencial establecida por el art. 149.1.1 de la Constitución, puesto que regula una condición básica en el ejercicio de sus derechos fundamentales a comunicar y recibir libremente información veraz.»

Todo ello obliga al Tribunal a declarar de competencia del Estado la regulación de las ayudas a empresas periodísticas y a agencias informativas.

J. F.

Sentencia 72/1989, de 20 de abril. Recurso de amparo 1.117/1987, contra acuerdo de proclamación de candidatos electos por la Junta electoral de Las Palmas en las elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma de Canarias. Arts. 14 y 23.2 CE. Art. 8.2 EAC. Porcentajes mínimos electorales, principio de igualdad ante la ley y ejercicio del derecho de presentación política en condiciones de igualdad.

Ponente:

Eugenio Díaz Eimil

1. Recurso de amparo presentado por un candidato en las elecciones autonómicas celebradas el 10 de junio de 1987 no declarado electo por la Junta Electoral de Zona de Las Palmas ni posteriormente por la Junta Electoral de Canarias, acuerdo éste contra el que interpuso recurso contencioso electoral ante la Audiencia Territorial de Las Palmas de Gran Canaria que fue desestimado.

El demandante alega que de los dos criterios que el art. 8.2 EAC utiliza como «barrera mínima» de votos para acceder a la fase de distribución de escaños —el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la Región y el 20 por 100 en la respectiva circunscripción— este último debe entenderse inconstitucional, ya que vulnera el principio de igualdad, ignora el criterio de proporcionalidad y es desmesurado y más alto que el que se establece en el derecho comparado y en otras elecciones autonómicas. El recurrente no alcanzó este segundo límite, por lo que no obtuvo escaño. Entiende que las diferentes resoluciones administrativas y judiciales citadas, al aplicar ese criterio han vulnerado la Constitución. No discute, sin embargo, el primero de los criterios, a tenor de lo ya resuelto por STC 75/1985, de 21 de junio.

Alega también el art. 149.1.1 CE, en relación con STC 27/1981, de 16 de noviembre, sosteniendo que condiciones básicas no es uniformidad y que el art. 8.2 EAC conlleva unas consecuencias que rebasan la máxima desigualdad constitucionalmente tolerable.

Suplica, en fin, que se declare la inconstitucionalidad del art. 8.2 EAC y que se repita el procedimiento de asignación de escaños sin el citado límite y con la normativa estatal supletoria, que en este caso sería la ley orgánica del régimen electoral general de 1985, que establece una «barrera mínima» del 3 por 100 en cada una de las circunscripciones electorales. Hemos de indicar aquí que el recurrente pretende que el Tribunal se plantee una «autocuestión» de inconstitucionalidad por la vía del art. 55.2 LOTC, después de no haber conseguido con éxito que la Audiencia Territorial elevara una cuestión de inconstitucionalidad.

Intervienen en el proceso dos candidaturas más así como el Ministerio Fiscal, que se oponen a los argumentos del demandante, en base a que no procede entrar en la vía de la declaración de inconstitucionalidad ni es admisible hablar de vulneración de los arts. 14 y 23.2 CE.

2. En los fundamentos jurídicos el Tribunal Constitucional afirma que el recurrente no plantea un supuesto de trato discriminatorio puesto que no hace referencia a las consecuencias que se derivan en relación a otras candidaturas y que, por otro lado, las condiciones de igualdad se dan en la medida en que se aplican unos mismos presupuestos legales a las diferentes candidaturas.

Entiende además que el recurrente pretende que el Tribunal Constitucional sustituya el sistema electoral canario por el de la ley orgánica del régimen electoral general, cosa que no entra dentro de las atribuciones de aquél.

No procede la «autocuestión» y la subsiguiente declaración de inconstitucionalidad del art. 8.2 EAC por el Pleno, ya que no se da una relación necesaria entre ésta y la vulneración de un derecho fundamental. Por último, la Sala defiende la corrección, desde el punto de vista de la proporcionalidad, del art. 8.2 EAC. El porcentaje mínimo es considerado, en este contexto, «no sólo razonable, sino imprescindible». En consecuencia, deniega el amparo solicitado.

3. En esta sentencia se diferencia una vez más entre el principio de igualdad ante la ley del art. 14 CE y las «condiciones de igualdad» del art. 23.2 CE como un elemento inseparable del derecho de representación política, consideradas como aquellas condiciones legales en que el con-

junto de un proceso electoral se desarrolla.

En este orden de cosas, las pretensiones del recurrente parecen ciertamente aventuradas, en el sentido de que ni sostiene una discriminación frente a otras candidaturas ni las condiciones legales de acceso y permanencia, en su caso, en el cargo público representativo, pueden considerarse diferentes para él o para otros candidatos. Por otro lado, la Sala no entra en la vía procesal del art. 55.2 LOTC y mucho menos puede hacer una declaración de aplicación subsidiaria de la normativa electoral general, que contiene criterios más favorables al demandante, que desbordarían ciertamente a mi juicio la posición constitucional del Alto Tribunal, creando además situaciones de privilegio.

Juan Luis Pérez Francesch

Sentencia 74/1989. Uso de la lengua catalana en las escrituras públicas.

Ponente:

Francisco Tomás y Valiente

El objeto del conflicto de competencias que resuelve la sentencia es el artículo 3 del Decreto del Gobierno de la Generalidad 125/1989, de 17 de abril, que regula la prevalencia de los textos catalán y castellano en la interpretación de las escrituras públicas. Dos son las cuestiones examinadas por el Tribunal Constitucional: 1) Si la Generalidad ostenta competencia en materia lingüística; 2) Si esta competencia debe en este caso ceder ante la competencia estatal *ex* artículo 149.1.8a. de la Constitución.

Respecto a la primera de las cuestiones mencionadas, siendo el Decreto enjuiciado dictado en desarrollo del artículo 10 de la Ley de Normalización Lingüística, el Tribunal sigue el mismo criterio de las STC 82 y 83/1986.

«Recordando ahora lo dicho en la STC 82/1986, de 26 de junio, a propósito del art. 6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco —similar al que aquí se analiza— es de señalar que del juego del art. 3.2 de la Constitución y del art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña —en el que han de verse contenidos “mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de la lengua propia”—, deriva la competencia en materia lingüística de la Generalidad, que resulta de esta forma habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad, por lo que «no cabe hablar de actuación fuera de la esfera competencial de la Comunidad Autónoma, cuando ésta prevé consecuencias lógicas que resultan de la declaración de cooficialidad.» Como ya se puso de manifiesto en STC 83/1986, de 26 de junio, por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad

dad promovido contra la Ley de Normalización Lingüística en Cataluña, la Generalidad está capacitada "para ejercer 'acciones políticas' y toda actividad administrativa que crea conveniente en aras de la efectividad de los derechos de los ciudadanos reconocidos en el art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña" entre los que el derecho a usar la lengua oficial de su elección y a ser atendido en ella por los poderes públicos ocupa un lugar preferente».

Aceptada la competencia en materia lingüística de la Generalidad —donde existe una jurisprudencia vacilante del Tribunal Constitucional— cabe considerarla con relación a otros títulos competenciales estatales. El artículo 149.1.8a, de la Constitución reserva al Estado las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas y la ordenación de los instrumentos públicos. El Tribunal constata que las escrituras no son normas jurídicas y, por lo tanto, no les es de aplicación este título competencial. En cambio, las escrituras son instrumentos públicos, y aquí se juega la competencia estatal. Es necesaria, pues, la ponderación de ambas competencias, estatal y autonómica, para evitar que ninguna de ellas quede vacía de contenido. La conclusión de la sentencia es que, realizado este ejercicio de ponderación, la competencia corresponde a la Generalidad de Cataluña porque prevalecen los aspectos de normalización lingüística sobre los de ordenación de los instrumentos públicos.

«En una situación de cooficialidad lingüística, como la derivada del art. 3 de la

Constitución, y el art. 3 del EAC, el ejercicio... competencia autonómica de normalización lingüística tiene... que incidir en materias también acotadas por otros títulos... reservadas al Estado. Ello no nos impidió en las SSTC 82/1... 83/1986 reconocer que las Comunidades vasca y catalana habían ejercido correctamente aquella competencia al regular el uso de sus específicas lenguas oficiales en los campos de la relación de los ciudadanos con las Administraciones públicas o con la Administración de Justicia. De modo semejante tampoco podemos considerar excesivo el ejercicio de la misma competencia cuando ésta se refiera como aquí acontece a uno de los puntos, la lengua de las escrituras públicas, que en la legislación preconstitucional pudo considerarse como aspecto de la ordenación de los instrumentos públicos, porque de lo contrario, si tal criterio se generalizara, la competencia autonómica quedaría vacía de contenido. Hay, pues, que considerar, dentro de la búsqueda del equilibrio entre las competencias en juego al que apuntábamos en términos generales en el fundamento jurídico segundo, que el ejercicio de la competencia de la normalización lingüística en los términos del art. 3 del Decreto 125/1984 respeta la competencia estatal sobre ordenación de los instrumentos públicos.

En conclusión, se trata de reglas a cuya operatividad no se anuda consecuencia alguna que sea relevante para el régimen de la naturaleza y contenido de las escrituras públicas, ni para la disciplina de los requisitos y condiciones de validez y eficacia de las mismas, que no resulta en modo alguno afectada.»

J. F.

Sentencia 76/1989, de 27 de abril. Recurso de amparo. Designación Senadores que representan a la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Ponente:

Álvaro Rodríguez Bereijo

El Tribunal Constitucional resuelve el recurso de amparo interpuesto, por un Diputado de la Asamblea Legislativa de la Comunidad de Extremadura, contra una Resolución adoptada por la Mesa de la Asamblea de Extremadura, en virtud de la cual se atribuyó al Grupo Parlamentario del Partido Socialista Obrero Español la propuesta de designación de dos Senadores que habrían de representar a tal Comunidad Autónoma, y contra el Acuerdo del Pleno de la misma, que ratifica la mencionada Resolución.

El demandante de amparo arguye que dichas decisiones han vulnerado los derechos fundamentales contenidos en el artículo 23 de la Constitución, relativos al derecho de participación. Y estima producida tal vulneración por dos causas:

En primer término, porque había sido separado de su condición de Senador, en virtud de una causa de remoción no prevista legalmente.

Por otro lado, en la designación de los dos nuevos Senadores no se había respetado la proporcionalidad exigida en el artículo 69.5 de la Constitución.

En relación al primer supuesto, el Tribunal Constitucional, concretando que el derecho fundamental afectado es el de acceso a un determinado cargo público, reitera la doctrina ya sentada en otras ocasiones:

«El mencionado derecho fundamental, que garantiza no sólo el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también la permanencia en ellos sin perturbaciones ilegítimas de quienes hayan accedido y el desempeño de conformidad con lo que la Ley dis-

ponga, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas, requiriendo, pues, su satisfacción, el cumplimiento de los requisitos que determine aquélla. (SSTC 161/1988 y 24/1989, entre otras).»

En consecuencia, toda la temática gira en torno a la duración del mandato senatorial. El Alto Tribunal ya tuvo ocasión de manifestarse con relación a esta cuestión en su SSTC 40/1981, afirmando, que nada impide:

«que las comunidades autónomas puedan optar, dentro del margen de autonomía a que antes hemos hecho referencia e independientemente de que sus Senadores deban o no ser miembros de las respectivas asambleas legislativas, entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea legislativa (Estatuto catalán y Ley vasca 4/1981) o con la legislatura del Senado (Estatuto gallego)».

La vulneración del derecho fundamental tratado es negada por el Tribunal, ya que el artículo 20,1 d) del Estatuto de Autonomía de Extremadura establece que corresponde a la Asamblea legislativa designar de entre sus miembros a los Senadores correspondientes a la Comunidad Autónoma. De este modo, terminada la representación regional, cesa el mandato senatorial, correspondiendo a la Asamblea legislativa en cada legislatura proceder a la designación de los Senadores, a que se refiere al artículo 69.5 de la Constitución.

Respecto a la segunda cuestión aducida en la solicitud de amparo, el Tribunal es especialmente contundente:

«A la hora de la distribución de los escaños existentes entre las fuerzas políticas concurrentes, nuestro ordenamiento

no contempla al grupo mayoritario frente al resto de los demás grupos políticos, sino que la distribución se hace en atención a los votos obtenidos por cada una de las candidaturas.»

Xavier Bonet Frigola

Sentencia 86/1989, de 11 de mayo. Recursos de inconstitucionalidad n.º 765 y 767/1984. Ley de ordenación del seguro privado.

Ponente:

Luis López Guerra

1. Con esta sentencia, el Tribunal Constitucional resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados n.º 765 y 767/1984, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación del seguro privado.

2. La sentencia resuelve tres cuestiones fundamentales planteadas en el debate de constitucionalidad: *a)* El alcance de la competencia estatal en materia de ordenación básica del seguro privado; *b)* Los límites en las competencias exclusivas de las comunidades autónomas impugnantes en materia de cooperativas de seguros y mutualidades de previsión social; y *c)* Los límites en las facultades ejecutivas autonómicas en materia de entidades aseguradoras.

3. Previamente al análisis de la primera cuestión antes mencionada y como conclusión necesaria para poder entrar a debatir la misma, el alto Tribunal se ocupa del marco genérico competencial en materia de seguros y, en este sentido, después de afirmar que el artículo 149.1.11.CE reserva al Estado las bases de la ordenación de los seguros y que, por

lo tanto, las comunidades autónomas pueden asumir las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las mencionadas bases, denota la existencia de otros títulos competenciales que inciden en la materia; *a)* La competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6 CE); y *b)* La competencia exclusiva del Estado para fijar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, art. 149.1.13 CE).

4. El tema de la delimitación de los aspectos básicos de una regulación centra las primeras argumentaciones doctrinales del Tribunal. Tal y como dice el intérprete supremo de la Constitución, se trata de una operación compleja, en la que deben ponderarse diversos elementos, como la naturaleza de la materia que se regula o la necesidad de la regulación uniforme por todo el territorio nacional.

En cuanto a la responsabilidad de dicha delimitación, el Tribunal Constitucional nos dice que: «corresponde a las Cortes Generales, y, en determinados supuestos, a la potestad reglamentaria, si bien puede el Tribunal Constitucional revisar tal labor de las instancias normadoras. Y, ciertamente, puede y debe emplear en esta tarea, como criterios orientadores, los mismos objetivos que expresamente se propone el legislador y que justifican el establecimiento de bases

normativas, salvo que fundamentalmente parezcan irrazonables o incompatibles con prescripciones inconstitucionales».

En el caso concreto de la Ley 33/1984, según el Tribunal, deben tener carácter básico las normas que resulten esenciales para garantizar en todo el territorio nacional: *a)* La solvencia de las entidades aseguradoras; y *b)* Las características de ciertas figuras jurídicas que sean las más acordes con su finalidad.

5. La competencia exclusiva que en materia de cooperativas y mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social han asumido las comunidades autónomas impugnantes se ve limitada cuando se trata de cooperativas de seguros o mutualidades de previsión para la normativa básica estatal en materia de seguros.

Tal y como afirma el Tribunal Constitucional, las competencias exclusivas *stricto sensu* deben entenderse dentro del marco constitucional del que pueden derivarse limitaciones expresas o implícitas.

Serán de exclusiva competencia autonómica las peculiaridades organizativas y funcionales de las mutualidades de previsión y cooperativas de seguros; no obstante, cuando estas entidades desarrollen la actividad aseguradora serán aplicables las bases de ordenación que el Estado haya establecido.

6. El tercer gran tema antes mencionado, los límites en las facultades de ejecución de las comunidades autónomas que vienen establecidos por la reserva al Estado como básicas de algunas de éstas, está delimitado por el Tribunal Constitucional en aquellos casos en que puede tener trascendencia en todo el territorio nacional: «este Tribunal ha admitido que una competencia ejecutiva puede ser calificada de básica por su trascendencia en

todo el territorio nacional y su incidencia en los fundamentos mismos del sistema normativo. Sin embargo, no puede dejar de tenerse en cuenta que esta posibilidad no es sino una excepción a la naturaleza normativa de lo básico, que se justifica en el carácter coyuntural de tales facultades de ejecución que impide su plasmación permanente en el propio sistema normativo, por lo que para que pueda admitirse como adecuada al sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias la calificación como básicas de facultades de ejecución como las mencionadas, ha de verificarse por este Tribunal si resulta imprescindible su reserva al Estado para garantizar el cumplimiento en todo el territorio nacional de los objetivos queridos por el legislador, integrándose así como elementos esenciales.»

7. Antes de entrar en análisis concreto de los preceptos impugnados, el Tribunal Constitucional realiza dos consideraciones que queremos destacar:

a) La competencia exclusiva del Estado en materia de «normas para resolver los conflictos de leyes» (art. 149.1.8 CE), hace que éste sea el responsable en determinar con precisión cuáles entidades quedan sometidas a las competencias de cada comunidad y cuáles a las del Estado.

b) Una ley que establece las bases de regulación de una materia puede aplicar de manera diferente a un decreto de transferencias anteriores el criterio delimitador del ámbito de aplicación de las competencias autonómicas, pues: «tales decretos, si bien constituyen un elemento interpretativo, no atribuyen por sí mismos competencia alguna y que el reparto competencial deriva en exclusiva del bloque de la constitucionalidad».

8. La sentencia contiene dos votos particulares; el primero está formulado

por el magistrado Luis López Guerra y se adhieren los magistrados Carlos de la Vega Benayas y Antonio Truyol Serva. El segundo está formulado por el magistrado Jesús Leguina Villa.

Del voto particular primero, queremos destacar la interpretación que realiza de lo que se debe entender por «bases de la ordenación del crédito, banca y seguros» (art. 149.1.11 CE). Los magistrados discrepantes recuerdan la doctrina del Tribunal según la cual la competencia por establecer las bases es una competencia normativa que queda perfectamente fijada en los términos siguientes: «destinada a establecer un mínimo denominador normativo común en todo el territorio nacional; y únicamente cabrá incluir competencias ejecutivas dentro de las bases de ordenación de un sector cuando se trate de decisiones y actuaciones que tras-

ciendan del caso particular, y de la situación concreta afectada, por la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional, decisiones que no suponen, pues, una mera aplicación de mandatos previamente establecidos, sino la ponderación y apreciación de elementos no previsibles por la norma legal y reglamentaria».

Esta doctrina, unida al carácter reglado de la actividad ejecutiva de autorización que el Estado se reserva como integrante de las «bases de ordenación», hace que —en opinión de los magistrados discrepantes— deba entenderse como una potestad de carácter básico de la que se derive de la naturaleza de los intereses a proteger, puesto que dichos intereses ya quedan suficientemente protegidos en la propia ley.

X. B. F.

Sentencia 87/1989, de 11 de mayo. Conflicto positivo de competencia sobre demarcaciones notariales (art. 149.1.8 y 149.1.18 CE).

Ponente:

Fernando García-Mon

1. El conflicto se plantea por parte de la Generalidad de Cataluña, que considera que diversos artículos del Real Decreto 1209/84, de 8 de junio, que modifican el reglamento notarial, invaden competencias de la Generalidad de Cataluña en las materias de nombramientos de notarios y de colegios profesionales. El Tribunal Constitucional resuelve que los preceptos aludidos no invaden competencias autonómicas y que, por lo tanto, la competencia controvertida pertenece al Estado.

2. Una primera argumentación de la Generalidad va dirigida a considerar que la norma impugnada, de hecho, consiste en una inconstitucionalidad por omisión

de no fijar lo prescrito por el artículo 24.2 EAC: la Generalidad «participará en la fijación de las demarcaciones notariales y del número de notarios de acuerdo con lo previsto en las leyes estatales». Según la Generalidad, esta insuficiencia en la regulación le impide ejercer su competencia y, por lo tanto, objetivamente esta competencia es vulnerada.

El Tribunal Constitucional admite las razones aducidas por el abogado del Estado y estima que precisamente uno de los preceptos del decreto impugnado, en relación con el artículo 72 del Reglamento notarial, prevé el desarrollo legislativo estatal que exige el artículo 42.2 EAC. Efectivamente, el precepto que introduce en la ordenación la norma impugnada prescribe que «En las comunidades autónomas, además de lo dispuesto en los pá-

rrafos anteriores, se tendrá en cuenta lo que, en su caso, dispongan sus respectivos estatutos». A juicio del Tribunal, esta norma, incluida en el artículo 72 del Reglamento notarial de 1983, permite dar participación por vía de informes de las comunidades autónomas con competencia en la materia y, en concreto, en la catalana. De esta participación autonómica resulta que no se impide ejercer las potestades que le confiere el Estatuto; y añade el Tribunal: «El hecho de que el párrafo impugnado no resuelva en la forma y con el detalle que la Generalidad de Cataluña considera más conveniente y ajustado al artículo 24.2 de su Estatuto la participación que en él se establece, no es razón para estimar inválidas sus competencias».

La posición del Tribunal —que no es nueva— pone de manifiesto la amplitud de las normas constitucionales y la posibilidad de que sean desarrolladas de formas muy diferentes. Solamente si una norma es frontalmente contraria al bloque de constitucionalidad debe ser considerada inconstitucional. Es en este sentido que el Tribunal Constitucional advierte que no por considerar otra opción «más ajustada y conveniente» a la adoptada, y controvertida, deba, por ello, invadir competencias.

2. Menor interés ofrece la segunda cuestión planteada por la Generalidad, ya que la fundamentación era todavía más

débil. Efectivamente, la Generalidad pretende hacer jugar la competencia exclusiva en colegios profesionales —art. 9.23 EAC— para impugnar diversos preceptos de la norma impugnada. Ante esta posición el Tribunal Constitucional alega, fundamentalmente, dos razones. Primera, el título prevalente es el de «notarios» y no la materia «colegios profesionales», ya que «la inclusión de una competencia en regla de más amplio alcance —en este caso será la de colegios profesionales del artículo 9.23 del Estatuto— debe ceder ante la regla más especial que es en este supuesto la del artículo 24 EAC relativa al nombramiento de notarios en Cataluña y a la participación de la Generalidad en la fijación de las demarcaciones notariales y del número de notarios». La segunda razón es todavía más poderosa: los colegios notariales son colegios profesionales de un carácter muy específico, determinado principalmente por el hecho de que los notarios son funcionarios públicos del Estado y los colegios notariales forman parte del sistema organizativo y jerarquizado de la función pública estatal que ejercen sus componentes. No es posible, por lo tanto, la equiparación —al menos absoluta— entre colegios profesionales y colegios notariales, ya que el carácter funcional de los notarios hace que la legislación sobre colegios profesionales les sea de muy escasa aplicación.

F. C.

Sentencia 88/1989, de 11 de mayo. Conflicto positivo de competencia n.º 886/1984. Cooperativas.

Ponente:

Miguel Rodríguez-Piñero

1. La sentencia resuelve un conflicto positivo de competencia interpuesto por

el Gobierno Vasco contra la resolución de la Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 20 de agosto de 1984, por la que se inscribe la escritura de constitución de

la entidad ATINA, Sociedad Cooperativa Limitada de Irún, en el libro de inscripciones de sociedades cooperativas del Servicio de esta Dirección General, por entender que esta resolución ha invadido las competencias que le corresponden para adoptar esta decisión, al desarrollarse la actividad cooperativa de la sociedad en el territorio del País Vasco.

2. En esta ocasión el Tribunal Constitucional declara de oficio su falta de jurisdicción por falta de objeto al no discutirse en el proceso de constitucionalidad ni la titularidad ni la delimitación territorial de las competencias constitucional y estatutariamente señaladas, realizando antes diversas consideraciones sobre la naturaleza, objeto, existencia y finalidad de los conflictos de competencias.

El núcleo central de la sentencia, y no podía ser de otro modo, se halla en la delimitación entre los supuestos que dan lugar a los conflictos constitucionales de competencias y aquellos en que se debe apreciar, por falta de objeto, la inexistencia de los mismos.

Según el Tribunal Constitucional, la existencia de un conflicto positivo de competencia está caracterizada por dos notas:

a) La existencia entre dos entes —Estado y comunidad autónoma o comunidades autónomas entre sí— de una controversia planteada con motivo de una disposición, resolución o acto, en relación con la titularidad de competencias asignadas directamente por la Constitución, los estatutos de autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las comunidades autónomas.

b) Que esta controversia sea actual y no únicamente potencial.

La inexistencia de algunas de estas notas provoca una falta de objeto del proce-

so, que a la vez da lugar a una incompetencia de jurisdicción del Tribunal Constitucional: «cuando sobre la titularidad y límites de esa competencia no existe controversia, sino que ésta se limita a discutir el ejercicio concreto de esa competencia en relación a supuestos específicos, dentro de unos límites competenciales sobre los que existe acuerdo, ha de afirmarse que falta el presupuesto para la jurisdicción reservada al Tribunal Constitucional, puesto que el conflicto sólo puede plantearse para definir los límites externos de la competencia y del correspondiente poder estatal o autonómico pero no para verificar el ejercicio concreto dentro de tales límites de dicho poder».

3. La sentencia contiene un voto particular formulado por el magistrado Francisco Rubio Llorente y al que se adhieren Carlos Benayas y Eugenio Díaz Emil.

Los magistrados discrepantes son contundentes al separarse de la opinión mayoritaria del Tribunal: «No existen, en efecto, ni podrían existir, conflictos cuyo objeto sea la definición de los famosos límites externos que es tema que corresponde al legislador, no al Juez; ni siquiera al Juez constitucional.»

«La definición de límites externos, sean éstos los que sean, está ya hecha por las normas constitucionales y, en particular, estatutarias... y la función de este Tribunal, como órgano constitucional, es la de resolver los litigios en los que se deduzca una pretensión apoyada en tales normas. Al resolver estos litigios, los conflictos de competencia, el Tribunal contribuye a fijar y precisar el contenido de las normas de delimitación competencial por referencia al caso concreto, cuya "realidad fáctica", virtualmente es siempre necesario analizar.»

Sentencia 89/1989 de 11 de mayo. Constitucionalidad de la obligación de colegiarse.

Ponente:

Carlos de la Vega Benagas

La sentencia se ocupa de la eventual contradicción entre la obligación de colegiarse que establece el artículo 3.2 de la Ley 2/1984 y el que disponen los artículos 22 y 36 de la Constitución. El Tribunal Constitucional resuelve el problema diferenciado entre simples asociaciones y corporaciones públicas de base asociativa. La libertad negativa de no asociarse —consagrada en el artículo 22 CE— se refiere solamente a las primeras, mientras que las segundas no estarían afectadas por el carácter público de sus finalidades.

«Si los Colegios Profesionales, por su tradición, por su naturaleza jurídica y fines y por su constitucionalmente permitida regulación de la Ley, no son subsumibles en la totalidad del sistema general de las asociaciones a las que se refiere el art. 22 CE, porque, aunque siendo en cierto modo asociaciones, constituyen una peculiar o especial clase de ellas, con reglas legales propias (art. 36), distintas

de las asociaciones de naturaleza jurídico-privada, es claro que no puede serles aplicable el régimen de éstas. El art. 22 CE no prohíbe, por tanto, la existencia de entes que, siempre con la común base personal, exijan un específico tratamiento, o bien un suplemento de requisitos postulados por los fines que se persiguen. Es lógico que una conjunción de fines privados y públicos —como es el caso de los Colegios— impliquen también modalidades que no deben siempre verse como restricciones o limitaciones injustificadas de la libertad de asociaciones, sino justamente como garantía de que unos fines y otros puedan ser satisfechos.»

La sentencia reconoce que el artículo 36 de la Constitución no establece la obligatoriedad de la colegiación, pero habilita al legislador para establecerla. En cualquier caso, sin embargo, la colegiación obligatoria no puede impedir que los profesionales puedan asociarse o sindicarse en defensa de sus intereses.

J. F.

Sentencia 97/1989, de 30 de mayo. Conflicto positivo de competencias sobre demarcaciones regionales.

Ponente:

José Luis de los Mozos y de los Mozos

El conflicto es planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña con respecto al Real Decreto 1141/1984, de 23 de mayo, sobre demarcación registral por entender que invade competencias de la Generalidad.

La principal argumentación de la defensa de la parte demandante es, en su

núcleo principal, muy similar a la del conflicto resuelto mediante la Sentencia 87/1989 respecto al nombramiento de los notarios, es decir, en la necesidad de dar un contenido más amplio que el de simple informe no vinculante a la participación de la Generalidad en decisiones estatales, en ese caso en las demarcaciones notariales, en el presente en las demarcaciones registrales.

También la sentencia insiste en una ar-

gumentación similar: «Sin que sea necesario definir en abstracto en qué deba consistir esa facultad de participación reconocida a la comunidad, es innegable que una forma de participar puede consistir en suministrar informes como los aquí proporcionados por la Generalidad sobre demarcaciones registrales. Es cierto que caben otras formas más intensas de participación, pero también lo es que la

intervención en este caso realizada entra en el concepto mínimo de facultad participativa.»

De nuevo se pone de manifiesto que la norma constitucional tiene un carácter abierto y solamente la clara contradicción produce inconstitucionalidad.

F. C.

Sentencia 103/1989, de 8 de junio. Recursos de inconstitucionalidad. Ley 23/1984, de 25 de junio, de cultivos marinos.

Ponente:

Alvaro Rodríguez Bereijo

La sentencia resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 682 y 683/84, interpuestos por la Junta y por el Parlamento de Galicia. Y declara inconstitucional el inciso «o autonómica», contenido en el párrafo 1.º del artículo 26 de la Ley impugnada.

La Sentencia parte de que las competencias plenas que asumió la Comunidad Autónoma de Galicia deben entenderse comprensivas de la «maricultura» o «cultivos marinos» en las aguas del litoral gallego, sin que dichas competencias se puedan entender restringidas a las «aguas interiores», como sucede en materia de pesca. Partiendo de esta premisa, el Tribunal aborda el análisis de las diferentes impugnaciones diferenciando las que se refieren a la validez de la Ley en su conjunto de aquellas otras que se circunscriben a preceptos concretos.

Desde la perspectiva de la validez global de la Ley el Tribunal examina y desestima tres clases de argumentaciones. En primer lugar, alegan los recurrentes que aunque la Ley se declare supletoria en su Disposición adicional, una vez vigente el Estatuto de Autonomía las Cor-

tes Generales no pueden innovar la regulación preestatutaria; esta alegación es desestimada porque:

«no sólo conduciría al otorgamiento de una rigidez absoluta, de indiscernible fundamento material, a las leyes estatales vigentes al tiempo de adopción de cada Estatuto, sino también, y por necesaria consecuencia lógica, a una fragmentación, igualmente inaceptable, del Derecho estatal que fuera de aplicación, principal o supletoriamente, en las distintas partes del territorio nacional, conclusión esta que, como es fácil comprender, contraría las más elementales exigencias hasta del principio constitucional de unidad como de la regla de supletoriedad del Derecho del Estado».

En segundo lugar, los representantes de la Comunidad Autónoma alegan que la Ley supone una «redefinición» o «armonización» de las competencias autonómicas en el sector de cultivos marinos; sin embargo el Tribunal entiende que el carácter supletorio de la Ley estatal, por un lado, y la fórmula normativa de remisión a los «organismos competentes» en los distintos sectores de la actuación administrativa en ningún caso suponen «redefinición de competencias», sino que suponen reenvío a las reglas de competencia que sean aplicables.

Y, en tercer lugar, entienden los recurrentes que se ha vulnerado el artículo 131 de la Constitución, al procederse mediante Ley estatal a la «planificación» del sector de cultivos marinos sin la previa intervención de las Comunidades Autónomas afectadas. Pero el Tribunal también rechaza esta alegación porque ha interpretado, reiterando su propia jurisprudencia, que el artículo 131.2 de la Constitución:

«responde a la previsión de una posible planificación conjunta, de carácter global, de la actividad económica, de tal modo que su observancia no es obligada constitucionalmente para los procesos de planificación de ámbito más reducido, por importantes que puedan ser, como sucede en el presente caso con las normas relativas a la planificación en el sector de cultivos marinos».

En cuanto a las impugnaciones concretas, tan sólo una de ellas es estimada, aunque no en el sentido solicitado por los recurrentes, por entender que vulnera la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma, al establecer en un precepto de aplicación directa, el art. 26.1.º, que la declaración por la Comunidad Autónoma de una zona como de interés pesquero «habrá de contar con la conformidad de los organismos de la Administración, estatal o autonómica, que tengan competencias en la costa». Los recurrentes consideraban inconstitucional la previsión de que fuera necesaria, en su caso, la conformidad de la Administración estatal, pero nada oponían a la necesidad de aquiescencia de sus propios organismos autonómicos. Sin embargo, el Tribunal resuelve en los siguientes términos:

«Ningún hecho cabe oponer al precepto en lo que se refiere a la Administración estatal, excepto subrayar su carácter de norma de aplicación directa y no supleto-

ria, pese a lo proclamado en la Disposición adicional de la presente Ley. En efecto, «conformidad» de la Administración estatal para la declaración, por la Administración autonómica, de una zona de interés para cultivos marinos sólo habrá de considerarse exigible cuando dicha declaración afecta a espacios o enclaves físicos sobre los que se proyecte una competencia estatal concurrente, a fin de garantizar, efectivamente, la integridad de la competencia del Estado. Sin embargo, la exigencia impuesta por una Ley estatal de la conformidad de organismos de la Administración autonómica invade la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, con vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias establecido en el artículo 148.1, 1.º, de la CE y el artículo 27, 1 del EAG.»

Por último, en relación a las demás impugnaciones sobre preceptos concretos, todas ellas desestimadas, podemos destacar las siguientes consideraciones realizadas por el Tribunal Constitucional:

— el dominio público no es un criterio utilizado en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía para delimitar competencias ni tampoco sirve para aislar una porción del territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostentan.

— el trato de «preferencia» a las Sociedades cooperativas (art. 129.2 CE) en la obtención de autorizaciones y concesiones no entraña trato desigualatorio alguno cuando constituye una limitación a la discrecionalidad de la Administración para otorgarlas.

— los informes vinculantes, en el caso de que alguno hubiera de realizarse de un

organismo de la Administración estatal, no suponen una restricción ilegítima de las competencias autonómicas sobre cultivos marinos, sino un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes que, par-

tiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico y están llamados a coexistirse.

Xavier Bonet Frigola

Sentencia 104/1989, de 8 de junio. Conflicto positivo de competencia 864/1984. Medidas de seguridad de entidades y establecimientos públicos y privados. Art. 149.1.29 CE y art. 17 EAPV.

Ponente:

Vicente Gimeno Sendra

1. Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación a determinados preceptos del Real Decreto 1.338/1984, de 4 de julio, sobre medidas de seguridad de entidades y establecimientos públicos y privados. Solicita que se reconozca la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca para ejecutar la normativa del Estado en materia de seguridad pública. Alega el art. 149.1.29 CE y el art. 17 EAPV, que establecen que al Estado le corresponde la potestad normativa y a la Comunidad Autónoma la ejecución no normativa de las normas estatales encaminada a garantizar la seguridad pública, por lo que es una competencia de la Policía Autónoma y de las autoridades administrativas autonómicas.

Para el Abogado del Estado, en materia de seguridad pública hay que separar los aspectos material y organizativo. Sobre el primero el Estado ostenta una competencia plena y exclusiva, mientras que sobre el segundo existe una reserva competencial organizativa limitada en favor de la Comunidad Autónoma, dentro de la cual se debería destacar la existencia de la Junta de Seguridad.

2. En el presente conflicto de competencia se discute la titularidad de las

competencias de ejecución administrativa en materia de seguridad pública. El Tribunal Constitucional considera que corresponden al Estado, en el seno de las consideraciones que reproducimos a continuación.

Como cuestión procesal previa, en el fundamento jurídico segundo, hace referencia a una interpretación del art. 63.3 LOTC, en el sentido de que se han de hacer constar con claridad en el requerimiento previo los preceptos de la disposición viciados de incompetencia y por tanto sobre los preceptos no mencionados en el mismo se considera que no se ha planteado el conflicto.

En el fundamento jurídico tercero podemos destacar dos aspectos: *a)* la competencia exclusiva del Estado según el art. 149.1.29 CE en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que se deriva de la creación de las policías autónomas, desde el punto de vista organizativo de los «servicios policiales»; *b)* las medidas preventivas que se contienen en el Real Decreto citado y la dependencia administrativa que se establece no constituyen en su integridad «servicios policiales»: «pues ni siquiera la adopción de las medidas de seguridad reguladas implica, por lo general, la movilización de las Fuerzas de Seguridad, sino una relación directa entre la autoridad competente y la entidad afectada».

tada, sin perjuicio del deber de aquellas policías de facilitar la información que posean a efectos de la imposición o dispensa de las medidas más apropiadas en cada caso».

Por consiguiente, como se indica en el fundamento jurídico quinto, no hay invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma Vasca cuando el Real Decreto atribuye al Estado las facultades para exigir la implantación de medidas de seguridad en entidades y establecimientos privados y públicos, teniendo en cuenta que entre estos últimos no se incluyen los edificios e instalaciones dependientes de la Comunidad Autónoma, cuya vigilancia y protección corresponde a la Policía Autónoma, así como las facultades de ejecución administrativa que se establecen a las autoridades estatales.

En el fundamento jurídico sexto, se considera por el Tribunal que la obligatoriedad de la conexión de los establecimientos de joyería o platería a centrales policiales o de la Guardia Civil, contenida en el Real Decreto hace referencia a la prestación del servicio policial, por lo que «ha de ser entendido con referencia a los centros policiales estatales o de la Guardia Civil, si bien no impide ni que pueda solicitarse tal decisión de los órganos autonómicos correspondientes, ni que dicha conexión pueda efectuarse con los centros de la Policía Autónoma».

En cuanto a la solicitud al Gobernador Civil de dicha conexión esta competencia «se relaciona directamente con la competencia estatal en materia de seguridad pública, por lo que le corresponde dictar la correspondiente orden, aunque su ejecución habrá de llevarse a cabo teniendo en cuenta cuál es la unidad policial afectada de acuerdo con el sistema de cooperación y coordinación de las respectivas policías».

3. A la complejidad del modelo policial implantado en desarrollo del art. 104 CE se le une la problemática de la protección de la seguridad pública, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.29 CE y en relación a éste el art. 17 EAPV. En este contexto, los servicios policiales no estatales quedan reservados a la Policía Autónoma Vasca, pero la dificultad de delimitar es cierta si el concepto de seguridad pública como actividad material en la que intervienen diversos agentes y administraciones debe estar sometida a la necesaria coordinación y cooperación. Además, los servicios policiales no agotan el ámbito conceptual de la seguridad pública, dando entrada a facultades administrativas de prevención e investigación encaminadas a la protección del mismo bien jurídico.

En este contexto, el Tribunal distingue entre servicios policiales intracomunitarios que según el art. 17 EAPV es competencia de la Comunidad Autónoma Vasca y potestades administrativas de decisión en orden a implantar medidas de prevención de hechos delictivos de alto riesgo, que no constituyen servicios policiales y que sí son competencias estatales referentes a la seguridad pública, por lo que corresponden al Estado, desde el Consejo de Ministros hasta los Gobernadores Civiles, las facultades generales de ejecución de las normas estatales sobre seguridad pública. Las medidas establecidas en el Real Decreto en conflicto no invaden, pues, ningún tipo de competencias autonómicas, y su ejecución corresponde a las autoridades administrativas estatales, definiendo así la seguridad pública como una competencia exclusiva del Estado que debe ejercerse en colaboración con las Comunidades Autónomas, especialmente en lo referente a la prestación de los servicios policiales.

Juan Luis Pérez Francesch



1.3.2. PROCESOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Xavier Bonet i Frigola

Enero

- Conflicto* positivo de competencia 2164/1988, promovido por el Gobierno Vasco, en relación con los artículos 1, 2, 3, 6, 7, 10 y 11 de la orden del Ministerio de Educación y Ciencia, de 24 de agosto de 1988, por la que se regula el procedimiento de expedición de títulos, diplomas y certificados correspondientes a los estudios de EGB, bachillerato, formación profesional y enseñanzas artísticas (BOE 27-1-1989).
- Recurso* de inconstitucionalidad 38/1989, planteado por el presidente del Gobierno, contra el apartado 2.3 de la disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de ordenación de la función pública de la Junta de Andalucía, introducido en la misma por la Ley del Parlamento de Andalucía 7/1988, de 2 de noviembre (BOE 27-1-1989).
- Conflicto* positivo de competencia 2174/1988, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ante el Gobierno, en relación con los artículos 40.2 y 47.1 del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la administración pública del agua y de la planificación hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de aguas (BOE 30-1-1989).
- Conflicto* positivo de competencia 2183/1988, promovido por el Consejo de Gobierno de Cantabria en relación con determinados preceptos del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la administración pública del agua y de la planificación hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de aguas (BOE 30-1-1989).
- Recurso* de inconstitucionalidad 29/1989, planteado por el presidente del Gobierno, contra el apartado 2.2 de la disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de ordenación de la función pública de la Junta de Andalucía, introducido en la misma por la Ley del Parlamento de Andalucía 6/1988, de 17 de octubre (BOE 30-1-1989).
- Recurso* de inconstitucionalidad 45/1989, promovido por 50 diputados, contra los artículos 5.1.c) y 12.d) de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 7/1988, de 6 de octubre, de órganos rectores de las cajas de ahorros de la Región de Murcia (BOE 30-1-1989).

Febrero

- Conflicto* positivo de competencia 2163/1988, promovido por el Gobierno Vasco en relación con determinados preceptos del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Regla-

mento de la administración pública del agua y de la planificación hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de aguas (BOE 3-2-1989).

Conflicto positivo de competencia 125/1989, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ante el Gobierno de la nación, en relación con el artículo 9 de la orden de 13 de septiembre de 1988, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre solicitud y concesión de ayudas a las explotaciones que mantengan vacas nodrizas durante la campaña 1988-89 (BOE 3-2-1989).

Conflicto positivo de competencia 136/1989, planteado por el Gobierno en relación con el inciso inicial del artículo 11 del Decreto 252/1988, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del cuerpo de agentes rurales de la Generalidad de Cataluña (BOE 3-2-1989).

Planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad 69/1989, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla, por supuesta inconstitucionalidad del artículo 390 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, por poder ser contrario a los artículos 133.1 y 2 en relación con el 31.1 y 3 de la Constitución (BOE 3-2-1989).

Conflicto positivo de competencia 200/1989, promovido por el Gobierno Vasco ante el Gobierno del Estado, en relación con el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de bancos privados e instalaciones en España de entidades de crédito extranjeras (BOE 17-2-1989).

Planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad 140/1989 promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife por supuesta inconstitucionalidad de la disposición adicional primera de la Ley 20/1982, de 9 de junio, de incompatibilidades en el sector público, por oposición al artículo 70.1 de la Constitución (BOE 17-2-1989).

Planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad 2111/1988, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla, por supuesta inconstitucionalidad del artículo 19.1.2.º.a) de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria, en relación con los artículos 17.3, 18.4, 19.1.1.º, 20.1 y 20.2 de la misma Ley, por vulneración de los artículos 25.1 y 149.1.18, este último en relación con el 14, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución (BOE 17-2-1989).

Conflicto positivo de competencia 174/1989, planteado por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en relación con los artículos 32, 33 y 34 de la orden de 1 de octubre de 1988, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se desarrolla el Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (BOE 22-2-1989).

Conflicto positivo de competencia 263/1989, promovido por el Gobierno Vasco, contra los artículos 2.b), 3, 4.1, 20 y 25 del Real Decreto 131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio,

así como la disposición adicional primera, disposición adicional segunda, artículos 5, 7 y 4.2 del citado Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación del impacto ambiental (BOE 22-2-1989).

Planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad 171/1989, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, por supuesta inconstitucionalidad del artículo 46.1 de la Ley foral del Parlamento de Navarra para 1985, en tanto que modifica la bonificación de la contribución territorial urbana de las viviendas de protección oficial, por poder infringir el artículo 134.7 de la Constitución (BOE 22-2-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 257/1989, promovido por el presidente del Gobierno contra el artículo 3 y la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 10/1988, de 26 de octubre, de coordinación de policías locales (BOE 22-2-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 242/1989, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 1, 2.1.2 y 3, 3.1 y 4.1 y 2 (y, por conexión con estos preceptos, los artículos 5.2.1 y 2, 8.b), 12.1, 17.1 y 22.1), así como el artículo 10 de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1988, de 2 de noviembre, de puertos deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE 22-2-1989).

Marzo

Recurso de inconstitucionalidad 308/1989, promovido por el Gobierno Vasco, contra la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad, en tanto que establece la eficacia direc-

ta de sus preceptos en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y, en particular, contra los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 25, 26, 27 y 28 de la misma Ley (BOE 6-3-1989).

Conflicto positivo de competencia 264/1989, planteado por el Gobierno Vasco, en relación con la disposición adicional primera, número 1, de la orden de 1 de octubre de 1988, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se desarrolla el Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (BOE 17-3-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 266/1989, promovido por el Parlamento de Cataluña contra los artículos 15.2 y 3, 24, 27, 28, cuando se refiere a la atribución de competencia para la propuesta de resolución 45.1, 81.2, 85.2 y 16.3 apartado tercero de la Ley 32/1988, de 10 de noviembre, de marcas (BOE 20-3-1989).

Conflicto positivo de competencia 329/1989, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el artículo 19 de la «Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios envasados», aprobada por el Real Decreto 422/1988, de 23 de septiembre (BOE 22-3-1989).

Conflicto positivo de competencia 340/1989, promovido por el Gobierno en relación con la orden de 15 de diciembre de 1988, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, por la que se fijó un período de veda para la modalidad de pesca «de cerca», en los distritos marítimos de San Carlos de la Rápita, Tortosa y Tarragona (BOE 22-3-1989).

Conflicto positivo de competencias 380/1989, planteado por el Gobierno Vasco ante el Gobierno de la nación, en relación con el Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones, del que se pide su declaración de nulidad por haber omitido el Gobierno Central la mención expresa de su carácter total o parcialmente básico; se declare, subsidiariamente, que la Comunidad Autónoma Vasca ostenta competencias de desarrollo legislativo en la materia, por lo cual puede incidir legislativamente en la misma, respetando las bases establecidas expresamente por el Estado, resultando asimismo competente para realizar todos los actos de ejecución a que hace referencia el mencionado Real Decreto, y, también, con carácter subsidiario, que la Comunidad Autónoma es competente en el ámbito de su territorio para llevar a cabo los actos de ejecución a los que hacen referencia determinados preceptos del Real Decreto 1307/1988 (BOE 22-3-1989).

Conflicto positivo de competencia 379/1989, promovido por el Gobierno Vasco ante el Gobierno de la nación, en relación con la orden de 21 de octubre de 1988 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en su totalidad, por la que se desarrolla el régimen de ayudas para promover la constitución de las organizaciones productoras de frutas y hortalizas (BOE 22-3-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 376/1989, promovido por 63 diputados, contra la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción asistida en su totalidad y, subsidiariamente, contra el párrafo del apartado II del preámbulo, que dice

textualmente: «Queda así de manifiesto que el momento de la implantación es de necesaria valoración biológica, pues, anterior a él, el desarrollo embriológico se mueve en la incertidumbre y, con él, se inicia la gestación y se puede comprobar la realidad biológica que es el embrión», y concordantes, así como contra los artículos 1.1, 1.4, 2.4, 4, 11.3 y 4, 12.1 y 2, 13, 14.3 y 4, 15, 16.1 y 2, 17, disposición final primera, apartados a) y e), 20.2 de la Ley contra los artículos 6.1 y 2, en relación con el artículo 5.1 y 5 (BOE 22-3-1989).

Abril

Recurso de inconstitucionalidad 505/1989, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los artículos 3.2 en relación con el anexo IX y el anexo I; 4.2, en relación con el anexo I y, por conexión, el artículo 41.4; 4.4; 8.1, 2 y 3; 13.3; 20.1, 3, 4 y 5; 21.1; 27.1 y 2; 32.5; 35.1; 39.1; 42.2, 4 y 5; 42.1; 45; 50.3; 54.1 apartados a) y f); 58.1 y 2; 59.1; último inciso del artículo 62 y disposición transitoria primera de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial (BOE 12-4-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 532/1989, planteado por el presidente del Gobierno contra el artículo 3.1.i) de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 6/1988, de 5 de diciembre, de coordinación de policías locales (BOE 12-4-1989).

Conflicto positivo de competencia 517/1989, promovido por el Gobierno Vasco, en relación con la disposición adicional primera, en tanto que declara básicos los artículos 4, 5 y 11 y las disposiciones adicionales segunda y

tercera del Real Decreto 1384/1988, de 18 de noviembre, de regulación y reconversión de los barcos pesqueros de eslora entre perpendiculares inferiores a 12 metros (BOE 27-4-1989).

Conflicto positivo de competencia 598/1989, promovido por el Gobierno de la nación y, subsidiariamente, impugnación al amparo del título V de la LOTC, contra la orden de 15 de febrero de 1989 de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, por la que se declara a Cataluña zona libre de peste equina africana y se establece un plan de vigilancia y prevención de esta enfermedad (BOE 27-4-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 548/1989, promovido por las Cortes de Aragón, contra el artículo 4.2 y el anexo I de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial (BOE 27-4-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 568/1989, promovido por el presidente del Gobierno, contra la disposición adicional 21 de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos de la Generalidad de Cataluña, de sus entidades autónomas y de las entidades gestoras de la Seguridad Social para 1989 (BOE 27-4-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 572/1989, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra los preceptos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las finanzas locales (BOE 27-4-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 573/1989, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra el artículo 45 de la Ley

37/1988, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1989, así como contra determinadas partidas presupuestarias contenidas en la mencionada Ley (BOE 27-4-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 580/1989, promovido por el presidente del Gobierno, contra el artículo 24.2 de la Ley de la Generalidad Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges (BOE 27-4-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 583/1989, promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, contra los artículos 4.2, en conexión con el anexo I; 4.4; 8; 9; 20; 21; 27; 32.5; 35.1; 39.1; 41.1; 41.4; 42.1 y 2; 43.2; 44; 45; 46; 50.3; 54.1.a); 54.1.f) por conexión con el anterior 56.2; 62 último inciso; disposición transitoria primera y disposiciones adicionales primera 2, segunda y tercera de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial (BOE 27-4-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 587/1989, promovido por el Parlamento de Cataluña, contra los artículos 1: 39.1; 57; 60; 70.2; 3, 4, 5 y 6; 71; 73.3; 78.1; 86.1.5.a); 88; 89; 92.3; 96.4; 99; 103.3; 104; 108.2; 109.2; 111; 115; 116; 119.3; 120.2; 124.4; 126; 127; 130.2; 133.2; 134.2; 136.1; 147; 149; 150; 158.2 y 3; 166; 167; 168; 171, y las disposiciones adicionales 4.ª; 5.ª; 11 y disposición final primera de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las finanzas locales (BOE 27-4-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 588/1989, promovido por el Parlamento de Cataluña, contra los artículos 3.2; 4.2 y 4; 8; 20.1, 2, 3, 4 y 5;

21.1 y 2; 27; 35.1; 39.1; 41.2, 4 y 5; 42.1; 45; 46.2; 53.3; 54.1.f); 58.1; 59.1; 62 y anexos 1 y IX de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial (BOE 27-4-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 591/1989, promovido por 59 diputados, contra el texto íntegro de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las finanzas locales, y, subsidiariamente, contra determinados preceptos de la misma Ley (BOE 27-4-1989).

Recurso de inconstitucionalidad 596/1989, promovido por 78 diputados, contra la totalidad de la Ley 42/1988, de 23 de diciembre, de donación y utilización de embriones y fetos humanos o de sus células, tejidos u órganos, y, subsidiariamente, contra los artículos 1; 2; 3.2 y 3; 5.1; 5.3, 7; 8 y 9, y disposición adicional primera, apartados *d)* y *e)* (BOE 27-4-1989).

Mayo

Conflicto positivo de competencia 746/1989, promovido por el Gobierno de la nación, en relación con el artículo 14 y la disposición adicional primera de la orden de 26 de diciembre de 1988, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se establecen normas para la aplicación del Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, por el cual se fija el sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (BOE 18-V-1989).

Conflicto positivo de competencia 872/1989, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el artículo 14 y disposición adicional 1.^a de la orden de 26

de diciembre de 1988, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se establecen normas para la aplicación del Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, por el que se fija el sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (BOE 31-V-1989).

Planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad 853/1989, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, por supuesta inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley foral del Parlamento de Navarra 19/1986, de 26 de diciembre, sobre presupuestos generales de Navarra para el año 1987, por poder infringir el artículo 14 en relación con el 50 de la Constitución, así como la disposición adicional tercera del amillaramiento del fuero de Navarra (BOE 31-V-1989).

Junio

Planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad 1030/1989, promovida por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Oviedo, por supuesta inconstitucionalidad del artículo 47.3 del texto articulado de la Ley de bases de contratos del Estado, aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril, por poder ser contrario a los artículos 14 y 241 de la Constitución (BOE, 16-VI-1989).

Conflicto positivo de competencia 1078/1989, planteado por el Gobierno Vasco ante el Gobierno de la nación, en relación con los artículos 5, 14 y 15 «*in fine*» de la orden de 21 de enero de 1989, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se regula la comercializa-

ción de los materiales forestales de reproducción (BOE 27-VI-1989).

Conflicto positivo de competencia 1079/1989, promovido por el Gobierno Vasco ante el Gobierno de la nación, en relación con la orden de 21 de enero de 1989, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, referente a las normas de calidad exterior de los materiales forestales de reproducción que se comercialicen (BOE 27-VI-1989).

Planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad 1096/1989, promovida

por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por supuesta inconstitucionalidad del artículo 22.2.3 del Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, y del artículo 23.1.3 de la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, por poder ser contrarios a los principios de irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales y de seguridad jurídica, reconocidos en el artículo 9.3 de la Constitución (BOE 27-VI-1989).

