

ACTIVIDAD NORMATIVA,
JURISPRUDENCIAL
Y CONSULTIVA



1. INSTITUCIONES DEL ESTADO

1.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA ESTATAL

A cargo de Francesc de Carreras

Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal (BOE núm. 262, de 31 de octubre).

1. El artículo 18 de nuestra Constitución garantiza un conjunto de derechos en la vida privada, que derivan del antiguo concepto de la libertad como autonomía individual. Los tres primeros apartados de este precepto regulan lo que podemos llamar derechos clásicos en la vida privada: a la intimidad, al honor, a la propia imagen, al domicilio y al secreto de las comunicaciones. El apartado cuarto establece una previsión bajo la cual se garantiza un derecho nuevo, producto de los avances tecnológicos del mundo de los últimos años. Dice así este apartado: «La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos».

Una primera interpretación de este precepto constitucional podría hacer pensar que se trata de una variante de la protección de la intimidad y el honor frente a la informática y que, por lo tanto, es un derecho que debe ser contemplado dentro de estos otros que garantiza el 18.1 CE. Esta primera interpretación fue común a la doctrina española e, incluso, recogida legalmente (véase la inoperante disposición transitoria primera de la Ley orgánica 1/1982, de protección civil del honor, la intimidad personal y familiar y la propia imagen). Finalmen-

te, con la Ley que comentamos, se ha impuesto otra interpretación más ajustada al precepto constitucional, de acuerdo con otras normas de derecho comparado que regulan la misma materia y, especialmente, más adaptada a la realidad social interpretada a la luz del valor jurídico que tiene la categoría de supremo dentro del ordenamiento jurídico.

Desde esta perspectiva, el artículo 18.4 CE regula constitucionalmente un derecho fundamental con las características siguientes:

a) Configura un derecho autónomo, distinto de los demás del artículo 18 CE y que no puede ser confundido con ninguno de ellos. Este derecho nace de la necesidad de preservar a las personas de las afectaciones que en su vida —privada o pública— les pueden ocasionar las nuevas técnicas derivadas de la electrónica, la informática y las telecomunicaciones, que no constituyen solamente intromisiones en la vida privada, sino que pueden ocasionar distorsiones graves del perfil personal o familiar de una persona.

b) Desde este punto de vista, los bienes a proteger son, no solamente los datos sobre la vida privada, sino todo tipo de datos sobre una determinada persona. Efectivamente, cualquier dato, aunque

no afecte al honor o a la intimidación, tiene interés, ya que puede ser puesto en relación con otros que suministren, en conjunto, una visión global de la persona que no se adecue a la verdad.

El informe Younger, elaborado en Gran Bretaña previamente a la aprobación de la correspondiente Ley de datos informáticos de aquel país, distinguió muy gráficamente entre intimidación física e intimidación informática. La primera afecta a la autonomía individual de una persona y era lo que en el ordenamiento español se entiende por derecho a la intimidad (art. 18.1 CE). La intimidación informática, por el contrario, es el derecho de todo el mundo a controlar los datos que otros sujetos —Estado o particulares— tienen de uno mismo. Controlar, por lo tanto, no sólo cualquier dato íntimo sino cualquier dato aunque no afecte a la intimidad, porque, puesto en un sistema informático, puede ser interconectado con otros y afectar a este derecho nuevo que protege el artículo 18.4 CE.

c) Por lo tanto, así como el derecho a la intimidad o el derecho a la inviolabilidad del domicilio son típicos derechos de autonomía individual que garantizan la no ingerencia del Estado o de otro en la esfera reservada al titular del derecho, el derecho a la protección de los datos informatizados es un derecho prestacional, ya que su protección exige una actuación positiva de los poderes públicos y no es suficiente una normativa de tipo permisivo o prohibitivo. En la Ley que examinamos, esta actitud positiva se refleja en todo un conjunto de mandatos a las administraciones públicas o a los particulares que hacen necesaria la existencia de una Administración especializada en la protección de datos informatizados —la Agencia de Protección de Datos—, que adoptará la forma de un ente de derecho público con personalidad jurídica propia.

d) El derecho configurado así no es un

derecho absoluto —por otra parte, ningún derecho lo es—, sino limitado. Y, además de los límites generales de todos los derechos —especialmente los configurados en el artículo 10.1 CE—, lo interesante es que está también limitado por el carácter social del Estado, tal como lo configura la Constitución. Es decir, si bien, según el artículo 18.4 CE, el ciudadano debe estar protegido ante la informatización de sus datos personales, el Estado tiene también derecho a obtener datos personales de los individuos para cumplir sus fines propios y legítimos: por ejemplo, necesidad de estadísticas para sus tareas en relación con la economía, la protección social, el paro, la vivienda, la enseñanza, el medio ambiente, la sanidad, etc. Así, pues, lo que debe tratar la nueva Ley no es sólo preservar los derechos de los ciudadanos ante la informatización de sus datos personales, sino también asegurar que el Estado pueda recoger los datos que necesite y, en función de sus finalidades, proceder a su informatización.

La Ley que comentamos, por lo tanto, regula un derecho nuevo, de tipo prestacional y carácter autónomo, cuyo contenido consiste, básicamente, en otorgar poderes al ciudadano para que pueda controlar sus datos informatizados que posean las administraciones o los privados, garantizando también al Estado el ejercicio de las funciones que le son constitucionalmente asignadas.

2. A partir de los años setenta se empieza a legislar, en Europa y en los Estados Unidos, sobre esta materia. La experiencia derivada de estos antecedentes ha estado presente en la elaboración de la Ley española. Especialmente relevante ha sido también, por otra parte, el «Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal», firmado

en el marco del Consejo de Europa el 28 de enero de 1981, ratificado por España el 27 de enero de 1984 y con eficacia interna a partir de su publicación en el BOE el 15 de noviembre de 1985. Este convenio contiene los principios básicos a los que ha tenido que ajustarse la Ley española, aunque determinados preceptos no parecen respetar suficientemente el convenio, lo cual afecta a su constitucionalidad.

La exposición de motivos, que es interesante para comprender el carácter general del derecho que se regula y las razones de fondo de las opciones legislativas emprendidas, subraya la distinción entre privacidad e intimidad. La intimidad es considerada como el conjunto de facetas reservadas de la vida de las personas y la privacidad comprende un conjunto más amplio: son también aquellas esferas que, consideradas aisladamente, no tienen significación, pero que, enlazadas entre sí, pueden permitir un retrato de la personalidad de un individuo que éste tiene derecho a tener reservado.

El articulado de la Ley consta de dos partes: una parte general en la que se establecen, fundamentalmente, los principios y los derechos de las personas (títulos I a III) y una parte de tipo organizativo en la que se regulan los principales aspectos de los ficheros informatizados de titularidad pública o privada y las organizaciones y funciones de la Agencia de Protección de Datos.

La primera parte es del mayor interés, ya que determina cuál es el contenido del derecho. No obstante, desde el punto de vista autonómico reviste más interés la parte organizativa, en especial determinadas funciones de la Agencia de Protección de Datos. A estos efectos, el artículo 40 establece que las funciones de la Agencia de Protección de Datos con respecto a ficheros creados y gestionados por las comunidades autónomas serán ejerci-

das por los órganos correspondientes de cada comunidad, lo cual parece resolver el problema competencial planteado. Ahora bien, con el otorgamiento de estas funciones a las administraciones autonómicas no se resuelve el problema de las competencias de las comunidades autónomas con respecto a los ficheros de titularidad privada existentes en su territorio a los efectos de la debida protección de los datos informatizados.

Para resolver esta cuestión creemos que se debe plantear un problema previo: cuál es la materia competencial de que trata la ley y a quién se asigna, según el reparto competencial y estatutario, esta materia. La ley lo plantea del siguiente modo: los ficheros de datos correspondientes a la Administración estatal son de competencia estatal; los ficheros correspondientes a las Administraciones autonómicas lo son de las respectivas Comunidades; los ficheros de titularidad privada son también de competencia estatal. Creemos que este es un mal planteamiento que conduce a una solución equivocada.

Desde nuestro punto de vista debe partirse del planteamiento siguiente: los ficheros de datos no constituyen una materia en sí misma, sino que son instrumentos para realizar determinadas actividades; son estas actividades las que pertenecen a un ámbito competencial concreto. Dicho de otro modo: los ficheros de datos son actividades instrumentales de las Administraciones públicas o particulares, y la competencia sobre estos ficheros la posee quien tiene competencia sobre las materias respecto a las cuales versan estas actividades.

Aplicando esta lógica, son competencia del Estado los ficheros de datos sobre aquellas materias en las que el Estado es competente, y son competencia de las comunidades autónomas los ficheros de datos sobre aquellas materias en que lo son

las CCAA. La misma lógica tiene que aplicarse al tipo de potestad, ya se trate de leyes, reglamentos o actos de ejecución. Naturalmente, las CCAA deben respetar, en todo caso, lo que es desarrollo del derecho fundamental que en la ley es regulado por preceptos con carácter orgánico. En cualquier caso nos parece claro que lo que no se puede hacer es lo que, precisamente, hace la ley: tomar como criterio la titularidad pública o privada del fichero. El criterio de que el fichero no es más que un ente instrumental de

una determinada actividad que es, ésta sí, la que determina la materia, nos parece mucho más correcto.

En consecuencia, desde el punto de vista autonómico, esta ley orgánica, que contiene deberes importantes para las CCAA, parte de unos criterios de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA no adecuado al bloque constitucional, y, desde este punto de vista, ofrece dudas su constitucionalidad.

F. de C.

Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE (BOE núm. 308, de 24 de diciembre).

La presente Ley Orgánica es producto del pacto autonómico suscrito por el PSOE y el PP a principios del año 1992 y constituye el primer paso de una reforma de gran importancia que afecta no sólo a las comunidades a que se refiere la Ley, sino también al conjunto de todas las comunidades autónomas, así como a la Administración del Estado.

Dicho esto, nos limitaremos en este comentario a hacer un resumen de la Ley y unas muy breves indicaciones sobre sus aspectos más relevantes, dejando sin embargo aparte al conjunto de la vasta problemática que conlleva.

En primer lugar, la finalidad central de la norma que examinamos es aumentar las competencias de las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE y a las que hacía ya tiempo les había transcurrido el plazo mínimo para revisar sus estatutos, y podían aumentar sus competencias hasta lo establecido en el artículo 149.1 CE.

Como se sabe, había dos tendencias para solucionar este problema: una de ellas proponía reformar los estatutos

de autonomía y la otra utilizar la vía del artículo 150.2 CE, ya utilizada —de forma abusiva, por cierto— al elaborar los estatutos de Valencia y Canarias. De hecho, la solución final, que creemos buena, es una síntesis de las dos vías, pues la presente ley —de ahí su carácter orgánico— está hecha al amparo del artículo 150.2 CE, pero con el compromiso de encauzar la reforma de los estatutos de cada una de las comunidades a las cuales afecta.

El preámbulo de la Ley lo justifica así:

«Presentando los estatutos de autonomía diferencias en cuanto a la enumeración de las competencias, nivel en que éstas quedan asumidas por cada una de las comunidades autónomas, y en las direcciones con que, en concreto, aparecen formuladas en cada una de ellas, su desarrollo, de aprobarse en los estrictos términos estatutarios, habría generado como resultado una estructura del Estado en la que las diferencias entre sus entes territoriales podrían haber dado como resultado algunas disfuncionalidades en el conjunto del sistema. Por ello, se hacía preciso

abordar el proceso de ampliación de competencias teniendo en cuenta criterios racionalizadores que permitieran un ejercicio ordenado de las mismas para todas las Administraciones Públicas.»

Efectivamente, la fórmula utilizada permite hacer frente a estos desafíos de homogeneización y racionalización, que tienen como principal consecuencia la igualación sustancial, desde el punto de vista de las competencias, entre las comunidades autónomas *ex-vía* 143 CE y las que ya habían alcanzado, por una u otra vía, un alto nivel competencial: País Vasco, Cataluña, Galicia, Navarra, Valencia y Canarias.

El título I de la Ley Orgánica establece las competencias que el Estado transfiere a las comunidades *ex-vía* 143 CE, distinguiendo entre competencias exclusivas, de desarrollo legislativo y ejecución, y simple ejecución, así como haciendo referencia a determinadas transferencias específicas y singulares. Con respecto a las competencias transferidas, la Ley establece su delimitación, contenido y condiciones de ejercicio, recogiendo, en buena parte, la doctrina del Tribunal Constitucional y la práctica desarrollada hasta ahora por las comunidades autónomas ya dotadas con estas competencias. Se hace

mención especial, a este respecto, a la competencia de educación. Por último, los títulos II y IV están dedicados a dar breves indicaciones normativas sobre las modalidades de control —no olvidemos que es una ley derivada del artículo 150.2 CE— y los correspondientes trasposos de servicios.

Ya hemos mencionado anteriormente la importancia de esta Ley. En los próximos meses, su desarrollo supondrá un notable refuerzo de las comunidades autónomas que hasta hoy disfrutaban de menos competencias. A la vez, habrá que traspasar servicios y, seguidamente, reformar los estatutos. Paralelamente se hará necesaria —y aquí radica, posiblemente, la clave de la reforma— una transformación de la Administración del Estado para adaptarla al nuevo Estado autonómico: una reforma que estaba pendiente desde hacía tiempo y que sólo muy parcialmente se había llevado a cabo. Y, por último, será preciso profundizar en las autonomías *ex-151* CE y establecer un sistema definitivo de financiación autonómica.

En consecuencia, esta Ley es el punto de partida de una fase decisiva en la consolidación del Estado de las autonomías.

F. de C.

Ley 31/1991 de 30 de diciembre, de presupuestos generales para 1992 (BOE núm. 313, de 31 de diciembre).

1. Introducción

El 31 de diciembre de 1991 se cumplieron cinco años de vigencia de los previstos para el sistema de financiación de las comunidades autónomas aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 7 de noviembre de 1986. Finalizado el plazo de vigencia del «período definitivo» el Consejo de Política Fiscal y

Financiera adoptó el 20 de enero de 1992 un nuevo acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica para el período 1992-1996.

Dicho acuerdo contiene el conjunto de reglas para determinar la financiación de las comunidades autónomas *vía* porcentaje que van a recibir las comunidades autónomas durante el próximo quinquenio y, además, un catálogo de cuestiones,

cuyo estudio se encomienda a una serie de grupos de trabajo para que a finales de 1992 emitan sus informes, incorporándose sus recomendaciones al sistema de financiación a partir de 1993. Por lo tanto, la Ley que aquí se comenta no recoge todavía los acuerdos, compromisos plasmados en tal documento aprobado, como se ha dicho, el 20 de enero de 1992.

No siendo el objeto de estas líneas comentar este acuerdo, sí que creemos necesario dejar claro que el mismo supone la apertura de una nueva etapa en la financiación de las comunidades autónomas en el sentido de que a través de él se pretende solucionar los problemas y disfunciones del sistema llamado definitivo (1987-1991), así como dar respuesta a cuestiones derivadas de una correcta interpretación y aplicación de los principios de eficacia y coordinación administrativas derivados de la Constitución, así como de nuestra plena integración a la CEE.

En efecto, la coordinación entre las distintas administraciones públicas central y territoriales constituye una exigencia presupuestaria de primer orden que ha de presidir la actuación de las mismas durante los próximos años; por ello, la primera parte del acuerdo está dedicada a la coordinación presupuestaria y financiera de las administraciones central y autonómica con objeto de articular aquellas acciones que permitan normalizar la contabilidad de ambas, como condición previa para compartir la disciplina que se deriva de nuestra incorporación a la CEE, esto es, para entrar en la tercera fase de la unión económica y monetaria europea.

Esta coordinación interadministrativa se refuerza con el establecimiento de un sistema de consulta de la Administración central a la autonómica de los proyectos de leyes estatales reguladoras de los tributos cedidos, así como con armonizar

los requisitos para las operaciones de crédito de las comunidades autónomas.

También muestra el Acuerdo el deseo de avanzar hacia un grado mayor de corresponsabilidad fiscal.

Otro de los aspectos fundamentales del Acuerdo es la nueva financiación incondicionada; en efecto, se abandona el antiguo criterio de división de dos grupos de comunidades según hayan seguido la vía del art. 143 o la del 151, y así el nuevo enfoque se basa en las necesidades de las comunidades según las competencias que cada comunidad autónoma pueda tener. También se aumenta sensiblemente la ponderación de la población a la hora del reparto de la financiación y se incluyen en la financiación incondicionada las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza.

Y tras estas breves consideraciones pasamos a analizar lo que sí es objeto de estas líneas: comentar la Ley reguladora de los presupuestos generales del Estado para 1992, en donde en el capítulo II del título VII (artículos 98 a 102) se regulan y en definitiva se cuantifican las aportaciones del Estado a las comunidades autónomas.

2. Régimen financiero de las comunidades autónomas para el ejercicio de 1992

2.1. Porcentaje de participación

El artículo 98 regula el porcentaje de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1992-1996, aplicables a partir de 1 de enero de 1992.

En ese precepto sólo se recogen los porcentajes de participación definitivos para el próximo quinquenio para las comunidades autónomas de Murcia y Canarias, siendo, respectivamente, 0,0351237 y 0,5590789. Los mismos se establecen conforme a lo previsto en los párrafos *a*

y *b* del número 3 del artículo 13 de la LOFCA y en el apartado 3,3 del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986, por el que se aprobó el método para la aplicación del sistema de financiación para las comunidades autónomas en el período 1987-1991, en los que se regulan los supuestos de revisión del porcentaje de participación y el procedimiento para llevarla a cabo.

2.2. Participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado.

El tema aparece regulado en el artículo 99, estableciéndose que el 95 % de los créditos destinados a la financiación de las comunidades autónomas, de los que resulta de aplicar el porcentaje definitivo, se harán efectivos a las comunidades autónomas por doceavas partes mensuales.

El apartado tercero del mentado artículo 99 establece el procedimiento o las reglas que han de regir el procedimiento para la liquidación definitiva de los ingresos del Estado para el ejercicio de 1992, una vez ya liquidados los presupuestos generales del Estado para 1992. Así:

1. Se determinan los índices de incremento que hayan experimentado los siguientes parámetros entre los ejercicios 1986 y 1992:

a) La suma de la recaudación líquida por los capítulos I y II del Presupuesto de ingresos del Estado (excluidos los tributos susceptibles de cesión y los que constituyan recursos de la CEE) más la recaudación líquida por cotizaciones a la Seguridad Social y al desempleo.

b) Los gastos equivalentes del Estado, definidos en el «Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991», aprobado en el Consejo de

Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986; se utilizarán, a esos efectos, las cifras que consten en «obligaciones reconocidas», en la liquidación de los presupuestos generales del Estado de 1986 y 1992.

c) El PIB al coste de los factores en términos nominales según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística.

2. En segundo lugar, y al igual que en los anteriores ejercicios, se calculará la financiación definitiva que corresponde a cada comunidad autónoma en el ejercicio 1992 por aplicación de la fórmula diseñada en el acuerdo antes mencionado aprobado el 7 de noviembre de 1986, a saber:

$$FD\ 1992 = PPIoj \cdot ITAE\ 1986 \cdot IEP.$$

3. En tercer lugar, se practicará la liquidación definitiva de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado para el ejercicio de 1992 por la diferencia entre la financiación definitiva que resulte para cada comunidad según la regla 2 precedente y las entregas que se hayan ido entregando a cuenta durante 1992.

El importe del saldo acreedor positivo que arroje para cada comunidad autónoma se hará efectivo dentro de los 15 días siguientes después de la ejecución por la Administración del Estado. Si al contrario, resultase un saldo deudor para alguna comunidad autónoma, éste le será compensado en la primera entrega a cuenta que se efectúe a aquélla por su «Participación en ingresos del Estado para 1993», y si no fuera suficiente se realizarán en las siguientes entregas a cuenta, hasta su total cancelación.

Como en anteriores años, las comunidades autónomas uniprovinciales participarán en los ingresos del Estado en los

misimos términos que las diputaciones provinciales, según lo previsto en el artículo 89 de esta Ley.

2.3. Transferencias de servicios a las comunidades autónomas a partir del 1 de enero de 1992.

El artículo 101 regula el tema de las posibles nuevas transferencias de servicios que puedan realizarse a las comunidades autónomas a partir del 1 de enero de 1992, estableciéndose los requisitos mínimos que han de contener los reales decretos que aprueben las nuevas transferencias, así:

a) Fecha en que la comunidad autónoma ha de asumir efectivamente la gestión del servicio transferido.

b) La financiación, expresada en pesetas, del ejercicio 1992, por lo que se refiere a cada concepto del presupuesto de gastos del citado ejercicio del departamento u organismo que transfiere el servicio, desde que la comunidad autónoma asuma la gestión de ese servicio hasta el 31 de diciembre de 1992.

c) La financiación, en pesetas del ejercicio de 1992, por cada concepto del presupuesto de gastos del citado ejercicio del departamento u organismo que transfiere el servicio, correspondiente al coste efectivo anual del mismo, cuyo importe debe de ser objeto de consolidación para futuros ejercicios.

2.4. El Fondo de Compensación Interterritorial.

El artículo 102 se ocupa del Fondo de Compensación Interterritorial, el cual,

lógicamente, se regirá por lo establecido en la Ley 29/1990 de 26 de diciembre. Se dota al Fondo por un importe de 107.419,9 millones de pesetas, para el ejercicio de 1992, a través de los créditos que figuran en la sección 33, cantidad destinada a financiar los proyectos que se encuentran en el anexo a dicha Sección. Asimismo, se dota en la sección 33 una compensación transitoria por importe de 107.234,8 millones de pesetas.

Por otra parte, para el ejercicio correspondiente a 1992, el porcentaje a que se refiere el art. 2.3 de la Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, queda fijado en un 30,69741 por 100.

En el número cuatro del art. 102 se establecen cuáles serán para el ejercicio de 1992 las comunidades autónomas beneficiarias del Fondo; así: Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia, Canarias, Castilla y León, Valencia y Asturias.

Destacar, por último, que el nuevo Acuerdo firmado el 20 de enero de 1992 afecta a la regulación del FCI, puesto que, por un lado, eleva del 30 al 35 % de la inversión nueva la cuantía del Fondo y, por otro, establece un «suelo» absoluto al mismo, de modo que tanto en 1992 como en los años siguientes de aplicación del acuerdo su importe mínimo queda fijado en 128.844,9 millones de pesetas. Ello supone alterar la cuantía prevista y antes señalada en el artículo 102 de la Ley de presupuesto que aquí se comenta, que ha fijado su importe en 107.491,9 millones.

Montserrat Peretó

Ley 9/1992, de 30 de abril, de mediación en seguros privados (BOE núm. 106, de 2 de mayo).

La Ley 9/1992, de mediación en seguros privados, es la norma que viene a regular las condiciones con que se debe or-

denar y desarrollar la actividad mercantil de mediación que se produce entre los tomadores del seguro y los asegurados, de

un lado, y las entidades aseguradoras autorizadas para ejercer la actividad aseguradora, de otro; todo ello en relación con los seguros privados. También se indica que se incluyen en el ámbito de esta ley las actividades llevadas a cabo por aquellos que realicen la mediación, y que consistan en la promoción y el asesoramiento en la preparación de la formalización de contratos de seguros, así como las tareas relacionadas con la posterior asistencia al tomador del seguro, al asegurado o al beneficiario del seguro.

La ley clasifica a los mediadores en los contratos de seguros en dos categorías: agentes de seguros y corredores de seguros. Los primeros son aquellas personas físicas o jurídicas que actúan en la suscripción de contratos de seguros en calidad de afectos a una entidad aseguradora. Los otros son aquellas personas físicas o jurídicas que ejercen la actividad de mediación libres de vínculos que supongan la afección a uno o a varios aseguradores.

Al examinar el contenido de esta Ley desde la perspectiva de la distribución competencial, debemos señalar los posibles títulos competenciales que deben tenerse en cuenta, que son:

- a) En materia de seguros, los artículos 149.1.11 CE y 10.1.4 EAC.
- b) Por lo que respecta al ejercicio de profesiones tituladas y a colegios profesionales, los artículos 149.1.1.18 y 30 CE; 36 CE; 139 CE y 9.23 EAC.
- c) Otros títulos competenciales estatales que se podrían utilizar son los recogidos en el artículo 149.1.6 y 13 CE.

A continuación haremos referencia a los preceptos que, desde el punto de vista mencionado, plantean dudas sobre su constitucionalidad.

1. La disposición adicional primera de la Ley objeto de este comentario dice:

«Disposición adicional primera. Legislación básica.

«Uno. A efectos de lo dispuesto en el artículo 149.1.11 de la Constitución, las disposiciones contenidas en esta Ley tienen la consideración de bases de la ordenación de los seguros privados. Se exceptúa lo dispuesto en el número 4 del artículo 15 y en el número 2 del artículo 16.

«Dos. La competencia de las comunidades autónomas a que se refiere el artículo 39, número 2, de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación de los seguros privados, se entenderá circunscrita, en cuanto a los mediadores de seguros y a los colegios de mediadores de seguros titulados, a aquéllos cuyo domicilio y ámbito de operaciones se limiten al territorio de la comunidad.

«Tres. En los supuestos del número anterior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.11 de la Constitución, las referencias que se hacen a los órganos de la Administración del Estado se entenderán hechos al órgano competente de la comunidad autónoma, quedando reservadas en todo caso al Estado la concesión de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad de correduría de seguros y su revocación.»

No resulta fácil, del tenor literal, la interpretación de su número 1. Solamente utilizando un criterio sistemático se puede llegar a la siguiente solución: que el legislador, al declarar básicos a efectos de lo que dispone el artículo 149.1.11 CE todo el contenido de la Ley, excepto el número 4 del artículo 15 y el número 2 del artículo 16, ha establecido estas excepciones porque entiende que las competencias en relación a las materias que regulan corresponden íntegramente al Estado. Teniendo en cuenta esta explicación del número 1, así como lo que dispone el número 3, se suscita una duda de

constitucionalidad sobre el inciso «...y ámbito de operaciones...» del número 2 y también sobre el apartado «...quedando reservados en todo caso al Estado la concesión de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad de correduría de seguros» del número 3.

2. Los artículos 15 y 18.5 y 19 de la Ley de mediación de seguros privados contemplan actos de ejecución que atribuyen a la Dirección General de Seguros. Así pues, a la vista de los artículos 149.1.11 CE, 10.1.4 EAC y la disposición adicional primera de la Ley comentada, se puede llegar a la conclusión que la concesión de la autorización, así como la revocación para ejercer la actividad de corredor de seguros, respecto a aquellos corredores de seguros titulados a los que se refiere el apartado 2 de la disposición

adicional primera, que hemos mencionado en el apartado anterior, debería corresponder a la Generalidad de Cataluña, que la otorgará de acuerdo con el apartado 3 de la disposición adicional mencionada mediante sus órganos competentes.

3. En algunos de sus preceptos, la Ley 9/1992, de 30 de abril, se refiere a un registro, así como a una serie de actividades registrales. En general, se puede indicar que las anotaciones o inscripciones registrales son actos administrativos que se insertan de lleno en las facultades ejecutivas de las administraciones públicas. Desde este punto de vista, los artículos 14.4, 15.4, 18.5 y 19.2 de dicha Ley suscitan dudas por lo que se refiere a su constitucionalidad.

Sílvia Grau

Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante (BOE núm. 282, de 25 de noviembre).

La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante (BOE núm. 282, de 25 de noviembre), tiene dos grandes objetivos: por una parte, y en el ámbito de la gestión portuaria, pretende establecer el modelo de organización y explotación del sistema portuario de titularidad estatal, y, por otra parte, pretende establecer el régimen jurídico aplicable a la marina mercante.

En relación al primer objetivo, la Ley modifica el sistema de gestión de los puertos de interés general del Estado, creando un único modelo de gestión portuaria que gira alrededor de las llamadas Autoridades Portuarias, entes de derecho público con autonomía de gestión superior a la de los actuales puertos autónomos y con objetivos y procedimientos de

gestión empresarial. Invocando al principio de gestión unitaria para todas las actividades, la Ley concentra en las Autoridades Portuarias todas las competencias y responsabilidades referentes a la gestión de los servicios de los puertos, tanto si se prestan en la zona terrestre como en la zona marítima de éstos.

La Ley también crea el ente público Puertos del Estado, con responsabilidades globales sobre el conjunto del sistema portuario y funciones de «holding» sobre las autoridades portuarias, entre las cuales se pueden destacar la asignación de recursos financieros, la fijación de directrices y objetivos de gestión y la planificación global de inversiones.

En cuanto al régimen económico-financiero, se introducen variaciones con respecto a la regulación interior: la finan-

ciación del ente público Puertos del Estado se producirá a partir de los recursos generados por el conjunto del sistema portuario; las tarifas por servicios portuarios se definen como recursos de derecho privado; los cánones por concesiones y autorizaciones se definen como precios públicos; y se consolida un fondo de compensación con el fin de financiar las inversiones del conjunto del sistema portuario.

En cuanto al régimen jurídico de la marina mercante, la Ley delimita las competencias marítimas del Estado, definiendo algunos conceptos usados por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, como son los de «marina mercante» o «transporte marítimo». Pero, sin duda, el fin primordial que inspira la regulación estatal en este punto es adaptar el sector al Mercado Unico Interior que entró en vigor el 1 de enero de 1993; es por esto que se suprimen trabas administrativas en un intento de favorecer el principio de libertad de empresa, se reorganiza la administración marítima, tanto a nivel central como a nivel periférico, y se derogan un conjunto de leyes prohibidas o restrictivas de la importación o exportación de barcos.

Cabe destacar igualmente la creación por parte de la Ley de la sociedad estatal «Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima», que asumirá la prestación de los servicios de seguridad, salvamento marítimo y lucha contra la contaminación, así como la de un registro de barcos y empresas navales.

La Ley también regula la potestad sancionadora de la Administración en el ámbito de la marina civil, derogando la ley penal y disciplinaria de la marina mercante y estableciendo un nuevo régimen de infracciones y sanciones que buscan preservar la seguridad marítima, regular el tráfico marítimo y evitar la contaminación del medio marino.

La Ley se estructura en un título preliminar, que recoge el objeto de la Ley y los conceptos básicos para poder aplicarla; el título I («De la organización portuaria del Estado»); el título II («De la gestión del dominio público portuario»); el título III («De la marina mercante»), y el título IV («Régimen de policía»). Finalmente, la Ley contiene dieciséis disposiciones adicionales, doce transitorias, una derogatoria, tres disposiciones finales y un anexo en donde se especifican los puertos considerados de interés general y que, por lo tanto, son competencia exclusiva del Estado.

Al examinar el contenido de esta Ley, desde la perspectiva de la distribución competencial, los posibles títulos competenciales a tener en cuenta son: a) en materia de puertos, los artículos 148.1.6 CE, 149.1.20 CE, 9.15 EAC y 11.8 EAC; b) en materia de marina mercante, los artículos 149.1.20 CE, 149.1.21 CE y 9.15 EAC; c) otros títulos competenciales estatales que se podrían utilizar son los recogidos en los artículos 131,1 CE, 9.9 EAC y 25.1 EAC.

Sílvia Grau

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo (BOE núm. 285, de 27 de noviembre; corrección de errores BOE núm. 311, de 28 de diciembre).

Con la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se afronta por tercera vez en la historia del Derecho

administrativo español la regulación del procedimiento administrativo desde una perspectiva global.

Fue inicialmente Gumersindo de Azcárate quien, en compañía de seis diputados más, presentó en el Congreso de los Diputados en el año 1889 una proposición de ley que establecía las bases a partir de las cuales los distintos departamentos ministeriales deberían redactar sus reglamentos de procedimiento administrativo. La proposición de ley Azcárate recibió el apoyo de las cámaras legislativas y se convirtió finalmente en la ley de 18 de octubre de 1889, constituyendo así la primera regulación con vocación de generalidad del procedimiento administrativo en nuestro país.

Durante más de medio siglo las bases contenidas en la Ley de 1889 constituyeron los principios a cuyo alrededor se articularon los distintos procedimientos de actuación de la Administración pública, hasta que en el año 1958 se aprobó la Ley de procedimiento administrativo de 1958, que supuso la introducción en nuestro ordenamiento de una regulación sustantiva y con rango de ley del procedimiento administrativo. Esta ley, que mereció la opinión favorable de la práctica totalidad de la doctrina, tanto nacional como extranjera, a los treinta y cuatro años de su aprobación ha sido derogada —parcialmente— por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante LAP).

Las nuevas tecnologías, la distribución territorial del poder político, la profundización en la transparencia de la actuación administrativa y en las garantías de los ciudadanos ante la Administración, eran algunos de los aspectos que exigían, como mínimo, una modificación de la ley preconstitucional de 1958. Aunque, de hecho, el legislador de 1992 es bastante más ambicioso y opta por una sustitución global de la Ley de 1958, por una norma de nueva planta que unificase en

un texto gran parte de los aspectos contenidos hasta ahora en dos normas capitales del Derecho administrativo: la Ley de régimen jurídico de la administración del Estado de 1957 y la Ley de procedimiento administrativo de 1958.

Para conseguir su propósito, el legislador se mueve en una permanente contradicción, confesada en la propia exposición de motivos de la LAP: innovación *versus* técnicas tradicionales de gestión administrativa. Es suficientemente significativo en este sentido el apartado III de la citada exposición de motivos cuando dice que: «... el cambio que opera la Ley es profundo y se percibe a lo largo de todo el articulado, en el que se han respetado incluso literalmente los preceptos más consolidados en la técnica de la gestión administrativa».

Dejando de lado las valoraciones globales o el análisis crítico de las innovaciones que contiene, aspectos que exceden de muy mucho lo que se pretende en esta modesta recensión, tan sólo cabe mencionar, antes de entrar a describir los contenidos de la Ley 30/1992, los títulos competenciales que han permitido al Estado aprobar una ley con los contenidos y el ámbito de aplicación de la LAP.

La Ley se justifica en distintos títulos competenciales, contenidos todos ellos en el artículo 149.1.18 de la Constitución: las bases de régimen jurídico de las administraciones públicas, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas. Es muy conocido el distinto alcance que tienen estos títulos competenciales: desde el esquema bases-desarrollo, marco en el que se desarrolla la materia régimen jurídico de las administraciones públicas, hasta el entendimiento que del adjetivo «común», referido al procedimiento administrativo, hace la STC 227/1988, de 29 de noviembre, pasando por la amplitud de la palabra

«sistema» en relación con la responsabilidad de las administraciones públicas.

En relación con las materias que la ley regula, y dado que son objeto de cuidadoso estudio en otras partes de esta revista, sólo serán objeto de mención breve.

Del ámbito de aplicación y principios generales de la ley, estos últimos mera transposición de los principios constitucionales referidos a la Administración pública, destaca la concepción que tiene la ley de las administraciones públicas, a efectos de delimitar su ámbito de aplicación.

Del sistema de relaciones entre las Administraciones públicas, es preciso referirse a las conferencias sectoriales, dada la innovación que suponen, y a los convenios de colaboración que están dotados de una regulación mínima.

En relación con los órganos de las Administraciones públicas, se pueden resaltar la irrenunciabilidad de la competencia —en la línea del artículo 4 de la LAP de 1958—; la comanda de gestión y la delegación de firma, dos novedades no reguladas por la Ley de procedimiento administrativo de 1958; la minuciosa regulación del régimen jurídico de los órganos colegiados, y el concepto de interesado en el procedimiento administrativo, de bastante más amplitud que el establecido por la ley de 1958.

De la regulación de la actividad de las administraciones públicas son dignos de mención el amplio reconocimiento de los derechos de los ciudadanos que se relacionan con la Administración, la regulación de la utilización de la lengua en los procedimientos, la del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros, la responsabilidad en la tramitación de los expedientes administrativos, la regulación de los actos presuntos, y la previ-

sión de la utilización de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la tramitación de los expedientes.

En relación con la regulación de las disposiciones y actos administrativos es preciso destacar la introducción de nuevos supuestos que exigen la motivación de los actos administrativos, así como las novedades en relación con la técnica de la notificación de los actos administrativos y algunos casos de nulidad de pleno derecho.

De la regulación del procedimiento administrativo destaca la participación de los interesados y alguna novedad en relación con la finalización del mismo.

En cuanto a la revisión de los actos en vía administrativa varía totalmente el régimen de los recursos administrativos de alzada y reposición, que son unificados en un sólo «recurso administrativo ordinario», bastante más cercano al antiguo recurso de alzada que al de reposición.

Un aspecto novedoso es la regulación de la potestad sancionadora de la Administración. En relación con este tema, la Ley 30/1992 recoge los grandes principios elaborados por el Tribunal Constitucional en una abundante doctrina, y prevé, con un claro espíritu garantista, los principios del procedimiento sancionador.

Finalmente, la ley regula la responsabilidad de las administraciones públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio, recogiendo los principios del artículo 106.2 de la Constitución y del derogado artículo 40 de la Ley de régimen jurídico de la administración del Estado de 1957.

Xavier Bonet

Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero (BOE núm. 308, de 24 de diciembre).¹

La Ley 34/92 tiene como objetivo fundamental la liberalización plena y definitiva de las actividades del sector petrolero. En este sentido, la propia norma declara la extinción del Monopolio de Petróleos estatal, culminando así una serie de etapas de transformación y progresiva adaptación de este sector a las exigencias derivadas de la adhesión de España a las comunidades europeas.²

En un principio, el Monopolio de Petróleos creado por Real Decreto-Ley de 28 de junio de 1927, gozaba de carácter absoluto y absorbía la totalidad de las actividades petrolíferas: la importación, las manipulaciones industriales, el almacenamiento, la distribución y la venta y el transporte de crudo de petróleo y productos petrolíferos.³ En el transcurso del tiempo, muchas actividades se habían desgajado del monopolio, llegándose incluso a la creación de redes propias de comercialización ajenas a éste. Era precisa, sin embargo, una disposición como la que comentamos, ya que, a pesar de todo, el rígido marco del Monopolio en que se encuadraba el sector petrolero todavía subsistía.

La principal consecuencia que se deriva de la extinción del Monopolio de Petróleos es la sustitución del antiguo sistema de concesiones administrativas por el de la libertad de actuaciones sometidas a autorización, con el objeto de reconocer

al principio de libre actividad empresarial en el mercado petrolero. Paralelamente, resulta imprescindible prever los mecanismos que posibilitan la desaparición progresiva de las situaciones jurídico-públicas nacidas al amparo del régimen monopolístico anterior.

Desde un punto de vista competencial, el artículo 149.1.25º CE otorga al Estado la competencia (exclusiva) sobre las bases del régimen energético, habilitándolo, pues, para establecer una normativa general de carácter básico en uno de los sectores energéticos más importantes: el sector petrolero. En el ámbito autonómico son dos los títulos competenciales que el EAC atribuye a la Generalidad. Por una parte, el artículo 9.16, que contempla la competencia exclusiva sobre «las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando éste no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra comunidad autónoma (...) sin perjuicio de lo que establece el número 25 del apartado 1 del artículo 149 CE». Por otra parte, el artículo 10.1.5.º, al establecer que «en el marco de la legislación básica del Estado y, si cabe, en los términos que aquella legislación establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen energético».

1. Esta ley ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la Generalidad. El recurso de inconstitucionalidad, número 847/1993, se plantea contra la disposición final tercera de la citada ley (BOE 85, de 9 de abril de 1993).

2. Etapas importantes han sido: la Ley 45/1984, de 17 de diciembre, de reordenación del sector petrolero; el Real Decreto-Ley 5/1985, de 12 de diciembre, de adaptación del Monopolio de Petróleos, y la Ley 15/1992, de 5 de febrero, sobre medidas urgentes para la progresiva adaptación del sector petrolero al marco comunitario.

3. La Administración del Estado no gestiona directamente los servicios del sector petrolero, sino que arrendó el monopolio a la «Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, S. A.». También había algunos servicios que se prestaban por particulares —personas naturales o jurídicas— seleccionados previamente por concurso público.

El primer precepto de referencia configura una competencia de naturaleza exclusiva, aunque sometida a las bases estatales sobre el régimen energético. Se necesita, sin embargo, la concurrencia de dos límites para la operatividad real de esta competencia en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía: que el transporte no salga del territorio autonómico y que su aprovechamiento no afecte a otra provincia o comunidad autónoma.⁴ Como competencia exclusiva, y en virtud del artículo 25.2 EAC, corresponderá a «la Generalidad, en su caso,⁵ la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección». Se podría concluir que, en definitiva, se trata de una competencia exclusiva, incluida dentro de un supuesto «atípico» de competencias compartidas. Más precisiones requiere el artículo 10.1.5.º que en su redacción introduce un condicionante adicional con respecto al artículo 9.16 mediante la expresión (...) «y, en su caso, en los términos que aquella legislación — la legislación básica estatal — establezca (...)».⁶ Se podría pensar que el encabezamiento del precepto estatutario quiere introducir un tipo de competencia distinto al esquema habitual «bases estatales — desarrollo legislativo autonómico —», y, de hecho, parte de la doctrina lo ha considerado así, entendiéndolo que en estos casos la ley estatal

básica, además de concretar lo que es básico, define positivamente (reduciéndolo) el contenido de la competencia autonómica. Antes al contrario, el Tribunal Constitucional, en una de sus sentencias primerizas, ha hecho referencia expresa a esta cuestión en un sentido distinto. Aunque la redacción es ambigua, el Tribunal concluye que ciertamente no hay diferencia entre una competencia atribuida «con carácter exclusivo, sin perjuicio de la legislación básica que corresponda al Estado (art. 9.16 EAC), y una competencia para legislar y ejecutar que deba hacerse en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca (art. 10.1.5 EAC)».⁷ Es preciso, sin embargo, añadir que, en otras resoluciones, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado nuevamente sobre este tema en la línea de la corriente doctrinal citada anteriormente, dejando, pues, abierta la polémica.⁸ En todo caso, la competencia en materia de régimen energético es una competencia compartida de acuerdo con la cual corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo de las bases estatales, la potestad reglamentaria y la ejecución, incluida la inspección. Sin embargo, la actividad legislativa de la Generalidad en el sector petrolero ha sido nula, a pesar de estar facultada para desarrollarla en virtud de los títulos competenciales citados.

4. En el mismo sentido, vid. la STC 12/1984, de 2 de febrero.

5. El inciso «en su caso» nos remite, en nuestro caso, a la observancia de las bases estatales sobre el régimen energético, que el propio precepto estatutario preceptúa en su texto (artículo 9.16 EAC).

6. Tornos Mas, J.: «Las competencias normativas», en la obra colectiva «El sistema jurídico de las comunidades autónomas». Madrid, 1985.

7. STC 5/1982, de 8 de febrero.

8. STC 147/1991, de 4 de julio: el Estado es competente para elaborar la legislación básica y fijar los términos a los que ésta deberá someter el desarrollo y la ejecución económica de las bases; en tanto y cuanto éste desarrollo se produzca por mandato de los propios EEA, «el Estado puede predeterminar especialmente el ejercicio de esas potestades de desarrollo normativo y ejecución, para asegurar la vinculación de la competencia autonómica a una regulación común que formula el Estado mediante bases» (§ 5); ídem. STC 96/1984, de 19 de octubre, al hablar de «especial vinculación de las competencias normativas y de ejecución de las comunidades autónomas...» (§ 3).

Para completar el panorama competencial en que se enmarca la ley, hemos de apuntar dos cuestiones más. En primer lugar, especificar que las limitaciones a la competencia autonómica no provienen solamente de las bases estatales, sino también de otros títulos competenciales que intervienen en la ordenación del sector petrolero y que habilitan diferentes tipos de intervenciones del Estado: la planificación económica; el comercio exterior e interior; el medio ambiente; la industria; la defensa de los consumidores y los usuarios; la defensa nacional, etc. Según esto, muchos aspectos de la ley se convierten en supuestos de concurrencia competencial con respecto a los cuales, para determinar el título competencial prevalente, se tendrá que examinar el objeto o contenido de la norma, y si estos elementos no son suficientes aplicar las reglas de criterio que establece el Tribunal Constitucional.⁹ En segundo lugar, especificar sin embargo que la ley rompe a menudo el concepto formal de las bases, declarando —como veremos más adelante— el carácter básico de la normativa reglamentaria que la desarrolla y de algunas actuaciones simplemente ejecutivas.¹⁰

Hasta la publicación de la Ley 34/1992, había una gran indefinición en cuanto a la delimitación de las bases estatales en el régimen energético petrolero. En cumplimiento de una tarea que era necesaria y haciendo realidad un deseo que expresó el propio Tribunal Constitucional,¹¹ se elabora esta norma de naturaleza básica en su totalidad. Esta circunstancia nos lleva a examinar, aunque muy brevemente, cuál es el contenido de la ley.

El artículo I de la ley («Disposiciones generales»), de acuerdo con la Exposición de Motivos, declara la extinción del Monopolio estatal de Petróleos (artículo 1) y proclama la liberalización de las actividades petrolíferas; liberalización que no considera incompatible con una intervención administrativa de control (artículo 2). Bien al contrario, ésta está justificada por el interés público innato en el adecuado suministro de productos petrolíferos, tan necesarios para el abastecimiento energético del país.

El título II («Ordenación del mercado»), regula el régimen de comercio exterior de crudo y productos petrolíferos como competencia exclusiva del Estado vía artículo 149.1.10 CE (artículo 3 y disposición final 3); enumera, como principal manifestación de la intervención administrativa de control, las actividades petrolíferas que requieren autorización administrativa previa y los requisitos de otorgamiento (artículos 4, 6, 7 i 8); contempla, también como competencia exclusiva vía artículo 149.1.18 CE, la posibilidad de que la autorización de actividades de utilidad pública conlleve la expropiación forzosa de los bienes y establecimientos, necesarios para el logro de las mismas (artículo 5 y disposición final 3); e instaura un régimen de precios máximos para determinados productos cuando lo aconsejen razones de interés general (artículo 9). Finalmente, este título determina cuáles son los órganos administrativos competentes para otorgar las autorizaciones, incluyendo los de las comunidades autónomas con competencias en materia de régimen energético y de instalaciones de producción,

9. SSTC 71/1982, de 30 de noviembre; 88/1986, de 1 de julio; 69/1988, de 19 de abril, y 80/1988, de 28 de abril.

10. En la STC 24/1985, el Tribunal declara que algunas medidas aparentemente coyunturales que tienen por objeto la regulación inmediata de situaciones concretas susceptibles de alterar el sistema energético en su conjunto pueden gozar de carácter básico y agotarse en sí mismas (§ 8).

11. STC 24/1985, de 21 de febrero (§ 8).

distribución y transporte de energía (artículo 10). La disposición final 3 de la ley atribuye carácter básico a las autorizaciones que enumeran los apartados 1 y 2 del artículo 10 alegando los títulos competenciales 149.1.25º y 149.1.13º CE. En relación con esta cuestión, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional contempla la posibilidad de otorgar carácter básico a actuaciones ejecutivas únicamente de forma excepcional, ofreciendo la ley en este sentido algunas dudas de constitucionalidad.¹²

En el título III («Garantía del suministro»), se exige el mantenimiento, en todo momento, de unas existencias mínimas de seguridad. Corresponde al Gobierno: determinarlas reglamentariamente, establecer la cantidad de éstas que tienen la calificación de existencias estratégicas (artículo 11) y crear, mediante Real Decreto, una entidad que controlará la constitución, mantenimiento y gestión de las mismas (artículo 12). Las previsiones legales que prevé este título son medidas encuadrables en la planificación económica de los recursos energéticos, que pretenden asegurar en todo momento el abastecimiento de las fuentes energéticas petrolíferas (artículos 149.1 ap. 4.º, 13.º y 25.º CE) y que justifican algu-

nas actuaciones excepcionales del Gobierno cuando hay escasez de un suministro tan vital para la economía como es el petrolífero (artículo 14).

El IV y último título («Responsabilidades, infracciones y sanciones»), tipifica las infracciones administrativas en que pueden incurrir quienes llevan a cabo las actividades relacionadas con el suministro de los productos petrolíferos (artículo 16), determinando sin embargo las sanciones y los plazos de prescripción correspondientes (artículo 17). El incumplimiento de la normativa reguladora de las actividades incorporada a la ley, y de su desarrollo reglamentario, así como la interrupción injustificada de las actividades, son en líneas generales las conductas sancionables. En cuanto al procedimiento sancionador, la ley no prevé uno específico, sino que se remite a la normativa general sobre procedimiento administrativo.¹³ Los órganos competentes para sancionar serán los de la Administración que es competente para otorgar la autorización o ejercer el control o la inspección (artículo 18).

Las disposiciones adicionales regulan la transformación del mercado petrolero. A manera de resumen, se opta por la conversión automática de las concesiones en autorizaciones¹⁴ y se prevé la aplicación

12. El Tribunal Constitucional exige que los actos ejecutivos básicos sean completamente necesarios para garantizar la finalidad que persiguen las bases estatales, y realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de las mismas (SSTC 56/1983, de 28 de junio; 57/1983, de 28 de junio; 48/1988, de 22 de marzo; 147/1991, de 11 de julio; 135/1992, de 5 de octubre). En cuanto a la competencia estatal de planificación de la actividad económica (149.1.13º CE), el alto Tribunal admite previsiones de acciones singulares que sean necesarias para lograr las finalidades propuestas dentro de la ordenación de cada sector (STC 95/1986, de 10 de julio) y consideradas y aplicadas como unidad (STC 179/1985, de 19 de diciembre).

13. La Ley 30/1992, de 27 de noviembre, reguladora del procedimiento administrativo, no prevé un procedimiento sancionador con carácter general, si bien regula unos principios básicos del derecho sancionador administrativo de observancia obligatoria para todas las administraciones públicas (artículos 127 a 138). Las comunidades autónomas podrán entonces elaborar (por la vía del reglamento) un procedimiento sancionador propio, de aplicación supletoria en todas aquellas materias en que tengan competencias y a cuyo respecto la normativa sectorial autonómica no establezca un procedimiento sancionador específico. En definitiva, esta remisión, de contenido incierto, abre toda una polémica que debería ser objeto de otro estudio.

14. Esta medida se contempla con pleno respeto de las situaciones nacidas durante el Monopolio, ya que los concesionarios están facultados para mantener sus derechos y obligaciones en idénticas condiciones, en la forma en que se regulen en la ley.

de normas del Derecho privado en relaciones que anteriormente tenían naturaleza jurídico-pública.

Las disposiciones transitorias enumeran la normativa de rango infralegal que se mantendrá vigente mientras no se dicten las disposiciones que desarrollen la ley y mientras algunas situaciones creadas antes de la ley no se extingan.

En cuanto a las disposiciones finales, y concretamente a la tercera, cabe destacar que los reglamentos que declara básicos¹⁵

lo serán mientras el precepto que los habilite también lo sea, y se trate de una regulación complementaria e indispensable de la ley básica.¹⁶ Esto no obsta para que se considere que la técnica empleada padece de cierta inseguridad jurídica, pues no existe una definición clara y precisa del marco básico; indefinición que limitará a las comunidades autónomas a la hora de desarrollar la normativa básica en este sector.

M. Àngels Arróniz

Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana (BOE núm. 156, de 30 de junio).

El origen del Real decreto legislativo 1/1992 lo hallamos en la disposición final segunda de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, dado que autorizó al Gobierno del Estado para que, en el plazo de un año desde su publicación, aprobase un texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana. El ejecutivo estatal, que no tan sólo estaba autorizado para refundir, sino que además podía regularizar, aclarar y armonizar los textos a refundir, no cumplió este plazo, por lo que la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1992, rehabilitó al mismo, en la disposición final quinta, para que se llevase a cabo la refundición durante el primer semestre de 1992.

La refundición que finalmente se aprobó con el texto de 26 de junio de 1992

afecta fundamentalmente a cuatro normas jurídicas: al Real decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley del Suelo; al Real decreto-ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística; al Real decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana; y a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma de régimen urbanístico y valoraciones del suelo.

Sistemáticamente, el nuevo texto refundido introduce una novedad digna de mención con respecto a la Ley del suelo de 1976: regula el título primero, antes de referirse a las formas que puede revestir el planeamiento urbanístico, el régimen urbanístico de la propiedad del suelo. En este título, y después de unas «disposiciones generales», el Real decreto legislativo regula el régimen jurídico

15. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha considerado que la calificación expresa de una norma estatal como básica es un deber inherente a la función del legislador estatal (STC 179/1992, de 16 de noviembre (§ 3)). Deber que, sin embargo, debe cumplirse cuando excepcionalmente se aprueban normas básicas de carácter reglamentario (STC 141/1993, de 22 de abril (§ 4)).

16. SSTC 25/1983, de 7 de abril; 32/1983, de 28 de abril; 42/1983, de 20 de mayo; 57/1983, de 28 de junio; 144/1985, de 25 de octubre; 48/1988, de 22 de marzo, y 14/1993, de 22 de abril.

del suelo, distinguiendo el del suelo no urbanizable y urbanizable no programado por una parte, y el del suelo urbano y urbanizable por la otra.

Esta nueva sitemática, reclamada más o menos explícitamente por amplios sectores de la doctrina, permite tener presente, antes de entrar en los preceptos referentes a la ordenación urbanística de los terrenos y construcciones, todo el sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas del derecho de propiedad.

Es precisamente este sistema de adquisición de facultades urbanísticas, que introdujo en nuestro ordenamiento la Ley 8/1990, el que constituye el contenido nuclear del título primero. La adquisición de los derechos a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar y a la edificación se regulan en los mismos términos que en la normativa que se refunde.

El título segundo unifica y sistematiza el régimen de valoraciones establecido en los títulos I y II de la Ley 8/1990 en una regulación que, aun coincidiendo con la anterior, se puede calificar en conjunto como más clara.

El título tercero regula el planeamiento urbanístico del territorio. En este título, junto a la tipología de planes de ordenación y al procedimiento de elaboración y aprobación de los mismos, el texto refundido regula la delimitación de las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo.

En relación a las clases de planes de ordenación, el Real decreto legislativo mantiene la figura del Plan nacional de ordenación previsto en la Ley de 1976, y los planes directores territoriales de coordinación. Dedicó una sección al planeamiento general, donde regula los planes generales municipales y las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, y regula asimismo los planes de desarrollo, parciales y especiales, sin ol-

vidar los instrumentos urbanísticos menores, como los estudios de detalle, los catálogos y los proyectos de urbanización.

En relación a la elaboración y aprobación de planes, no se introducen novedades significativas con respecto a la normativa que se refunde. Tan sólo cabe destacar el artículo 124, que, en relación con la publicación de los acuerdos de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento, prevé la publicación de los planes aprobados por silencio administrativo positivo, terminando así con las situaciones de incertidumbre con respecto al órgano competente para ordenar la publicación en el diario oficial correspondiente.

El título cuarto tiene por objeto regular la ejecución del planeamiento. Con respecto a esta cuestión, se distinguen los supuestos de actuación mediante unidades de ejecución del de actuaciones asistemáticas en suelo urbano. En relación al primer tema, y después de unas disposiciones generales, se regulan los tres sistemas contenidos en la Ley del suelo de 1976: compensación, cooperación y expropiación. Hay que advertir, en cuanto a la utilización de uno y otro, que el texto refundido sustituye a la tradicional preferencia por los sistemas de compensación y cooperación por la discrecionalidad más absoluta de la Administración en la elección del sistema.

El objeto del título quinto son las expropiaciones urbanísticas y el régimen de venta forzosa. Las novedades más significativas del texto refundido con respecto al régimen tradicional son las que ya introdujo en nuestro ordenamiento la Ley 8/1990; es decir, las excepciones al derecho de reversión del artículo 54 de la Ley de expropiación forzosa, y algunos supuestos indemnizatorios del título sexto.

En relación con la intervención administrativa en la edificación y el uso del

suelo y la disciplina urbanística, el título séptimo del Real decreto legislativo 1/1992 regula los actos sujetos a licencia, el deber de conservación de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones, los supuestos que permiten la declaración de ruina, los sistemas de protección de la legalidad urbanística y las parcelaciones. También están presentes en este título las infracciones urbanísticas, con una tipificación de las mismas, la determinación de las personas responsables, las reglas para determinar la cuantía de las sanciones y unas referencias a la competencia y el procedimiento sancionador.

El título octavo hace referencia a los instrumentos de intervención en el mercado del suelo y contiene las regulaciones del Patrimonio Municipal del Suelo, del derecho de superficie y de los derechos de tanteo y retracto que, como novedad con respecto al texto de 1976, introdujo la Ley 8/1990.

Finalmente, el título noveno, bajo la rúbrica «régimen jurídico», hace referencia al régimen de peticiones, actos y acuerdos, a la acción pública en materia urbanística y a otras acciones y recursos en la materia, e integra el contenido de la disposición adicional décima de la ley 8/1990, en relación a la inscripción de ciertos actos en el Registro de la Propiedad.

El texto refundido contiene varias disposiciones adicionales y transitorias, pero es sin duda la disposición final única la que, por su importancia con respecto a la aplicación del Real decreto legislativo, merece especial atención.

Esta disposición otorga el carácter de legislación básica, al amparo de los apartados 1, 8, 13, 18 y 23 del artículo 149.1 de la Constitución, a un conjunto de preceptos del texto refundido, así como a seis disposiciones adicionales y a cinco transitorias. En el apartado segundo declara de aplicación plena, dado lo que disponen los apartados 8 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución, a otros, y, finalmente, el apartado tercero otorga carácter supletorio, a falta de regulación específica por las comunidades autónomas, a otros.

Evidentemente no puede ser objeto de estos planes, que tan sólo pretenden dar noticia del contenido del nuevo texto refundido, el análisis cuidadoso de los aspectos competenciales del mismo, pero lo que sí puede ser oportuno es apuntar tan solamente el problema que sin duda planteará su aplicación a las comunidades autónomas que, como Cataluña, han asumido competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y que ya tienen una normativa urbanística aprobada por los respectivos parlamentos.

Teniendo en cuenta el alcance que se pretende otorgar al Real decreto legislativo 1/1992, y conociendo el precedente de la Ley 8/1990, que va a ser objeto de varias impugnaciones ante el Tribunal Constitucional, no está nada claro que la aplicación del nuevo texto refundido en todo el Estado español sea pacífica.

Xavier Bonet

1.2. ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

A cargo de Joan Manuel Trayter

Disposiciones varias

Real decreto 671/92, de 2 de julio, sobre inversiones extranjeras en España (BOE 160, de 4 de julio).

Dando cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 88/361CE, y de acuerdo con lo que establece el art. 2 de la Ley 40/79, de 10 de diciembre, sobre régimen jurídico del control de cambios, se desarrollan las disposiciones que establecen la libertad de movimientos de capitales en la Comunidad.

El citado régimen general únicamente queda excepcionado para las inversiones extranjeras no comunitarias en los sectores con regulación especial y las efectuadas por sujetos públicos diferentes de los Estados miembros de la Comunidad Europea, que se someten al régimen de autorización administrativa previa, al igual que las inversiones procedentes de países no comunitarios. De la misma forma se establece el procedimiento administrativo y los trámites a seguir para realizar las indicadas inversiones.

Real decreto 672/92, de 2 de julio, sobre inversiones españolas en el exterior (BOE 160, de 4 de julio).

De acuerdo con las normas citadas anteriormente, la presente disposición amplía los supuestos de liberalización en los que no se exige ningún tipo de

autorización ni control administrativo para las inversiones de ciudadanos españoles en el exterior. En esa línea, se simplifican los trámites ante la Dirección General de Transacciones Exteriores y, en general, respecto a todos los procedimientos administrativos sobre la materia.

Real decreto 1112/92, de 18 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/88, de 28 de julio, de costas, aprobado por Real decreto 1471/89, de 1 de diciembre (BOE 240, de 6 de octubre).

Este Real decreto da cumplimiento a lo que disponen las sentencias del Tribunal Constitucional 149/91, de 4 de julio, y 198/91, de 17 de octubre, recaídas en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de costas, la primera, y en el conflicto positivo de competencia interpuesto contra su reglamento en la segunda. Desde ese punto de vista, la exposición de motivos señala que la modificación del Reglamento tiene por objeto adecuarlo al régimen competencial que se deriva para la administración del Estado, de esas sentencias, respetando a las comunidades autónomas su competencia sobre el espacio litoral.

En concreto, se regula la articulación de las competencias de las admi-

nistraciones públicas cuando concurren sobre el mismo espacio físico litoral las facultades del Estado, de las comunidades autónomas, así como de las administraciones locales intentando que los mecanismos de cooperación y colaboración sean eficaces y viables.

Real decreto 1180/92, de 2 de octubre, por el que se crea el Centro para la Innovación y Desarrollo de la Educación a Distancia (BOE 252, de 20 de octubre).

Real decreto 1080/92, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el procedimiento a seguir ante los órganos administrativos de defensa de la competencia en concentraciones económicas, la forma y el contenido de la notificación voluntaria (BOE 258, de 27 de octubre).

Real decreto 1147/92, de 25 de septiembre, por el que se establece una ayuda especial de ayudas para facilitar a los arrendatarios de fincas rústicas, incluida en la Ley 1/92, de 10 de febrero, de arrendamientos rústicos-históricos y el ejercicio del derecho de acceso a la propiedad (BOE 261, de 30 de octubre).

El Real decreto citado desarrolla la Ley de arrendamientos rústicos teniendo en cuenta lo que dispone el Reglamento de la CEE 2328/91, del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias en relación a las ayudas para la adquisición de tierras siempre que se concedan de conformidad con los artículos del tratado referidos a la libre competencia.

Real decreto 981/92, de 31 de julio, por el que se aprueban diversos juzgados a efectos de las competencias de los médicos forenses (BOE 228, de 22 de septiembre).

El presente Real decreto cumple la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991 que estima en parte el recurso contencioso-administrativo y anula el Real decreto 722/88, de 1 de julio, por el que se agrupan diversos juzgados a efectos de los servicios que desempeñan por un único médico forense.

Se procede a una nueva agrupación de los tribunales superiores, juzgados de instrucción de primera instancia, vigilancia penitenciaria y juzgados centrales, audiencias nacionales, etc., todos ellos relacionados en el anexo y se dejan sin efectos las agrupaciones establecidas en los decretos anulados.

El anexo contiene las agrupaciones del forense que corresponde a cada tribunal superior de justicia y en especial a los del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Real decreto 1079/92, de 11 de septiembre, de desarrollo del art. 21 de la Ley 24/88, de 28 de julio, relativa a la compensación económica en favor de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (BOE 237, de 2 de octubre).

Real decreto 1315/92, de 30 de octubre, por el que se modifica parcialmente el Reglamento de dominio público hidráulico, que desarrolla algunos títulos de la Ley 29/85, de 2 de agosto, de aguas, aprobado por Real decreto 849/86, de 11 de abril (BOE 288, de 1 de diciembre).

La modificación tiene como principal objetivo la inclusión en el Reglamento de aspectos de la Directiva del Consejo 80/68CEE, de 17 de diciembre, relativos a determinadas cuestiones sobre protección de las aguas subterráneas que no habían quedado aclaradas en el texto del Reglamento

anterior. En concreto, las modificaciones versan sobre diversas formas de vertidos, la exigencia de un mayor rigor en los estudios de evaluación de las condiciones hidro-geológicas de la zona afectada por esos vertidos, el tratamiento diferenciado de las autorizaciones de vertidos contaminantes directos e indirectos y de los requisitos respectivos, así como la regulación específica de las autorizaciones para recargas habituales, vertidos en aguas transfronterizas, y vertidos por reincidencia de la misma capa. Finalmente se adecúa el canon de vertidos de acuerdo con las disposiciones del título 4.º del Reglamento de dominio público hidráulico.

Traspasos

Real decreto 991/92, de 31 de julio, sobre ampliación de los medios personales

adscritos a las funciones y servicios del Inerser traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE 211, de 2 de septiembre).

Real decreto 993/92, de 31 de julio, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 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 211, de 2 de septiembre).

Convenios

Resolución de 24 de septiembre de 1992 por la que se da publicidad al convenio suscrito con la Generalitat de Cataluña y el Ministerio de Sanidad y Consumo en materia de fármaco-vigilancia (BOE 149, de 22 de junio de 1992).



1. 3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. 3. 1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Manuel Gerpe Landín

Sentencia 117/1992, de 16 de septiembre. Conflicto positivo de competencia 793/1987, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con los artículos 3 y 7 de la Orden de 29 de enero de 1987, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que regula, en aplicación de los reglamentos 1723 y 2191/1981 CE, las ayudas por compras de mantequilla para instituciones y colectividades sin fines lucrativos.

Ponente:

Fernando García-Mon y González-Regueral

Voto particular:

Julio D. González Campos

Se trata de un conflicto relacionado con la aplicación del Derecho comunitario donde el Estado se reserva funciones ejecutivas en materia de agricultura y ganadería, en los términos del Reglamento 2191/1981 CE.

Son dos los preceptos de la Orden ministerial impugnada que se consideran vulneradores de competencias autonómicas, a pesar de su rectificación después de requerirlo la Generalidad. Se trata de los art. 3 y 7, después de que el Gobierno estatal aceptara dejar sin efectos para Cataluña el art. 4. El art. 3 de la Orden ministerial establece que la autorización de ayuda a los suministradores que no operen únicamente en Cataluña corresponderá al Servicio Nacional de Productos Agrícolas (en adelante SENPA). A requerimiento de la Generalidad se modificó este artículo, de modo que los suministradores que operen exclusiva-

mente en Cataluña se dirigirán a la Administración catalana. El art. 7 regula la recepción de solicitudes de pago, y se modificó igualmente de modo que la Administración de la Generalidad sea competente en los casos de solicitudes de suministradores que operen exclusivamente en Cataluña.

El letrado de la Generalidad empezó recordando la doctrina del Tribunal referida a la no modificación en la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas cuando se ejecuta Derecho comunitario. Cataluña dispone de competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería (art. 12. 1. 4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general. La concesión de ayudas prefijadas por la CE, con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) es una simple función ejecutiva que no se puede integrar en la competencia estatal de bases y ordenación general de la economía. Por tanto, la autorización previa, la recepción de solicitudes y el pago de las ayudas corresponden a la Generalidad cuando se trate de suministros a

instituciones ubicadas en Cataluña, independientemente de que los suministradores radiquen en Cataluña.

Para el abogado del Estado es lógico reconducir la actividad ejecutiva autonómica a los supuestos en los que el proceso de venta se realiza íntegramente en una comunidad autónoma, ya que de esta manera no quedan implicados intereses supraterritoriales. Además, la centralización del pago de la ayuda representa la garantía del cumplimiento de la obligación internacional que contempla el art. 93 CE.

El Tribunal empieza reiterando que la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente disponga de competencia. En el presente caso, el art. 12. 1. 4 del Estatuto de Autonomía de Catalunya atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia «exclusiva» en materia de agricultura y ganadería, aunque de acuerdo con la ordenación general de la economía (entre otros límites). En base al art. 149. 1. 13 CE se admite que el Estado dicte no sólo una regulación básica sino también, excepcionalmente, toda una serie de medidas concretas, necesarias para obtener los fines previstos. Por consiguiente, aunque las actividades de gestión administrativa corresponden, por regla general, a las comunidades autónomas, se admite la gestión centralizada en tres supuestos: cuando sea imprescindible para asegurar la plena eficacia de las ayudas; cuando permita garantizar la igualdad en la obtención y provecho por parte de potenciales destinatarios en todo el territorio nacional y, finalmente, cuando sirva para evitar que se sobrepase la cuantía global de fondos destinados a ayudas. Este esquema es trasladable a la gestión de las ayudas que que provienen del FEOGA y se consignan en los presupuestos generales del Estado.

En primer lugar, el Tribunal falla la competencia para autorizar la ayuda a los

suministradores que no operen únicamente en Cataluña. Esta autorización debe ser general y previa, y permite la venta subvencionada a los suministradores, siempre que no sea retirada la habilitación por incumplimiento del Reglamento CE. Las comunidades autónomas no están en disposición de asumir esta competencia ya que necesitarían permisos en cada una de ellas y, además, los controles, que son obligatorios de acuerdo con el art. 1.4.b del Reglamento 2191/1981 CE no los podría llevar a cabo una única comunidad autónoma sin superar su límite territorial. Por lo tanto, el art. 3 no invade competencias autonómicas.

El segundo punto que se estudia es la competencia para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de ayudas de los suministradores autorizados que no operen únicamente en Cataluña. La demanda se acompaña de un bono donde consta el compromiso del suministrador de actuar de acuerdo con el reglamento y se certifica la compra por parte del destinatario. La recepción y la tramitación, a diferencia de la autorización previa, tiene lugar separadamente para cada operación de compra o suministro a un mismo destinatario durante la vigencia del bono. En estas condiciones, no hay ninguna razón de eficacia, de garantía de la igualdad ni de respeto al límite máximo de ayudas —inexistente— que justifique la centralización de la gestión.

Finalmente, de acuerdo con la STC 79/1992, sólo cuando corresponda a un organismo centralizado la resolución de los expedientes de solicitud resulta justificado el pago unificado. Así, esta competencia no corresponde, según lo que se ha venido diciendo, al Estado.

Por consiguiente, el art. 3 de la Orden no invade competencias, pero, en cambio, es la Generalidad quien debe recibir y tramitar las solicitudes, así como otorgar los pagos de ayudas.

Voto particular:

Julio D. González Campos

El magistrado discrepa con la argumentación y las conclusiones relativas al art. 3, es decir, la autorización previa a suministradores que operen en más de una comunidad. En efecto, considera que no es imprescindible la gestión centralizada por razones de eficacia dado que

si fuera competente la comunidad donde el suministrador tuviera su sede social o principal establecimiento no se necesitarían otras autorizaciones por parte de otras comunidades autónomas. Sería ésta la que realizaría los controles obligatorios del art. 1.4b del Reglamento 2191/1981 CE.

Antoni Roig

Sentencia 119/1992, de 18 de septiembre. Cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 10.1 y 2 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, reguladora del uso de la bandera nacional y de otras banderas y enseñas.

Ponente:

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer

La cuestión es presentada por la Audiencia Provincial de Valencia. La duda recae sobre la posible vulneración de la reserva de ley orgánica, así como la imposibilidad de extender la protección penal a los símbolos de las comunidades autónomas.

El fiscal general del Estado comparte estos argumentos, mientras que para el abogado del Estado se trata de un supuesto de remisión normativa al art. 123 del Código penal.

El Tribunal distingue entre el apartado 1 y 2 del art. 10 de la ley cuestionada. En el primero, no halla ningún mandato jurídico concreto, ya que dice que los ultrajes y las ofensas a la bandera de España y otras se castigarán según lo que se dispone en las leyes, con lo cual el Tribunal considera que debe desestimarse la cuestión en ese punto, por ser una modalidad de remisión normativa irrelevante desde la perspectiva penal.

En cambio, el apartado segundo sí que establece un mandato, ya que afirma que las infracciones de lo contemplado en la Ley se considerarán dentro de lo que es-

tablece el art. 123 del Código penal y, en su caso, del art. 316 del Código de justicia militar, sin perjuicio de las sanciones administrativas correspondientes. El Tribunal entiende que se trata de una ampliación del tipo penal, «ampliando tanto el tipo de conductas como el objeto mismo de la protección penal: dicho con otras palabras, en vez de acudir a la vía directa de la reforma del Código penal, el precepto opera una modificación de aquél, que sin integrarse en su texto, lo corrige a través de la remisión que la Ley cuestionada incluye» (FJ 2).

A partir de esta idea de «reforma por remisión de un precepto del Código penal que impone una pena privativa de libertad», el Tribunal exige la Ley orgánica y, además, pone en duda la preterminación normativa del tipo penal, dada la vaguedad de la Ley, que no permite prever con la necesaria seguridad las conductas constitutivas de la infracción penal ni define cuáles son los símbolos o emblemas del Estado, por lo cual estima la cuestión por lo que respecta a este apartado segundo del art. 10 de la Ley.

Joan Lluís Pérez Francesch

Sentencia 120/1992, de 21 de septiembre. Conflicto positivo de competencia 386/1986, promovido por la Generalidad de Cataluña en relación con el Real Decreto 2253/1985, de 22 de mayo, sobre especialización en derecho foral como mérito preferente para el nombramiento de notarios en determinadas comunidades autónomas.

Ponente:

José Gabaldón López

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (la Junta de Galicia también había presentado un conflicto, pero finalmente desistió), impugna el Real Decreto basándose en tres motivos: *a)* Vulneración de la competencia exclusiva que el art. 9.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña asigna a la Generalidad de Cataluña en materia de «conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil catalán», ya que los notarios tienen funciones en la creación, conservación y desarrollo del Derecho positivo; *b)* Vulneración de la competencia que el art. 24.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga a la Generalidad de Cataluña para nombrar a los notarios «de conformidad con las leyes del Estado»; *c)* Vulneración del contenido material del art. 24.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece que para la provisión de las notarías radicadas en Cataluña «será mérito preferente la especialización en derecho catalán», ya que el Real Decreto sólo tiene en cuenta la especialización en derecho *civil* catalán, y esta especialización no actúa preferentemente en cualquier otra consideración.

Frente a esas alegaciones, el Tribunal falla en el siguiente sentido: *a)* El título

competencial relevante es el relativo a la materia notarial, en tanto que el Real Decreto impugnado no es una norma directamente orientada a la conservación y el desarrollo del Derecho civil catalán, sino que su objeto es la regulación de un cierto mérito a los concursos para la provisión de notarías (lo cual forma parte del estatuto profesional de los notarios), así como su intervención en la formulación de los instrumentos públicos; *b)* La competencia para legislar (por ley y reglamento) sobre la materia notarial corresponde al Estado en virtud de los art. 149.1.8 CE (ordenación de los registros e instrumentos públicos) y 149.3 CE (cláusula residual), en tanto que el art. 24.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña sólo atribuye competencia a la Generalidad sobre el nombramiento de los notarios «de conformidad con las leyes del Estado»; *c)* La posible disconformidad del contenido del Real Decreto con el precepto del art. 24.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece que «en estos concursos y oposiciones, será mérito preferente la especialización en derecho catalán», no es una pretensión que se tenga que juzgar en un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional.

Jordi Freixes

Sentencia 121/1992, de 28 de septiembre. Recurso de inconstitucionalidad 361/1987, promovido por el Gobierno estatal contra varios preceptos de la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, sobre arrendamientos históricos valencianos.

Ponente:

Miguel Rodríguez-Piñero

Votos particulares:

Carlos de la Vega Benayas

José Gabaldón López

La argumentación del abogado del Estado se centra en el art. 149.1.8 CE, que reserva al Estado competencia exclusiva en materia de legislación civil «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan». Por otra parte, el art. 31.2 EACV debe interpretarse teniendo en cuenta que el Derecho civil valenciano actualmente no dispone de ninguna norma escrita, y no puede considerarse otra fuente que aquella de carácter consuetudinario. Ciertamente, la Comunidad valenciana tiene competencia para codificar esta costumbre en una norma escrita, pero sin que se traduzca en una alteración de la jerarquía de fuentes entre costumbre y ley. Así mismo, esta pretendida costumbre tiene raíces históricas imprecisas, y actualmente no es vigente. Finalmente destaca que la regulación autonómica entra en contradicción con la Ley 83/1980, de 31 de diciembre.

Por su parte, el letrado-jefe del Gabinete Jurídico de la Generalidad Valenciana expone que la competencia autonómica incluye la modificación y el desarrollo del Derecho civil propio, en ese caso el arrendamiento histórico valenciano. Ciertamente reconoce que no existe una compilación preconstitucional de Derecho civil valenciano y debe referirse únicamente a fuentes consuetudinarias. El

letrado pasa a demostrar la vigencia de esta costumbre en base a la documentación científica e histórica, y finalmente entra a determinar las características propias de la figura.

El Tribunal, antes de estudiar los artículos impugnados, resuelve sobre el alcance de la competencia autonómica para regular los arrendamientos históricos valencianos. Como ha admitido el abogado del Estado, existe una competencia autonómica para regular los usos preexistentes. Es más, el Decreto consuetudinario valenciano cambia de naturaleza ya que se convierte en Derecho legislado de aplicación preferente en su propio ámbito. Ahora bien, la existencia de un régimen consuetudinario especial es un presupuesto de ejercicio de la competencia autonómica. En este caso, la documentación aportada permite afirmar la existencia de un arrendamiento histórico. La ley se aplicará a determinados contratos históricos en función de las reglas a que se vieron sometidos. Ya que el presupuesto de validez constitucional de la Ley coincide exactamente con sus condiciones de aplicabilidad caso por caso, corresponderá a los órganos jurisdiccionales competentes resolver en cada proceso si se trata de un supuesto aplicable.

Los artículos impugnados son el 9, el 2.2, el 3.2 último inciso y la disposición transitoria.

En el art. 9 el abogado del Estado aprecia una contradicción entre las previsiones relativas a sucesión *mortis causa* y cesión *inter vivos* y las reglas sucesorias estatales. El Tribunal no aprecia vulneración del régimen competencial dado que el citado artículo sólo será aplicable en la medida en que reitere normas consuetu-

dinarias, lo que deberá ser constatado y probado ante los tribunales.

Los artículos 2.2 y 3.2 último inciso son declarados inconstitucionales ya que no establecen una particularidad en la ordenación del proceso, lo que permite el art. 149.1.6 CE, sino una regla de competencia jurisdiccional que corresponde en exclusiva al legislador estatal.

Finalmente, el Tribunal declara la constitucionalidad de la disposición transitoria impugnada, porque supone la aplicación preferente de la ley autonómica.

Así pues, son declarados constitucionales los art. 2.2 y 3.2 último inciso.

Voto particular:

Carlos de la Vega Benayas

Este magistrado considera que debería haberse ampliado la declaración de inconstitucionalidad a los otros preceptos

impugnados por invasión de la competencia estatal de legislación sobre las bases de las obligaciones contractuales (149.1.8 CE).

Voto particular:

José Gabaldón López

Este magistrado también considera que debería haberse extendido la declaración de inconstitucionalidad a los otros preceptos impugnados. En primer lugar, la Ley valenciana ha realizado una mutación en el sistema de fuentes, lo que va más allá de la conservación, modificación o desarrollo del derecho existente. En segundo lugar, la intervención de la Administración en el proceso de reconocimiento de la existencia del contrato supone una vulneración de los art. 117.1, 117.3, 24.1 y 24.2 CE.

Antoni Roig

Sentencia 133/1992, de 2 de octubre. Conflicto positivo de competencia 785/1985, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con distintos preceptos de la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 29 de marzo de 1985, por la cual se establecen normas para la concesión, durante el 1985, de subvenciones a las asociaciones de consumidores.

Ponente:

Eugenio Díaz Eimil

El representante del Consejo Ejecutivo alega en primer lugar que la Orden de 18 de febrero de 1985 vulnera el principio de autonomía financiera garantizado por el art. 156 CE. Por otra parte, considera que también se produce una invasión competencial en materia exclusiva de la Generalidad, como es la defensa del consumidor y del usuario (12.1.5 EAC). Por su parte, el abogado del Estado considera que la competencia catalana exclusiva de

ordenación y gestión de la defensa del consumidor no impide la previsión de subvenciones en los presupuestos generales a asociaciones de consumidores en el territorio de Cataluña, así como su regulación posterior por la Orden impugnada. Por otra parte, argumenta que la norma objeto del proceso, limitada temporalmente al año 1985, ha agotado sus efectos. Finalmente, menciona la STC 96/1990, donde se declara la constitucionalidad del art. 78 de la Ley 50/1984, que da cobertura a la Orden impugnada.

El Tribunal desestima, antes de entrar en el fondo, la objeción procesal. En efecto, considera que a pesar de la falta de vigencia de la norma puede ser necesaria una decisión sobre «el objeto mediato» del conflicto, es decir, un pronunciamiento general sobre la titularidad competencial. Entrando ya en el fondo, el Tribunal retoma la STC 96/1990, alegada por el abogado del Estado, para defender que deberá analizarse la normativa general estatal por cada tipo de subvención para determinar si existe habilitación competencial suficiente para el condicionamiento que se produce en la gestión de las mismas por parte de las comunidades autónomas.

En el caso presente, a pesar de que la defensa del consumidor y del usuario es una materia de contenido multidisciplinar, la submateria referida a las asociaciones de consumidores es competencia exclusiva de la Generalidad. De todos modos, el Estado no está desapoderado para asignar parte de sus fondos a materias sobre las que la Comunidad Autónoma dispone de competencia exclusiva, pero, en cambio, sí que se ve limitado a determinar el destino de las partidas de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. La STC 13/1992, añadía, además, que estas partidas debían consignarse, a ser posible, en los presupuestos generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las comunidades autónomas, quedando así territorializadas. En el presente

caso, tanto las circunstancias en las que no pueden incurrir las asociaciones de consumidores para obtener las subvenciones, como la determinación de las finalidades específicas a las que deben destinarse las subvenciones, así como los criterios de repartición, y, finalmente, el procedimiento para obtenerlas invaden la competencia exclusiva de la Generalidad sobre asociaciones de consumidores en el territorio de Cataluña. El Tribunal sólo salva de la inconstitucionalidad la obligación de inscripción de las asociaciones de consumidores y usuarios en el censo que, a dicho efecto, establece el Instituto Nacional de Consumo.

Debe hacerse una última mención sobre los efectos de la Sentencia. El Tribunal se limita a declarar que la Generalidad es la titular de la competencia de la concesión de subvenciones a asociaciones de consumidores y usuarios en Cataluña, pero no se anulan los preceptos de la Orden ni las subvenciones concedidas, ya que el ejercicio económico ya está cerrado y ha agotado sus efectos, y podría suponer perjuicios para las asociaciones de consumidores que hubieran disfrutado de subvenciones.

Por consiguiente, se declara que el primer inciso del núm. 1 de la Orden no invade competencia autonómica; el segundo inciso del núm. 1 y los núm. 3, 4, 5, 6 y 7 de la Orden invaden competencia autonómica.

Antoni Roig

Sentencia 134/1992, de 5 de octubre, dictada en el conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno del Estado contra el Decreto 55/1985, de 4 de julio, del Consejo de Gobierno de Cantabria, sobre cooperativas de crédito.

El objeto de la controversia está constituido por un decreto de la Comunidad cántabra, regulador de varios aspectos de

las cooperativas de crédito. El Decreto define la categoría de cooperativas de crédito y atribuye a la Comunidad Autónoma

ma potestades de inscripción en los respectivos registros, así como potestades de inspección sancionadora y de intervención en favor de los órganos autonómicos.

Frente a la citada disposición, el abogado del Estado señala dos motivos de impugnación: uno de carácter global, por considerar que la Comunidad Autónoma cántabra no dispone de ningún título competencial propio que le permita dictar normas sobre la materia regulada en el Decreto, y otro motivo de carácter particular, por considerar que, en cualquier caso, las funciones sobre las cooperativas de crédito reguladas en la disposición impugnada son siempre competencia del Estado.

Con respecto al primer motivo, el conflicto se fundamenta en que las cooperativas de crédito presentan una vertiente laboral y mercantil, en cuanto a los aspectos organizativos, y una vertiente de ordenación del crédito, en su aspecto funcional. Por consiguiente, la regulación sobre las cooperativas de crédito hecha por la comunidad de Cantabria excede a su ámbito competencial, dado que el art. 148 CE no incluye, entre las competencias asumibles por las comunidades autónomas de segundo grado, las referidas a trabajo, relaciones mercantiles ni ordenación del crédito.

El Tribunal Constitucional rechaza esta argumentación de incompetencia global por considerar que, junto a los aspectos laborales, mercantiles y de ordenación del crédito, las instituciones de crédito cooperativo, público y territorial, así como las cajas de ahorros, tienen una dimensión de gran importancia con respecto a la planificación y ordenación de la actividad económica regional, y una dimensión social innegable, que otorga a estas instituciones una especificidad que sobrepasa el título referente a la ordenación del crédito.

Estos aspectos se insertan plenamente en las competencias asumidas por la Comunidad de Cantabria con respecto a las «instituciones de crédito corporativo y público y territorial y de las Cajas de Ahorros» (art. 28.2 EA Cant), competencias que, de aceptar la interpretación sostenida por el abogado del Estado, quedarían vacías de contenido. Asimismo, esta competencia específica, legitimada por el art. 148.1.13 CE, se relacionaría estrechamente con las competencias que el Estatuto de Cantabria atribuye a esta Comunidad con respecto al «fomento del desarrollo económico» (art. 22.1 EA Cant), «planificación de la actividad económica» (art. 28.1 EA Cant), y «sector público económico» (art. 28.3 EA Cant).

En consecuencia, de la interrelación de estos preceptos constitucionales y estatutarios concluye el Tribunal Constitucional que no existe vicio de incompetencia global y que la Comunidad Autónoma de Cantabria, a pesar de haber accedido a la autonomía por la vía del art. 143 CE, ostenta títulos competenciales suficientes para dictar regulaciones en materia de cooperativas de crédito.

Cuestión distinta será el alcance y contenido concreto de estas regulaciones, que en cualquier caso deberán respetar las normas de atribución competencial en favor del Estado.

El juicio de la constitucionalidad de los preceptos específicos impugnados incorpora los parámetros derivados de la normativa básica estatal dictada con posterioridad al planteamiento del conflicto, y, en virtud de este análisis, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de determinados preceptos específicos contenidos en el Decreto autonómico.

Este es el caso del art. 2, en el que se definen las cooperativas de crédito. Considera el alto Tribunal que el concepto de «cooperativas de crédito» es un

aspecto esencial de la ordenación del crédito atribuido a la competencia del Estado. Por lo tanto, la normativa autonómica debe someterse en este punto a las determinaciones de la legislación estatal, contenidas, en relación con esta materia, en la Ley 13/1989, dictada con posterioridad al planteamiento del conflicto.

Sucede lo mismo con el artículo 3.2 del decreto impugnado, que atribuye la autorización para la creación de cooperativas de crédito al Consejo de Gobierno de Cantabria. La contradicción de esta disposición con la contenida en el art. 5.1 de la Ley estatal —que establece la autorización preceptiva del Ministerio de Economía y Hacienda para la creación de cooperativas de crédito— determina la declaración de inconstitucionalidad del precepto controvertido.

En el mismo sentido, se anulan las previsiones de los artículos 7 y 8 del decreto citado, por considerar que con ellos se invaden aspectos básicos de la competencia estatal en materia de ordenación del crédito, los cuales han quedado sustantivamente regulados en sendas disposiciones del Estado posteriores al planteamiento del conflicto.

El primero de estos artículos se refiere a las facultades de intervención en los órganos rectores de las entidades de crédito en supuestos excepcionales o de funcionamiento anormal. Según el Decreto autonómico, correspondería al Consejo de Gobierno de la Comunidad la designación de la persona o personas que sustituyesen a los órganos rectores, mientras que, según la legislación estatal posterior, esta facultad debe ser ejercida por el Banco de España. Atendiendo a la incidencia que esta intervención tiene sobre la ordenación del crédito y sobre la coordinación de la planificación económica general, el Tribunal Constitucional entiende que la regulación cántabra queda

fuera del ámbito competencial de la Comunidad.

Idéntica conclusión se produce con respecto al art. 8, regulador de la declaración de descalificación de las cooperativas, o, lo que es lo mismo, de la revocación de la autorización atribuida a la Consejería de Economía de la Comunidad. Esta atribución —que según la legislación estatal conlleva el ejercicio de una facultad sancionadora muy grave— excede, por este motivo, las competencias autonómicas sobre las cooperativas de crédito, y, en consecuencia, da lugar a la declaración de inconstitucionalidad del precepto.

Por el contrario, el Tribunal considera constitucionales el resto de los artículos del decreto, reguladores de las funciones de inspección, control e intervención, por considerar que éstas constituyen unas potestades inherentes a la competencia en materia de cooperativas de crédito, siempre y cuando queden salvadas las atribuciones del Banco de España en este ámbito.

También declara ajustado a la Constitución el artículo que establece la inscripción obligatoria en el registro especial de la Comunidad Autónoma, por cuanto ésta ni impide ni es incompatible con las inscripciones en los registros estatales que corresponda, siendo por el contrario un elemento que facilita el ejercicio de la competencia autonómica en materia de fomento y de planificación de la economía.

La regulación de la potestad sancionadora contenida en el decreto impugnado es también objeto de un veredicto favorable, dado, en este caso, que la legislación estatal admite la posibilidad de tipificación de infracciones por parte de las comunidades autónomas, en el marco de las normas del Estado.

Sentencia 146/1992, de 16 de octubre. Recurso de inconstitucionalidad 365/1986, promovido por la Junta de Galicia contra determinados preceptos de la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales.

Ponente:

Carlos de la Vega Benayas

La Junta de Galicia alega la inconstitucionalidad, por vulnerar su ámbito competencial, de varios preceptos de la Ley:

— Los art. 1.2, 2.2, 2.3, 3.2 y la disposición adicional, por regular las ayudas remitiendo al reglamento, con lo cual producen una deslegalización que tiene como efecto la atribución de competencias normativas a la Administración central.

— Los art. 4.2 y 4.3, por asignar a un Consejo Rector en el que no participan las comunidades autónomas funciones de desarrollo y ejecución que corresponden al recurrente.

— El art. 5, por atribuir a órganos estatales la concesión de los incentivos regionales, invadiendo las competencias ejecutivas autonómicas.

El Tribunal desestima el recurso de inconstitucionalidad, basándose en los siguientes argumentos:

— La impugnación de los art. 1.2, 2.2, 2.3, 3.2 y de la disposición adicional no se basa en la remisión al reglamen-

to, en tanto que no se produce ninguna deslegalización, sino en el mismo hecho de la regulación estatal de la materia, que está fundamentada en la competencia estatal sobre ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE).

— La impugnación de los art. 4.2 y 4.3 no se fundamenta realmente en la invasión de competencias autonómicas, sino en el no respeto del principio constitucional de cooperación por no participar las comunidades autónomas en el Consejo Rector que se crea, pero el principio de cooperación se cumple en este caso por otras vías.

— En cuanto a la impugnación del art. 5, el Tribunal diferencia entre la concesión de bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social, que corresponde al Estado (art. 149.1.17 CE), y la concesión de subvenciones, cuya gestión, en materias en que el Estado detenta un título competencial genérico o específico sobre la materia, es posible de forma directa y centralizada por el Estado, con cargo a fondos estatales, en algunos casos (establecidos en la STC 13/1992) como éste.

Jordi Freixes

Sentencia 147/1992, de 16 de octubre. Recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1986, de 23 de mayo, de ordenación de las enseñanzas no regladas en el régimen educativo común y de creación del Instituto Catalán de Nuevas Profesiones

Ponente:

Carlos de la Vega Benayas

El motivo principal de reproche de inconstitucionalidad que se realiza a la refe-

rida ley del Parlamento de Cataluña es que al regular dichas enseñanzas no regladas, es decir, enseñanzas al margen de la ordenación del sistema educativo (competencia estatal que no cuestionan

ni el Gobierno de la Generalidad, ni el Parlamento de Cataluña), se establece el otorgamiento de certificados y diplomas acreditativos a favor de personas que hayan cursado y culminado dichas enseñanzas. El abogado del Estado plantea que dicho otorgamiento es contrario a la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30 CE).

El Tribunal Constitucional considera que la Ley del Parlamento de Cataluña en ningún momento establece regulaciones contrarias a la Constitución al no prejuzgar las competencias estatales establecidas en el art. 149.1.30 CE. Las conclusiones del Tribunal se derivan sobre todo de los análisis del art. 3.b y c de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1986, de 23 de mayo.

El art. 3.b establece que las enseñanzas reguladas culminarían con la expedición de un certificado del centro, visado

por el Departamento de Enseñanza, que acreditará que es equivalente a una parte homologada de las enseñanzas regladas correspondientes, de conformidad con la normativa vigente. Para el Tribunal, este inciso final (de conformidad con la normativa vigente) permite que no sea calificado de inconstitucionalidad, ya que no prejuzga cuál será la normativa estatal que permitirá la equivalencia de enseñanzas.

El art. 3.c dispone que las referidas enseñanzas culminarán con la expedición de un diploma de la Generalidad válido en el ámbito de Catalunya con los efectos que se determinen. El Tribunal Constitucional considera que tampoco se prejuzga en este precepto los efectos que tendrán dichos diplomas, dado que dicha determinación queda remitida a posteriores decisiones. En todo caso serán esas posibles decisiones las que pueden realizar un efectivo menoscabo de la competencia estatal del art. 149.1.30 CE.

Juan Carlos Gavara

Sentencia 148/1992, de 16 de octubre. Conflicto positivo de competencia 1137/1986, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el art. 5 del Decreto 130/1986, de 5 de junio, del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la venta con rebajas.

Ponente:

Pedro Cruz Villalón

La Sentencia resuelve un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno del Estado contra el art. 5 del Decreto del Gobierno vasco 130/1986, de 5 de junio, sobre la venta con rebajas.

El Gobierno del Estado impugna dicho precepto que limita la realización de ventas con rebajas por considerar que se inscribe en el ámbito de la legislación sobre defensa de la competencia que pertenece al Estado. También entiende que

invade la competencia estatal sobre el derecho a la contratación (art. 149.1.6 y 8 CE) y la referente a las bases y a la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Por último, imputa al precepto recurrido la vulneración del principio de unidad de mercado y de la libertad de empresa.

El Tribunal considera que la formulación de esta última alegación del abogado del Estado resulta impropia en un conflicto de competencia donde la norma controvertida es de rango inferior al legal, pues este proceso se limita a deter-

minar la titularidad de la competencia en litigio y no a verificar la constitucionalidad de la disposición impugnada.

Por lo demás, el Tribunal, y en base a los mismos argumentos señalados en la STC 71/1982 (FJ 5), considera que el precepto impugnado tiene por finalidad prevenir una competencia desleal o abusiva, restringiendo el libre ejercicio de la libertad comercial, materia que corres-

ponde a la legislación de defensa de la competencia, de titularidad estatal.

Partiendo de este razonamiento, el Tribunal determina en el fallo que la competencia controvertida corresponde al Estado y declara, por consiguiente, la nulidad del precepto impugnado del Decreto 130/1986, del Gobierno vasco, sobre la venta con rebajas.

Mercè Barceló

Sentencia 149/1992, de 19 de octubre. Conflicto positivo de competencia 812/1986, promovido por el Gobierno en relación con la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, de 24 de abril de 1986, sobre regulación de cambios de base temporales de barcos de pesca de cerco en los puertos del litoral de Cataluña.

Ponente:

Fernando García-Mon y González-Regueral

Para el abogado del Estado dicha Orden establece unas medidas restrictivas del uso de los puertos catalanes a barcos que no tengan en él su base operativa, que obstaculicen, según su opinión, el ejercicio de la actividad pesquera en el Mediterráneo, con lo que invade las competencias del Estado en materia de pesca (art. 149.1.19 CE). Distingue entre el título competencial mencionado y el relativo a la ordenación del sector pesquero (el mismo precepto constitucional en relación con el art. 10.1.17 EAC) como competencia compartida, después de haber probado suerte con una interpretación más restrictiva en la cual la ordenación del sector pesquero sólo se debería poner en relación con la competencia exclusiva autonómica reguladora de la pesca en aguas interiores.

La representación de la Generalidad de Cataluña insiste en el vínculo entre el título competencial «ordenación del sector pesquero» y la pesca en aguas exterior-

es y reproduce argumentaciones de conflictos planteados anteriormente por el Estado.

La Orden que se impugna ahora proviene del desarrollo de la Ley catalana 1/1986, de 25 de febrero, de regulación de la pesca marítima (recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 44/1992) y del Decreto de la Generalidad de Cataluña 79/1986, sobre regulación del esfuerzo de pesca en el litoral catalán (conflicto de competencia resuelto por la STC 57/1992). En este sentido, se reproducen las consideraciones que hizo el Tribunal respecto a estas sentencias, a partir de una doctrina que inicialmente hallamos en las sentencias del Tribunal Constitucional 56/1989 y 147/1991, por lo que se refiere a la interpretación de las reglas de distribución competencial entre el Estado y la Generalidad de Cataluña. Por consiguiente, considerando que la regulación de la pesca marítima es una competencia estatal, admite que la ordenación del sector pesquero sea una competencia compartida entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, de manera que el primero puede hacer la legislación bá-

sica y la segunda la legislación de desarrollo y ejecución, así como que esta ordenación del sector pesquero pueda recaer sobre las aguas exteriores, es decir, marítimas.

Ahora bien, entrando a llenar de contenido los distintos títulos competenciales, y detallando nosotros sólo lo que se refiere a la Orden impugnada, el Tribunal considera que corresponde al Estado, dentro de la competencia para dictar normas, ya que la funcionalidad de éstas es la de no dividir el «caladero nacional», o, dicho en palabras del Tribunal, que «dada la propia naturaleza del problema,

es una medida que posee una dimensión supraautonómica por razón del territorio» y que «dada la unidad (económica y jurídica) del conjunto de caladeros situados en los espacios marítimos donde el Estado español ejerce soberanía o jurisdicción, los nacionales pueden llevar a cabo el aprovechamiento de los recursos vivos» (ver FJ 2). Por consiguiente, declara la nulidad de los art. 1 al 8 y la disposición final primera de la Orden que nos ocupa, que son los efectivamente impugnados.

Joan Lluís Pérez Francesch

Sentencia 151/1992, de 19 de octubre. Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Canarias 2/1987, de 30 de marzo, de la función pública canaria.

Ponente:

Luis López Guerra

En esta Sentencia el Tribunal Constitucional se reafirma en el método de análisis de la constitucionalidad de las leyes de las comunidades autónomas, cuando la supuesta infracción no se vincula directamente a un precepto de la Constitución, sino a la contradicción entre la ley autonómica y la ley estatal, en los casos en que ésta última tiene la condición de básica. La resolución del juicio de inconstitucionalidad deriva de dos comprobaciones: la primera es saber si la norma estatal tiene carácter de básica y ha sido dictada de acuerdo con las competencias que la Constitución reserva al Estado, y la segunda, si la norma autonómica contradice o ignora, de forma efectiva, las bases establecidas por el Estado.

En este caso, a pesar de que la disposición transitoria sexta, apartado 4, de la Ley 30/1984, de medidas de reforma de la función pública, formalmente no ten-

dría la condición de básica a partir de la lectura del art. 1.3 de dicha Ley, se trata de una excepción a la norma general establecida en el art. 19.1, que sí tiene la condición de básica. La posibilidad de que la norma contemple supuestos específicos excluidos de la norma general es constitucionalmente admisible cuando se trata de casos excepcionales, y en cualquier caso la previsión de excepciones se tiene que interpretar restrictivamente, de tal manera que su existencia no desvirtúa el carácter básico de la norma general sino que la integra. Por esos motivos, la Sentencia afirma que la normación básica que se debe tener en cuenta es el art. 19.1 de la Ley 30/1984, pero también la disposición transitoria sexta de la misma Ley, ya que contempla supuestos excepcionales a la norma general, de tal manera que, fuera de esos supuestos que se tienen que interpretar restrictivamente, es necesariamente aplicable el art. 19.1 mencionado.

La disposición transitoria novena,

apartados 3 y 4, de la Ley del Parlamento de Canarias 2/1987 contempla unos supuestos de excepción que no se ajustan a la previsión contenida en la disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984, con lo cual no se puede amparar en ella y

obliga al Tribunal a concluir que son contrarios a la normativa básica dictada por el Estado de acuerdo con el art. 149.1.18 CE, y que, por lo tanto, son inconstitucionales.

Pere Sol

Sentencia 157/1992, de 22 de octubre. Conflicto de competencia promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto 29/1985, de 18 de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares sobre la constitución y funcionamiento de asociaciones juveniles.

Ponente:

Carles Viver i Pi-Sunyer

El objeto del presente conflicto positivo de competencia es un decreto del Gobierno de las Islas Baleares sobre constitución y funcionamiento de asociaciones juveniles.

En principio, el Estatuto de las Islas Baleares concede competencia a dicha Comunidad Autónoma en materia de juventud, implicando que puede llevar a cabo actividades de fomento y apoyo del asociacionismo juvenil.

El Tribunal Constitucional sostiene que estas actividades de fomento del asociacionismo juvenil no tienen por qué limitarse a una mera actuación administrativa para la concesión de subvenciones y ayudas, pudiendo también incluir la regulación de las condiciones que deben poseer las asociaciones para acogerse a los beneficios que establezca la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, dicha regulación no puede incidir en el desarrollo del derecho de asociación, ni establecer el régimen jurídico de las asociaciones juveniles radicadas en las Islas Baleares. En definitiva, la Comunidad Autónoma Balear no tiene

competencia para establecer límites a la libertad de creación de asociaciones, a la libertad de asociarse o no asociarse, al derecho de dar personalidad jurídica a las asociaciones constituidas, ni para regular la organización interna de las mismas, ni los derechos y deberes de sus miembros, ni las causas de suspensión o disolución de las asociaciones.

Establecido de este modo el alcance de la competencia autonómica, el Decreto impugnado vulnera el orden competencial, ya que no se limita a establecer las condiciones que deben cumplir las asociaciones juveniles para poder acceder a las ayudas que otorga la Comunidad, sino que establece una regulación general de régimen jurídico de las asociaciones juveniles en las Islas Baleares. El referido Decreto regula entre otros aspectos las condiciones necesarias para la creación, suspensión, disolución, inscripción en un registro especial, etc. de las asociaciones juveniles. En definitiva, esta regulación afecta al régimen jurídico de las asociaciones juveniles, siendo competencia exclusiva del Estado.

Juan Carlos Gavara

Sentencia 158/1992, de 26 de octubre. Conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya en relación a la Orden del Ministerio de Justicia de 7 de febrero de 1986 por la que se convoca concurso para cubrir vacantes de magistrados.

Ponente:

Luis López Guerra

Votos particulares:

José Gabaldón López

Rafael de Mendizábal Allende

El objeto del presente conflicto es determinar la titularidad de la competencia relativa a la convocatoria de concursos para la provisión de plazas de jueces y magistrados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Subsidiariamente, se debe resolver, si incurre en vicio de incompetencia, la convocatoria de un concurso por parte del Ministerio de Justicia sin haber mediado impulso previo de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

En relación al primer problema de la controversia, ya había sido resuelto con anterioridad por el Tribunal Constitucional en las STC 56/1990, de 29 de marzo y 62/1990, de 30 de marzo, en las que, por interpretación y aplicación de los art. 149.1.5 y 122.1 CE, se consideró que la competencia para la selección de jueces y magistrados correspondía con carácter exclusivo al Estado.

Sin embargo, en relación al segundo aspecto era necesario realizar una interpretación del alcance de la facultad de impulso establecida en el art. 22 EAC, en virtud de la cual, a instancia de la Generalidad, el órgano competente convocaría los concursos y oposiciones de las plazas vacantes en Cataluña de magistrados, jueces, secretarios judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia.

El Tribunal Constitucional considera que el art. 22 EAC habilita a la Generali-

dad a desarrollar las actividades de iniciativa e impulso, aunque no es posible interpretar dicha disposición de forma que haga imposible el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia. En definitiva, el Tribunal no admite que el retraso o la ausencia de iniciativa de la Comunidad Autónoma implique un obstáculo insalvable para el órgano estatal competente para llevar a cabo tal convocatoria. Ambas competencias deben ser interpretadas en función del principio de colaboración que deben presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas.

En el caso concreto a resolver, el Tribunal no niega la competencia estatal para llevar a cabo la convocatoria, aunque se hizo en este caso concreto sin que la Generalidad hubiera ejercitado instancia o iniciativa alguna y sin que el Estado hubiera utilizado una fórmula de colaboración con la Generalitat.

La aplicación de estos criterios ocasiona un fallo controvertido que provoca la presentación de diversos votos particulares. El Tribunal establece que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado, pero que, sin embargo, se menoscaba las facultades de impulso atribuidas a la Generalidad de Cataluña por el art. 22 EAC. Este fallo no conlleva la declaración de nulidad de la Orden ministerial, ya que se considera que la disposición agotó todos sus efectos.

Los votos particulares que presentan el magistrado Gabaldón López (al que se adhieren Díaz Eimil y Rodríguez Bereijo) y el magistrado Mendizábal Allende

se dirigen a considerar que la facultad de impulso de la Generalidad en este ámbito no puede causar ningún tipo de efecto en el orden de ser considerada un condicio-

nante de la actividad del Estado para la convocatoria de plazas de magistrados.

Juan Carlos Gavara

Sentencia 172/1992, de 29 de octubre. Recurso de inconstitucionalidad 1314/1986, promovido por el Gobierno estatal contra la disposición adicional de la Ley catalana 6/1983, de 7 de abril, disposición que es creada por el Decreto legislativo 2/1986, de 4 de agosto, que adecúa dicha Ley sobre residuos industriales a la normativa comunitaria.

Ponente:

Fernando García-Mon y González-Regueral

En la disposición adicional impugnada se establece que la Generalidad de Cataluña informará a la Comisión de la Comunidad Europea, mediante los conductos competentes, de la gestión de los recursos industriales.

El abogado del Estado considera que la referencia a los «conductos competentes» no tiene en cuenta el hecho de que el cumplimiento del deber de información debe garantizarse en todo el territorio, de manera que la Generalidad no substituya a la Administración estatal como «unidad de integración», ya que así se vulneran los art. 149.1.3 y 93 CE.

El Tribunal coincide con la letrada de

la Generalidad en dar el siguiente contenido a la disposición adicional: la información requerida por las directivas comunitarias corresponde a la Generalidad de Cataluña, que es competente en la materia y puede actuar, por lo tanto, con más eficacia y exactitud, mientras que la transmisión de la información a la Comunidad Europea corresponde al Estado, que es el que es miembro de ésta. La constitucionalidad de la referencia a «conductos competentes» se fundamenta, pues, en que se da cumplimiento a las normas comunitarias respetando las vías de relación mediante el Estado miembro.

Por consiguiente, se desestima el presente recurso de inconstitucionalidad.

Antoni Roig

Sentencia 178/1992, de 16 de noviembre. Conflictos positivos de competencias acumulados interpuestos por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos del Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las entidades de depósito, y por el Gobierno del Estado contra el Decreto del Gobierno de la Generalidad 99/1986, de 3 de abril, sobre el ejercicio de competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de cajas de ahorro.

Ponente:

Pedro Cruz Villalón

Los elementos de la controversia, como indica el propio Tribunal, son si-

milares a los de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los inter-

mediarios financieros, resueltos en la STC 135/1992, de 5 de octubre, y en ese sentido la tesis del Tribunal se apoya en gran parte en los argumentos de dicha Sentencia.

Respecto al Real Decreto estatal, el Tribunal Constitucional se limita a reiterar que todos los preceptos impugnados por el Gobierno de la Generalidad que se refieren a la atribución al Banco de España de determinadas funciones ejecutivas (concesión de reducción de plazos para la enajenación de determinados activos; recepción de información sobre concesión de determinados créditos; autorización para la distribución de resultados en función del déficit de recursos propios; establecimiento de reglas específicas para la apertura de oficinas en varios supuestos, etc.) están directamente vinculadas a las condiciones de solvencia y cumplimiento de las normas de control y disciplina que tienen que observar las entidades de depósito y son concreción de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, para acabar reiterando la conocida tesis según la cual «no cabe descartar de antemano que las bases pueden comprender regulaciones detalladas de aspectos concretos de las materias o que, incluso, pueden incluir la potestad de realizar actos de ejecución» (STC 1/1982, 57/1983, 91/1984, 96/1984, 48/1988, 220/1988). En definitiva, y como ha venido diciendo el Tri-

bunal, es incuestionable que la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito puede abarcar y englobar aspectos puramente ejecutivos, ya sea porque se hallen afectados directamente intereses supraautonómicos, ya sea porque se trate de decisiones y actuaciones que sobrepasan el caso particular y las situaciones concretas afectadas, ya sea, finalmente, porque el acto de ejecución comporte márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo pueda ser adoptado por instancias que tengan a su cargo la custodia de los intereses generales.

En coherencia con los planteamientos anteriores, y después del examen pormenorizado de los preceptos impugnados, el Tribunal declara la competencia del Estado respecto a la regulación contenida en el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, y, paralelamente, declara igualmente que las competencias ejercidas por la Generalidad a través del Decreto 99/1986, de 3 de abril (según el cual se atribuían al Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad determinadas facultades y funciones que otros preceptos de la Ley 13/1985 y del Real Decreto 1370/1985 atribuyen al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España), corresponden igualmente al Estado.

Xavier Padrós

Sentencia 179/1992, de 16 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno vasco contra la disposición final primera del Real decreto legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el cual se modifica la Ley de contratos del Estado para adaptarla a las directivas de la CE.

Ponente:

Álvaro Rodríguez Bereijo

La disposición final mencionada establece que: «Los artículos de la Ley de contratos del Estado comprendidos en

este Real decreto legislativo tendrán, sin perjuicio de lo que corresponda a los demás artículos de aquélla, el carácter de legislación básica a los efectos del artículo 149.1, dieciocho de la Constitución, y serán de aplicación a los contratos

que celebren las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, comunidades autónomas, entidades locales y organismos autónomos de unas y otros, siempre que dichos contratos estén comprendidos dentro del ámbito de los referidos artículos.»

El planteamiento del recurso, circunscrito exclusivamente a esta disposición, hace que la controversia se aparte de una eventual discusión sobre el título competencial estatal en materia de contratos administrativos para centrarse estrictamente en el análisis de la capacidad del Gobierno del Estado para incluir un precepto mediante una norma delegada, como el que es objeto de impugnación, sin haber sido habilitado expresamente para esta operación por la Ley 47/1985, de 27 de septiembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho comunitario, de la que deriva el Decreto legislativo.

En este sentido, la argumentación del Tribunal Constitucional se puede sintetizar de la siguiente manera:

1. Cuando corresponde al Estado la aprobación de la legislación básica en una determinada materia, la calificación de cuáles son las normas concretas que tienen carácter básico es un «deber general inherente a su función». En la línea formulada en la STC 69/1988, de 19 de abril, y reiterada posteriormente en numerosas sentencias, la exigencia de definir formalmente lo que es básico no solamente obliga al legislador o a las leyes votadas en las Cortes, como instrumento normal de determinación de las normas básicas, sino también al Gobierno, tanto por el caso que de manera excepcional

pueda regular por vía reglamentaria algunos de los aspectos básicos, como por el supuesto que pueda hacer uso de una delegación legislativa y aprobar un decreto legislativo. En esta última circunstancia, sólo si la Ley de delegación lo impidiera, o si de la mencionada Ley pudiera deducirse que el legislador ha pretendido agotar la regulación de los aspectos básicos, estaría prohibido al Gobierno proceder a la determinación de cuáles son los preceptos básicos.

2. De acuerdo con el planteamiento anterior, que la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, no hubiera habilitado expresamente al Gobierno para dotar de carácter básico los preceptos del Decreto legislativo no tiene ninguna trascendencia, pues el Gobierno no precisa de esta habilitación para el cumplimiento de sus deberes al respecto. En este sentido, no puede haber un exceso respecto de la delegación conferida y no existe, por lo tanto, el supuesto vicio *ultra vires* alegado en su recurso por el Gobierno vasco.

3. En consecuencia, el Tribunal procede a la desestimación del recurso, no sin precisar antes que evidentemente este pronunciamiento no significa que todos los artículos de la Ley de contratos ni tan sólo que todos los preceptos del Decreto legislativo 931/1986 tengan que ser aceptados como normas materialmente básicas, sino simplemente que no es posible emitir juicio al respecto, ya que el Gobierno vasco no ha impugnado ninguno de los preceptos del Decreto legislativo, a excepción de su disposición final primera.

Xavier Padrós

Sentencia 180/1992, de 16 de noviembre. Conflictos de competencia acumulados relativos a la Orden del ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 23 de mayo de 1985, al Real Decreto 666/1986, de 21 de febrero, y a la Orden del ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 31 de julio de 1987, sobre agencias de transportes de mercancías y otras cuestiones relacionadas.

Ponente:

Luis López Guerra

Voto particular:

Julio D. González Campos y Carles Viver i Pi-Sunyer

La controversia principal de los conflictos acumulados se refiere a las agencias de transportes, cuya sede social o agencia central se halla en el territorio de Catalunya pero que extienden su ámbito de actuación más allá de dicho territorio.

La Sentencia adopta una posición que se aparta de la línea jurisprudencial mantenida hasta ahora, y desde muy pronto, por el Tribunal Constitucional, y que mantenía que el criterio de territorialidad de las competencias de una comunidad autónoma no comporta la exclusión de consecuencias de hecho fuera del territorio, lo cual tampoco afecta a las relaciones jurídicas que establezcan las empresas radicadas en un territorio con terceras personas de otro territorio. La Sentencia también se aparta de la posición de considerar la localización de la sede social de la empresa como criterio para delimitar la competencia de la comunidad autónoma.

El pronunciamiento del Tribunal se fundamenta en la consideración de las «agencias de transporte» como parte integrante de las competencias que tengan asumidas las comunidades autónomas sobre transporte y las que se reserva el Estado de acuerdo con el art. 149.1.21 CE. El método utilizado para determinar la titularidad de la materia objeto del conflicto, se argumenta, debe ser el mismo

que para el conjunto de la competencia, es decir, la territorialidad. De acuerdo con esta posición, la Sentencia declara que las competencias objeto de la controversia corresponden al Estado.

En otro orden de cosas, el Tribunal reitera la presunción de que el ejercicio de la actividad reglamentaria se hace en el ámbito de las respectivas competencias, por lo que no es exigible constitucionalmente que el Estado haga salvedad expresamente de las competencias que, en cada caso, correspondan a las comunidades autónomas.

De la posición del Tribunal discrepó el magistrado Julio D. González Campos mediante voto particular, al cual se adhirió el también magistrado Carles Viver i Pi-Sunyer. El voto particular resalta el hecho de que la Sentencia se aparta de la misma doctrina jurisprudencial del Tribunal, como ya se ha indicado, y también la falta de justificación de ampliar el criterio territorial del art. 149.1.21 CE a las agencias de transporte. El art. 149.1.21 CE, y también el 148.1.5 CE, se circunscriben claramente a la actividad de las empresas de transporte, actividad diferente de la de las agencias de transporte. Las primeras realizan el transporte y las segundas solamente lo contratan y hacen de intermediarias entre transportistas y usuarios. Si lo que es relevante en el momento de determinar la titularidad de la competencia es la actividad de la empresa, no se trata tanto de analizar el contenido concreto de cada uno de los contratos, en relación al origen y al final del transporte contratado, como el lugar donde la empresa realiza su actividad,

que no es el transporte sino la contratación, lo que obligaría a concluir que el titular de la competencia objeto

de la controversia es la Generalidad de Cataluña.

Pere Sol

Sentencia 181/1992, de 16 de julio. Conflicto de competencia en relación con la Orden de 12 de agosto de 1985, del Departamento de Industria y Energía de la Generalidad de Cataluña, sobre normas técnicas que tienen que cumplir los vehículos dedicados al transporte de menores.

Ponente:

Luis López Guerra

Esta Sentencia reitera la doctrina expuesta por el Tribunal en la STC 59/1985, en el sentido que la materia reservada al Estado por el art. 149.1.21 de la Constitución mediante la expresión «tráfico y circulación de vehículos de motor» no sólo incluye las condiciones referentes a la circulación sino también a las condiciones de los vehículos que circulan. El Tribunal señala la imposibilidad de distinguir, desde la perspectiva competencial, entre las condiciones de

seguridad de las personas y cosas exteriores al vehículo y las de las personas que se encuentran dentro, ya que la seguridad del tráfico y de la circulación incluye tanto la seguridad activa como la pasiva, entre otros motivos porque el fallo en la seguridad interior del vehículo se puede traducir en un accidente en el exterior. Por esos motivos la Sentencia declara que la competencia en esta materia corresponde al Estado y que la Orden de la Generalidad de Cataluña objeto de la controversia es nula, ya que incide en una competencia exclusiva del Estado.

Pere Sol

Sentencia 182/1992, de 16 de noviembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno del Estado contra la Ley 2/1986, de 10 de diciembre, del parlamento de Galicia, de prórroga en el régimen de arrendamientos rústicos para Galicia.

La Ley autonómica impugnada se limita a establecer un efecto concreto, en el ámbito temporal, de una regla establecida en la Ley estatal de arrendamientos rústicos. La norma gallega prorroga el plazo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley estatal, dentro del cual los arrendatarios podrán hacer uso del derecho de acceso a la propiedad, pero no contiene ningún concepto contractual sustantivo distinto al previsto en la norma general, ni regula modalidades arrendaticias diferentes, ni efectos jurídi-

cos ajenos a los establecidos en la legislación común de arrendamientos rústicos.

El título competencial invocado por la Ley impugnada es el art. 27.4 del Estatuto de Galicia, que atribuye competencias a la comunidad autónoma para la conservación, modificación y desarrollo de las instituciones del derecho civil gallego.

Por su parte, el recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en la invasión de que la norma impugnada opera con respecto a la competencia estatal del art.

149.1.8 CE, según el cual corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan.

El abogado del Estado concluye que la competencia autonómica viene delimitada por la existencia actual de unas normas forales diferenciadas de las comunes, de modo que, según este criterio, si no existen normas del derecho foral con vigencia actual no existirá tampoco la posibilidad de su actualización, modificación o desarrollo por parte de las instituciones autonómicas.

Visto que en la compilación gallega de 2 de diciembre de 1963 no existen normas que permitan entender vigentes particularidades en materia de arrendamientos rústicos, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la Ley impugnada por invasión de la competencia estatal ex art. 149.1.8 CE.

En defensa de la constitucionalidad de la Ley, las instituciones gallegas argumentan que ésta se inserta en el ámbito de los arrendamientos rústico-históricos, regulados tradicionalmente por el derecho consuetudinario y excluidos por este motivo de la compilación, pero dotados de una sustantividad propia amparada por la competencia del art. 27.4 EAG.

La Sentencia objeto de comentario pone fin a la controversia, desestimando el recurso de inconstitucionalidad por considerar que la norma impugnada no es contraria a la Constitución.

El Tribunal Constitucional considera irrelevante que la vigente compilación de derecho civil de Galicia no contenga reglas directas y expresas sobre los arrendamientos rústicos, dado que la competencia autonómica para la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil propio «puede dar lugar a una recep-

ción y formalización legislativa de costumbres y usos efectivamente vigentes en el territorio autonómico respectivo». Esta posibilidad, ya declarada por el Tribunal Constitucional en sentencias anteriores, queda todavía más clarificada a la vista del enunciado del art. 27.4 EAG, ya que en el concepto de institución jurídica —contenido por el precepto citado— se integran con naturalidad las normas consuetudinarias.

La existencia en el territorio de Galicia de un régimen consuetudinario para los arrendamientos rústicos que merecen la calificación de «históricos» ha sido patentizada por la doctrina científica, que les atribuye la calidad de derecho propio o especial y les considera instituciones dotadas de entidad diferenciada, dadas las peculiaridades que ofrecen por su origen consuetudinario; por su forma, predominantemente verbal; por la figura del arrendatario, en la que prima la condición de cabeza de familia; por su duración, prácticamente indefinida, y por otras características propias que les configuran de forma singular y diferenciada de los arrendamientos rústicos de origen liberal.

Por consiguiente, nada impide que, en la esfera de su competencia territorial, la comunidad autónoma regule estos arrendamientos rústicos históricos, en la medida en que hayan sido sometidos a usos y costumbres propios.

Volviendo al contenido concreto de la Ley, el Tribunal Constitucional especifica que ésta no legisla pura y simplemente sobre el derecho consuetudinario, sino que pretende conseguir la conservación de los contratos sometidos al mismo, evitando la resolución de los arrendamientos históricos, mediante el establecimiento de una prórroga.

Esta medida legislativa, si bien no regula ninguna peculiaridad establecida por el derecho propio de Galicia, sin em-

bargo asegura la efectividad de una futura regulación sustantiva a adoptar por la Comunidad Autónoma. En consecuencia, dado que se ha dictado al amparo de las competencias autonómicas, la norma impugnada no es contraria a la Constitución.

Esta Sentencia resulta, pues, interesante para delimitar el alcance de las competencias autonómicas para la conservación, modificación y desarrollo de las instituciones del derecho civil propio; competencias que no se agotan en los contenidos concretos y específicos de las compilaciones respectivas, sino que alcanzan también a la regulación de instituciones de carácter consuetudinario.

Asimismo la Sentencia también resulta de interés desde el punto de vista procesal, dado que, en el momento de dictarse, la norma impugnada ya había

perdido vigencia por expiración del plazo de prórroga establecido.

Esta circunstancia permitiría plantear la desaparición de la objeción del proceso constitucional, evitando, en consecuencia, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

No obstante, a la vista del contenido del recurso —en el que se plantea una controversia sobre el alcance de las competencias autonómicas en el ámbito del derecho civil— el Tribunal ha reiterado el principio —recogido también en varias sentencias anteriores— según el cual la pérdida de vigencia o eficacia de las disposiciones objeto de conflicto no supone necesariamente la desaparición sobrevenida de su objeto.

Sentencia, pues, de importancia tanto en el aspecto sustantivo o material, como en el adjetivo o procesal.

Imma Folchi

Sentencia 202/1992, de 23 de noviembre. Conflicto positivo de competencia 675/1985, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con los art. 1, 2 y 3 de la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 18 de febrero de 1985, por la cual se establecen normas para la concesión durante 1985 de ayudas sobre colaboración y asistencia técnica con las corporaciones locales en materia de consumo.

Ponente:

Vicente Gimeno Sendra

El letrado de la Generalidad de Cataluña alega que la Orden que da lugar al presente conflicto vulnera las competencias de la Generalidad en materia de autonomía financiera, régimen local y defensa del consumidor e usuario. Por otra parte, entiende que las subvenciones condicionadas a determinadas finalidades, con cargo en los presupuestos generales del Estado, no pueden suponer un vaciado de competencias autonómicas, como ha reconocido el propio Tribunal.

En este sentido, reivindica una esfera de decisión que considera invadida por el Estado y que ha sido traspasada a la Generalidad, poniendo en duda, además, el supuesto carácter «complementario» en función del interés general de la normativa estatal, que contrasta con el excesivo detalle de la regulación.

El abogado del Estado insiste en este aspecto «complementario» y en el hecho de que la Orden ministerial impugnada solamente reserva al Estado la gestión de un 30% del crédito presupuestario, con lo que la regulación de una financiación estatal por actividades municipales no

supone desconocer las competencias de la Generalidad en relación con el régimen local, ni respecto a la defensa del consumidor e usuario, y tampoco impide una autonomía financiera de la Generalidad. Por otra parte, la fijación estatal de criterios preferenciales del 70% restante asignado a las comunidades autónomas recibe, según su opinión, una cobertura en la titularidad estatal de ordenación de la actividad económica general.

El abogado del Estado también alega la pérdida de vigencia de la norma objeto del conflicto, que coincidía con el ejercicio presupuestario de 1985, en desarrollo de la ley del mismo año. Por lo tanto, afirma que la anulación de los artículos impugnados de la Orden ministerial no tiene sentido práctico, dado el gasto que ya se ha efectuado, produciendo una desaparición sobrevenida de la controversia.

El Tribunal entra a tratar este aspecto de la posible desaparición del objeto conflictual y rechaza la objeción formulada por el abogado del Estado con las siguientes palabras: «Este Tribunal ha venido sosteniendo que, en tales supuestos, puede no ser ociosa una decisión sobre el objeto mediato del conflicto, es decir, un pronunciamiento con alcance general sobre la titularidad de la competencia (art. 66 LOTC), en su día ejercida en la concreta disposición impugnada (STC 147/1991, fundamento jurídico 9 y ATC 17/1991, entre otros)» (FJ 1).

El Tribunal hace una remisión a la STC 96/1990, que declaró la constitucionalidad del art. 78 de la Ley de presupuestos para 1985, pero también recuerda que en la misma Sentencia dijo que debía tenerse en cuenta el caso concreto de cada tipo de subvención para analizar si se produce una invasión competencial del Estado en el ámbito económico.

El título competencial que considera preferente es el de la defensa del consumidor y usuario, que será la que centrará

el exámen del Tribunal Constitucional, sin perjuicio de que del análisis de cada precepto se muestre la concurrencia de otros títulos. En consecuencia, la argumentación del Tribunal parte del art. 51 CE y del art. 12.1.5 EAC, pero siempre de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado (art. 38, 131 y 149.1.11 y 13 CE) y sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia. También recuerda que mediante el Real Decreto 2575/1983, de 10 de julio, se traspasaron a la Generalidad varias funciones en relación con la defensa del consumidor y usuario. En línea con la jurisprudencia anterior, reitera que el art. 51 no es una norma limitadora de competencias y que la Generalidad tiene competencia exclusiva en esta materia. Sin embargo, la especificidad de la materia hace que ésta se vea afectada por un «conglomerado de diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias» (FJ 5), que puede legitimar la intervención del Estado (remisión a la STC 15/1989, FJ 1).

La doctrina también reitera que el Estado no puede condicionar las subvenciones o terminar su finalidad si no es dentro del ámbito de los títulos competenciales que le permiten actuar, de manera que la afectación tiene que ser global y genérica y tiene que dejar el margen necesario de actuación a la comunidad autónoma. En estas condiciones considera que el art. 1.1 de la Orden ministerial no invade competencias autonómicas, en la medida en que afecta unos recursos estatales —que podrán ser gestionados por la comunidad autónoma— para la colaboración y asistencia técnica con las corporaciones locales. Ahora bien, en la medida en que establece unas preferencias a gastos de primera instalación o funcionamiento de las oficinas

municipales de información al consumidor, por un lado, y, por otro, la potenciación de laboratorios de control de calidad de alimentos y bebidas, se trata de una afectación concreta que va más allá de las competencias estatales en el primero de los supuestos y que se ampara en el título competencial de la sanidad (como competencia compartida) en el segundo.

En este sentido, recuerda lo que dijo en la STC 15/1989, en el sentido de que determinados preceptos de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios no eran aplicables en las comunidades autónomas que, como Cataluña, disfrutaban de competencia exclusiva en esta materia.

Por otra parte, considera que la reserva de una parte del fondo a favor de la gestión directa por el Estado, especificando

el destino, es un exceso competencial, «por cuanto que las finalidades a las que se destinan los fondos en cuestión no aparecen predominantemente incluidas en el ámbito de la competencia del Estado» (FJ 6).

Por lo tanto, la gestión y los criterios de distribución y de otorgamiento de las subvenciones controvertidas corresponden a la Generalidad de Cataluña, por su relación con el título competencial de defensa de los consumidores y usuarios, materia sobre la cual tiene una competencia exclusiva. No se declara la nulidad de los preceptos de la Orden ministerial objeto de la controversia para no perjudicar a las corporaciones locales que hubieran obtenido las ayudas en un ejercicio económico ya cerrado (FJ 8).

Joan Lluís Pérez Francesch

Sentencia 203/1992, de 26 de noviembre. Conflicto positivo de competencia 125/1986, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con varios preceptos de la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 20 de septiembre de 1985, sobre normas de construcción, aprobación de tipos, ensayos e inspección de cisternas para el transporte de mercancías peligrosas.

Ponente:

Carles Viver i Pi-Sunyer

La Sentencia resuelve un conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Orden de 20 de septiembre de 1985, del Ministerio de Industria y Energía, sobre normas de construcción, aprobación de tipos, ensayos e inspección de cisternas para mercancías peligrosas. Los preceptos impugnados tienen en común el hecho de atribuir al Estado el ejercicio de actividades de ejecución relativas a la aprobación, inscripción y cancelación registral de tipos de cisternas, con-

tenedores-cisternas y vagones-cisterna para el transporte de mercancías peligrosas.

Según la Comunidad Autónoma catalana los preceptos impugnados invaden la competencia autonómica en materia de seguridad industrial (art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), que se reforzaría con la referente a transportes terrestres que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad (art. 9.15 EAC).

El abogado del Estado aduce como título habilitante del Estado para dictar la normativa controvertida la competencia estatal sobre tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 CE),

así como la cláusula prevista en el art. 11.9 del Estatuto, que permite que el Estado se reserve excepcionalmente la ejecución directa en materia de ordenación de transporte intracomunitario de mercancías y viajeros.

La argumentación del Tribunal para solucionar la controversia consiste en un análisis del ámbito material —transporte, tráfico o seguridad industrial— al cual, según el ordenamiento jurídico, corresponde la actividad ejecutiva de verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en la legislación estatal para la homologación de cisternas destinadas al transporte de mercancías peligrosas. Con este fin establece, primero, cual es el núcleo básico de cada materia en juego, para luego poder enmarcar cada uno de los preceptos impugnados.

En este sentido, se entiende que el núcleo básico de la materia de transporte lo constituyen las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías. Por lo que respecta a la materia de tráfico, su núcleo estaría configurado por las actividades públicas relativas a la ordenación del desplazamiento o circulación por las vías públicas de vehículos, peatones y animales; y, de forma conexa, por razones de finalidad con las primeras, cabría incluir otras actividades que tendieran a garantizar de forma directa e inmediata la seguridad vial (así, también las STC 59/1985 y 181/1992). Es decir, la determinación de los elementos que tienen que llevar los vehículos para garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas en los distintos transportes pertenece a la materia de tráfico.

Ahora bien, en este ámbito material no se podría encuadrar ni la regulación de los procesos de fabricación de estos

elementos, ni las actividades ejecutivas de verificación reglada del cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos, porque estas actividades solamente tienen una incidencia indirecta sobre la circulación. Esta actuación pública, por su contenido y su objeto, corresponde a la materia de industria, aunque sus efectos puedan incidir indirectamente en el transporte o en la seguridad vial. Y, desde esta perspectiva, el Tribunal considera que en el núcleo fundamental de la materia de industria se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales, a la regulación de los procesos industriales o de fabricación y, más concretamente, en la submateria de seguridad industrial, las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en éstas. Éste es, precisamente, según el Tribunal, el contenido de los preceptos impugnados que se refieren, como ya se ha dicho, a las actividades de homologación y de inscripción de tipos de cisternas. Y en esta materia corresponde al Estado dictar normas relativas a la seguridad industrial, mientras que a la Generalidad de Cataluña le corresponde su ejecución.

De acuerdo con estos argumentos, y en base a los títulos competenciales citados, el Tribunal analiza cada uno de los preceptos impugnados y llega a la decisión de declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la titularidad de las competencias ejecutivas contempladas en la Orden citada, apartados segundo, puntos 3 y 4 y apartado 10; y, por consiguiente, que los mismos no son de aplicación directa en el territorio de Cataluña; desestima la demanda por lo que respecta al resto de pretensiones.

Mercè Barceló

Sentencia 220/1992, de 11 de diciembre. Conflictos positivos de competencia acumulados 591/1986, 604/1986, 1137/1987 y 1325/1987, promovidos por la Generalidad de Cataluña y el Gobierno vasco, contra el Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre, por el cual se aprueba el Reglamento de entidades de previsión social, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 9 de abril de 1987, por la cual se desarrolla este Reglamento, y el Oficio de la Dirección General de Seguros del mismo Ministerio, de 21 de mayo de 1987.

Ponente:

Fernando García-Mon y González-Regueral

Como sucedía en el caso de la STC 35/1992, el Decreto que se examina es desarrollo de la Ley 33/1984, de ordenación del seguro privado, y también, como en aquel caso, la resolución en buena parte viene anticipada por la STC 86/1989, la cual decidió sobre la constitucionalidad de la citada Ley.

Las normas impugnadas en este caso son el Reglamento de entidades de previsión social, aprobado por real decreto, y la orden que lo desarrolla. Aquí, el Tribunal aplica la doctrina establecida en la STC 86/1989 en el sentido de que las «bases de ordenación [de los] seguros» que el Estado puede dictar en función del art. 149.1.11 CE deben ser respetadas por las comunidades autónomas cuando éstas regulen la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión social. En segundo lugar, el Tribunal sigue el criterio de la STC 35/1992 y admite que el Reglamento contenga preceptos básicos siempre que sean reproducción de preceptos básicos de la Ley o cumplimiento de una remisión hecha por la Ley para completar la regulación de la materia considerada básica por la misma Ley. Por lo tanto, el Tribunal procede a declarar supletorios, y no básicos, solamente los preceptos del Reglamento que son declarados básicos por el art. 9 y que no deben ser considerados así, en tanto que regulan cuestiones internas y organizativas de

las mutualidades (competencia exclusiva de las comunidades autónomas vasca y catalana en función de los art. 10.23 EAPB y 9.21 EAC), sin incidir en la garantía y solvencia de las entidades aseguradoras, siempre que el Estado no tenga otro título competencial que justifique la naturaleza básica del precepto organizativo, como la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) o la ordenación general de la autonomía (art. 149.1.13 CE).

La Generalidad también impugna el oficio que dirigió el director general de Seguros al director general de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad, en el cual le comunica que no es procedente la remisión a la Generalidad de la documentación presentada por la Agrupación Mutua del Comercio y de la Industria. En primer lugar se plantea la naturaleza jurídica de la considerada «resolución» por la Generalidad de Cataluña y «carta» o «escrito» por el abogado del Estado, y a la cual se refiere el Tribunal como «oficio». Esta cuestión se suscita en tanto que el art. 63.1 LOTC (de acuerdo con el art. 61.1 de la misma Ley) se refiere a «una disposición, resolución o acto» como susceptibles de impugnación en un conflicto positivo de competencia. El Tribunal, repitiendo jurisprudencia consolidada, manifiesta que «lo importante a estos efectos no es tanto la naturaleza o la forma del acto como la real existencia de una controversia o disputa ante un evidente ejercicio de competencias supuestamente lesivo del orden constitucional» (FJ 15), requisito que se cumple

en este caso. La acusación que hace la Generalidad contra este oficio es que aplica la restricción, operada por la Ley 33/1984 y el Reglamento de entidades de previsión social, del alcance de la competencia autonómica fijado por el Real Decreto 2432/1983 de trasposos en materia de mutualismo, en tanto que éste declaraba que la Generalidad pasaba a ejercer sus funciones sobre las mutualidades con domicilio social en Cataluña, y la Ley y el Reglamento exigen, además, que el ámbito de operaciones y la localización de los riesgos de estas mutualida-

des también se limiten al territorio de la comunidad autónoma, para que ésta pueda ejercer su competencia. Este triple punto de conexión ya se declaró constitucional en las STC 86/1989 y 36/1992, y en la primera de ellas, como en muchas otras, el Tribunal precisó el valor interpretativo pero no vinculante de los reales decretos de transferencias o trasposos en lo que respecta a la delimitación de las competencias del Estado y las comunidades autónomas.

Jordi Freixes

Sentencia 237/1992, de 15 de diciembre. Recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por el Gobierno vasco y por la Junta de Galicia contra varios preceptos de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1986.

Ponente:

Rafael de Mendizábal Allende

En concreto, los bloques temáticos abordados por la Sentencia pueden agruparse en los siguientes apartados: admisibilidad del desistimiento parcial planteado por la Junta de Galicia; concepción constitucional de los presupuestos generales del Estado y de su texto articulado y, en particular, análisis de determinadas disposiciones sobre gastos de personal; criterios legales para el reparto de la participación de los entes locales en los impuestos del Estado; determinados aspectos del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y, finalmente, problemas específicos del seguimiento y control de las subvenciones estatales.

La argumentación del Tribunal Constitucional en esta Sentencia se basa en buena parte en pronunciamientos anteriores y, muy concretamente, en los formulados en la STC 96/1990, de 24 de mayo, recaída a propósito del recurso de

inconstitucionalidad contra la Ley de presupuestos generales del Estado para 1985. La doctrina constitucional se puede resumir como sigue:

1. En coherencia con pronunciamientos anteriores, en este caso también se acepta el desistimiento parcial planteado por la Junta de Galicia respecto al art. 59 de la Ley impugnada (referente al porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma de Galicia en los ingresos del Estado para 1986). El Tribunal reitera aquí las tesis contenidas en el ATC 1138/1987, de 14 de octubre, y en la STC 96/1990, de 24 de mayo, para admitir que, a pesar de no quedar vinculado por la voluntad unilateral de quien formula el desistimiento, debe ser atendido el interés del que es titular la Junta de Galicia, salvo en el caso de que lo impidan otras consideraciones prevalentes. En ese caso, dado que la norma afectada es similar a otras recogidas en leyes anteriores impugnadas por la misma Junta y respecto a las cuales también se la

tuvo por desasistida y dado que el Gobierno vasco no impugna aquel precepto y que el abogado del Estado se ha mostrado conforme al desistimiento, éste debe aceptarse.

2. La problemática de la concepción de la Ley de presupuestos ha sido objeto de una numerosa doctrina del Tribunal que la STC 76/1992, de 14 de mayo, ha venido a resumir, perfilando al mismo tiempo alguno de sus extremos. En síntesis, esta doctrina reconoce la existencia de un contenido mínimo e indisponible en las leyes de presupuestos (esto es, la inclusión de la totalidad de los gastos y de los ingresos del sector público correspondiente), al cual pueden añadirse otras disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria (con excepción de lo que dispone el art. 134.7 CE) siempre que guarden relación directa con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan.

En base a estas consideraciones generales, el Tribunal analiza la impugnación del art. 11 y de la disposición adicional 48 de la Ley, referentes, respectivamente, a las reglas de incremento de las retribuciones de los empleados públicos (aspecto al que ya se habían referido las STC 63/1986, de 21 de mayo, y 96/1990, de 24 de mayo) y a la prohibición de financiar con fondos públicos las entidades o los sistemas de previsión social diferentes o complementarios de la Seguridad Social obligatoria que constituyen o pueden tener constituidos las distintas administraciones, entidades o empresas públicas (precepto sólo impugnado por el Gobierno vasco), para concluir sobre la debida conexión con el contenido y finalidades de la Ley de presupuestos primero, y para precisar después que:

a) La fijación de un límite máximo de incremento de las retribuciones (el 7,2%

para 1986) solamente puede estimarse conforme a la Constitución si se entiende referido al volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas.

b) El establecimiento por parte del Estado de la prohibición contenida en la disposición adicional 48 no sólo tiene amparo en sus competencias sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y sobre bases del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18 CE), sino también en sus competencias sobre las bases de ordenación de los seguros (art. 149.1.11 CE).

3. Respecto a las reglas de participación de los entes locales en los impuestos del Estado (reguladas en los art. 55 y 56 de la Ley e impugnadas por la Junta de Galicia), el Tribunal se limita a reiterar la jurisprudencia contenida en su STC 96/1990, de 24 de mayo: de acuerdo con el propio Estatuto de Autonomía de Galicia estos ingresos tienen que percibirse «a través» de la Comunidad Autónoma, que los distribuirá de acuerdo con los «criterios legales» que se establezcan (art. 49.2 del Estatuto citado), lo que significa que la fuente de ingresos y la ley que fija los criterios son estatales, y a la Comunidad Autónoma sólo le corresponde un papel de intermediaria. Según lo expuesto, los dos preceptos impugnados, al establecer los criterios para el reparto, cumplen con la reserva de ley estatal prevista en el mismo Estatuto gallego.

4. Por lo que se refiere al FCI, el art. 61 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, adscribe al Fondo los créditos recogidos en la sección 33 y los que se incluyen para inversiones en los presupuestos de los departamentos ministeriales y organismos autónomos en el anexo dónde se relacionan los proyectos correspondientes, de acuerdo con las previsio-

nes de la LOFCA. Los problemas planteados en el recurso son resueltos por el Tribunal con los siguientes argumentos:

a) Tal como se señala en la STC 96/1990, de 24 de mayo, el hecho de que en la dotación se incluyan proyectos de inversión relativos a materias transferibles pero no transferidas sin que la Comunidad Autónoma tenga atribuida la gestión de los créditos correspondientes a su ámbito territorial no altera la función y la fisonomía del Fondo, puesto que no deja de distribuirse la dotación anual entre las comunidades, transfiriendo los créditos correspondientes a materias en que hayan asumido competencias. Por otro lado, no le está prohibido al Estado que gestione los créditos del FCI destinados a financiar proyectos de inversión en sectores de su competencia.

b) El hecho de que se encargue a las comunidades autónomas la confección de un programa de desarrollo regional elaborado conforme a la metodología aprobada por el Gobierno del Estado (previsión impugnada por el Gobierno vasco) no tiene otra pretensión que la de conseguir la necesaria coordinación de los programas y garantizar su coherencia y, por tanto, es perfectamente constitucional com ya se había dicho en las STC 183/1988, de 13 de octubre y 96/1990, de 24 de mayo.

5. Finalmente, la impugnación del art. 62 de la Ley 46/1985, gira en torno a varios aspectos del seguimiento y control de las subvenciones. A parte de reiterar aquí la doctrina general ya consolidada sobre la materia, el Tribunal se ocupa de precisar algunos aspectos específicos. Entre ellos, cabe destacar los siguientes pronunciamientos:

a) El carácter finalista de las subvenciones y de las cantidades transferidas explica y justifica que la Ley regule el destino y, en su caso, el reintegro de los remanentes, sin que ello limite la gestión o la capacidad de gasto de las comunidades autónomas.

b) La determinación de los criterios objetivos que tienen que servir de base para la distribución territorial de las subvenciones que la Ley encomienda al Gobierno del Estado no infringe los principios de coordinación y solidaridad, ya que, una vez escuchadas las comunidades autónomas, como prevé la Ley, es coherente con aquellos principios que sea el Gobierno estatal quien garantice su distribución homogénea y sin discriminación.

c) En la medida en que, como ha manifestado en otras ocasiones el Tribunal, la autonomía financiera de las comunidades autónomas no excluye la existencia de controles, incluso específicos, cuando se trata de fondos que forman parte de los presupuestos generales del Estado y que están afectos a unas finalidades concretas (STC 63/1986, de 21 de mayo y 201/1988, de 27 de octubre), las cargas impuestas a las comunidades por la Ley (que se limitan a sendas obligaciones de información sobre situación de los fondos y operaciones realizadas) no han de reputarse contrarias a la Constitución, sino que han de considerarse incluso necesarias para que la Administración general pueda llevar a cabo su propio control presupuestario interno y hacer el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados.

Xavier Padrós

Sentencia 2/1993, de 14 de enero (BOE de 12 de febrero de 1993). Conflicto positivo de competencia núm. 649/1986, promovido por el Gobierno vasco contra distintos preceptos de la Orden 7/1986, de 27 de enero, del Ministerio de Defensa, por la cual se aprobó la normativa aplicable al transporte de mercancías peligrosas por carretera en vehículos de las fuerzas armadas.

Ponente:

Luis López Guerra

El argumento del abogado del Estado del Gobierno vasco se centra en la clasificación de la materia objeto del conflicto dentro del ámbito de la protección civil. A partir de aquí, recurre a la misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este campo (STC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio) para justificar la competencia de la Comunidad Autónoma y, consiguientemente, la nulidad de los preceptos en cuestión por haber sido aprobados por instancia incompetente en la materia. Concretamente, la impugnación se centra en dos preceptos:

a) El art. 7.c, que obliga a la autoridad que tenga noticia de la inmovilización, por accidente o por avería, de un vehículo de las fuerzas armadas que transporte mercancías peligrosas, a comunicarlo al gobernador civil o al delegado del Gobierno.

b) El art. 8, que establece que el plan de actuación para posibles casos de accidente en el transporte de mercancías peligrosas será elaborado por la Dirección General de Protección Civil.

El abogado del Estado defiende la legitimidad competencial del Gobierno estatal para elaborar estos preceptos a partir de las titularidades competenciales reservadas al Estado por los apartados 4 y 21 del art. 149 de la Constitución, defensa y

fuerzas armadas, y tráfico y circulación de vehículos a motor, respectivamente. Se trata de casos que hacen referencia al transporte realizado por vehículos de motor que pertenecen a las fuerzas armadas.

El Tribunal Constitucional, después de haber analizado el contenido de todos los artículos de la orden parcialmente controvertida, inscribe su contenido dentro del ámbito de «la seguridad del tráfico y circulación de vehículos de motor, materia ésta que el art. 149.1.21 CE reserva a la competencia exclusiva del Estado.» (*vid.* FJ 4). Así, rechaza el argumento de la parte impugnante, que pretendía incluirla dentro del ámbito de la protección civil. El Tribunal, a pesar de que reconoce que «no cabe excluir la posibilidad de que, en algún caso, un accidente o avería del tipo de que se trata dé lugar excepcionalmente a riesgos masivos o de índole catastrófica» (*vid.* FJ 6), no cree que el supuesto general de la aplicación de la norma sea el de los grandes riesgos o catástrofes propio de la protección civil. Por consiguiente, la intervención estatal está justificada en los supuestos previstos por ambos preceptos (en el caso de la comunicación al representante del Gobierno al territorio donde se haya producido la avería del vehículo militar, el Tribunal añade la titularidad estatal de los bienes averiados como *plus* legitimador de la intervención estatal).

Francesc Guillén

Sentencia 4/1993, de 14 de enero. Conflicto positivo de competencia 1256/1987, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la disposición transitoria del Decreto 38/1987, de 7 de abril, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el cual se modifica el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias.

Ponente:

Álvaro Rodríguez Bereijo

La Sentencia resuelve un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno del Estado en relación con la disposición transitoria del Decreto del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias 38/1987, de 7 de abril, por el cual se modifica el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias. La norma controvertida prevé unas pruebas restringidas para el acceso a la condición funcional en el Consejo Consultivo de Canarias que quedan circunscritas a aquéllos que hubieran sido seleccionados para ocupar provisionalmente plazas de funcionarios del Consejo y estuvieran prestando sus servicios en el mismo.

Es este carácter restringido el que motiva la impugnación del abogado del Estado pues, entre otras razones, alega que contradice lo que dispone el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública que, con el carácter de básico, y dictado al amparo de la competencia que atribuye el art. 149.1.18 de la CE al Estado, prohíbe las pruebas restringidas; por otro lado, también alega que la excepción que ha previsto la disposición transitoria sexta, 4, de la misma Ley

30/1984, de 2 de agosto, no da cobertura a la norma autonómica impugnada, puesto que la excepción es aplicable si se concurren unos requisitos que no se cumplen en la mencionada norma autonómica.

Por su parte, el letrado del Gobierno canario argumenta que la disposición transitoria objeto del conflicto es para cubrir las plazas de un órgano, el Consejo Consultivo, propio de la Comunidad Autónoma; de tal modo, dado que la organización, el régimen y el funcionamiento de las instituciones de Gobierno es competencia exclusiva de la Comunidad canaria y dado que el régimen jurídico de la Administración canaria y sus funcionarios sólo está sometida a la competencia legislativa básica del Estado, considera que la competencia controvertida pertenece a la Comunidad Autónoma.

Planteada la controversia en estos términos, el Tribunal se decanta por afirmar la validez de los argumentos del abogado del Estado y rechazar los del letrado de la Comunidad canaria. En este sentido, considera que la disposición transitoria del Gobierno de Canarias es contraria a la normativa básica del Estado citada y, por consiguiente, la declara nula.

Mercè Barceló

Sentencia 23/1993, de 21 de enero. Recurso de inconstitucionalidad 706/1986, promovido por el Gobierno vasco en relación con determinados preceptos del Real Decreto-ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales.

Ponente:

Miguel Rodríguez-Piñero

El Gobierno vasco impugna los art. 1, 2, 4, 5 y la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 1/1986, en los que se establece que las licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo se entenderán otorgados por silencio administrativo positivo, sin necesidad de denunciar la mora y transcurrido el plazo de dos meses. Tales normas modifican el régimen del silencio administrativo de los art. 94 y 95 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958, estableciendo ahora que la regla general es el silencio administrativo positivo, salvo en las materias *expresamente* previstas en el anexo del Real Decreto-ley 1/1986. Tal regulación del silencio administrativo ha sido posteriormente adoptada por la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

La impugnación se fundamenta en los motivos siguientes: *a)* Los preceptos recurridos se adentran en materias que afectan al régimen de las comunidades autónomas, lo que está vedado a la regulación del Decreto-ley por el art. 86.1 CE; *b)* En tal regulación se establecen normas básicas, que deben ser aprobadas por ley de Cortes y no por decreto-ley; *c)* En el presente caso no se da la extraordinaria y urgente necesidad, como presupuesto habilitante de la intervención normativa del Gobierno. Los recurrentes no alegan el posible quebrantamiento de la reserva de ley del art. 105c, en materia de procedimiento administrativo, aunque el Tribunal había ad-

mitido ya su incidencia en la Sentencia 60/1986.

La primera objeción permite al Pleno delimitar el alcance de la prohibición de que el decreto-ley pueda afectar al régimen de las comunidades autónomas. Los criterios del Tribunal son: *a)* El decreto-ley no puede regular objetos propios de aquellas normas o leyes que, conforme al art. 28.1 de la LOTC, hayan sido aprobadas para delimitar las competencias del Estado y las comunidades autónomas o para regular o armonizar las competencias de éstas; *b)* Más allá del ámbito anterior, y siempre que la regulación no tenga como fin atribuir competencias o delimitar positivamente la esfera de competencias de las comunidades autónomas, no existe obstáculo para que el decreto-ley, en el ámbito de las competencias legislativas del Estado, pueda actuar sobre materias en las que una comunidad autónoma tenga competencias; *c)* Cuando la Constitución veda al Decreto-ley afectar al régimen de las comunidades autónomas, se refiere a una delimitación directa y positiva de las competencias mediante tal instrumento y no a cualquier regulación que indirectamente incida en las competencias autonómicas; de otro modo, se vaciarían prácticamente de contenido los ámbitos de regulación sobre los que el Decreto-ley puede proyectarse, puesto que es muy difícil encontrar un objeto normativo que no incida de uno u otro modo en alguna competencia autonómica. Aplicando tales criterios a los preceptos recurridos, el Tribunal considera que tales preceptos, que regulan materias de procedimiento administrativo, no afectan ni delimitan la esfera de competencias propias de la comunidad

autónoma, por lo que no infringen el límite del art. 86.1 de la Constitución.

El segundo motivo de la impugnación, la inadecuación del Decreto-ley para establecer normativa básica, sosteniendo los recurrentes que debiera hacerse por ley de Cortes, el Tribunal lo rechaza con una doble argumentación: en la primera, que es la fuerte, indica que la materia afectada es el procedimiento administrativo común y que esta materia, de acuerdo con el art. 149.1.8 CE, es una competencia exclusiva del Estado, sin que esté reducida su competencia al establecimiento de bases o normas básicas; en la segunda señala que, aunque se considerasen básicos los preceptos impugnados, de ello no puede deducirse —como pretendían los recurrentes al trasladar a esta problemática la doctrina del Tribunal sobre la incidencia del Reglamento en el establecimiento de normativa básica— que el Decreto-ley quede excluido como instrumento para establecer una legislación de carácter básico, siempre que cumpla los requisitos del art. 86.1 CE.

En el tercer motivo los recurrentes consideran que no concurre en relación con las normas objeto del recurso el presupuesto habilitante, es decir, la existencia de un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad. Para defender su posición sostienen lo siguiente: la finalidad de la norma es flexibilizar el marco en el que opera el sistema productivo como consecuencia de la incorporación de España a la CE, circunstancia a la que en modo alguno se puede atribuir la nota de imprevisibilidad, a lo que se añade que la disposición transitoria primera pospone la aplicación del régimen del silencio ad-

ministrativo a un momento posterior (1 de julio de 1986) al de la entrada en vigor del Decreto-ley, dato que hace evidente la ausencia de urgencia de la medida, aportando como refuerzo de su posición la doctrina del propio Tribunal en la sentencia 29/1982.

El Tribunal rechaza ambas objeciones. La primera con una fundamentación hermeneúticamente problemática: el objetivo de la norma no es la reforma del procedimiento administrativo sino la flexibilización del marco institucional en el que opera el sistema productivo; dado que el recurrente no discute la motivación de la urgencia o necesidad del Decreto-ley, debe considerarse que, en cuanto incluidas las medidas recurridas en el conjunto de medidas, de cuya urgencia y necesidad no se ha dudado, no cabe negar la existencia de presupuesto habilitante también para los concretos preceptos impugnados. La segunda objeción la rechaza al admitir que es coherente con la urgencia de la medida que la inmediatez de la respuesta se complementa con una cautela de transitoriedad para que las restantes administraciones públicas adecúen su gestión a la nueva normativa, prolongando así la permisividad abierta en la Sentencia 29/1986.

En el fallo el Tribunal decide desestimar el recurso de inconstitucionalidad. Doctrinalmente la Sentencia 23/1993 complementa, especialmente en lo que hace referencia a la afectación del Decreto-ley al régimen de las comunidades autónomas, la doctrina anterior del Tribunal sobre el Decreto-ley (sentencias 6/1983, 111/1983, 29/1986 y 60/1986)

M.G.L.

Sentencia 25/1993, de 21 de enero (BOE de 24 de febrero de 1993). Recurso de inconstitucionalidad 1753/1988, promovido por el Gobierno del Estado contra la Ley 5/1988, de 11 de julio, de la Asamblea Regional de Murcia, de coordinación de policías locales.

Ponente:

Rafael de Mendizábal Allende

El representante estatal impugna dos preceptos por dos causas distintas:

a) El art. 3.2, porque posibilita que las entidades locales de ámbito superior al municipio puedan crear cuerpos policiales propios, lo que está prescrito por el bloque de la constitucionalidad que sólo permite la creación de cuerpos policiales al Estado, a las comunidades autónomas y a los municipios. La argumentación de la parte estatal es doble: 1) La Comunidad Autónoma no tiene competencia para la creación de un cuerpo de policía propio; 2) La Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, sólo contempla la existencia de tres tipos de cuerpos policiales, desde el punto de vista de su competencia territorial: estatales, autonómicos y municipales. La gran preocupación de fondo de la parte estatal es evitar la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda, a través de la coordinación de distintas policías supramunicipales y de sus competencias en materia de régimen local, saltarse la distribución constitucional en el campo de la seguridad pública que impide, hasta que no se reforme el Estatuto de autonomía o se apruebe una ley orgánica de transferencia de las contempladas en el art. 150.2 CE, la creación de una policía autonómica por parte de la región murciana.

b) El art. 18.2, porque, al autorizar a los municipios a cubrir sus vacantes de policías locales con miembros de otros cuerpos de policía local de la Comunidad Autónoma, lo condiciona al respeto a las

bases sobre la materia que elabore el Gobierno autonómico, lo que, según el abogado del Estado, vulnera la autonomía municipal reconocida constitucionalmente y concretada en este caso en la potestad de seleccionar a sus funcionarios (*vid.* art. 100 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local).

La representante de la Asamblea Regional de Murcia utiliza los siguientes argumentos para responder a la fundamentación del representante estatal por lo que respecta a la posibilidad de que la Ley impugnada autorizara la existencia de policías supramunicipales:

1. El hecho de que la Comunidad Autónoma no pueda crear un cuerpo policial propio no significa que no pueda establecer las bases para la creación de otros tipos de cuerpos policiales y, en su caso, autorizar su existencia. La primera competencia deriva del art. 149.1.29 CE y en estos momentos está vetada a la Región murciana, pero la segunda, por lo que respecta a las policías locales, deriva del art. 148.1.22 CE y se trata de una competencia asumida plenamente por la Comunidad Autónoma en su estatuto de autonomía (*vid.* art. 11h).

2. La Ley orgánica estatal que condiciona la competencia autonómica en materia de coordinación de las policías locales sólo puede hacerlo en lo referente a las funciones, los principios básicos de actuación y a los estatutos de las fuerzas y los cuerpos de seguridad, ya que éste es el contenido de la habilitación estatal previsto en el art. 104.2 CE. De esta forma, la Ley estatal no establecería (o no podría hacerlo) un *numerus clausus* de cuerpos policiales. Supletoriamente a esta argumen-

tación, la letrada expone que la Ley orgánica, a pesar de que es cierto que habla explícitamente de policías de los municipios, no excluye la posibilidad de la existencia de otros cuerpos de policía local distintos de los municipales, ya que en varios preceptos habla de cuerpos dependientes de las corporaciones locales sin especificar si se trata de corporaciones municipales, comarcales, provinciales o de entidades metropolitanas (el mismo título V de la Ley empieza diciendo, genéricamente, «De los cuerpos de policía local»).

3. Desde el punto de vista de la normativa básica en materia de régimen local, no existe ninguna prohibición para el establecimiento de mancomunidades de municipios en materia de seguridad en lugares públicos ni en la ordenación del tráfico urbano.

Por lo que respecta a la posibilidad de que la movilidad horizontal en el ámbito de la policía local tenga que respetar las bases establecidas por el Gobierno autonómico, la letrada de la Asamblea argumenta que, según la misma Ley orgánica (*vid.* art. 39), uno de los puntos en que se concreta la competencia autonómica so-

bre la coordinación de las policías locales es la fijación de los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales.

El Tribunal acepta el recurso por lo que se refiere a la imposibilidad de creación de cuerpos de policía supramunicipales y lo rechaza por lo que se refiere al establecimiento por parte de la Comunidad Autónoma de las bases para la movilidad horizontal. El Tribunal recoge una parte de la argumentación del representante del Estado en el primer caso y plenamente la argumentación de la Comunidad Autónoma en el segundo caso. Así, el alto Tribunal interpreta que la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, que es la encargada de concretar el bloque de la constitucionalidad en esta materia, sólo contempla la posibilidad de creación de cuerpos de policía propios a las entidades locales territoriales. Es decir, cuando la Ley habla de «corporaciones locales» está pensando en las de tipo territorial, en los municipios. Así, no es posible, desde este criterio, la existencia de cuerpos de policía en un ámbito local distinto al municipal.

Francesc Guillén

Sentencia 32/1993, de 1 de febrero (BOE de 24 de febrero de 1993). Conflicto positivo de competencia 136/1989, promovido por el Gobierno del Estado contra el art. 11 del Reglamento del cuerpo de agentes rurales de la Generalidad de Cataluña aprobado por el Decreto 381/1988, de 12 de diciembre.

Ponente:

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer

Este conflicto presenta una problemática peculiar, ya que el objeto que lo provocó fue la primera redacción del citado artículo 11, dada por el Decreto 252/1988, de 12 de septiembre, que ca-

lificaba el cuerpo de agentes rurales como cuerpo armado. Posteriormente, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, después del requerimiento del Gobierno del Estado, modificó la redacción del artículo en los siguientes términos: «Los miembros del cuerpo de agentes rurales en ejercicio de sus funciones tienen carácter

de agentes de la autoridad. Cuando estén en acto de servicio deberán llevar obligatoriamente el arma que corresponda.» La parte estatal, no satisfecha con la modificación, mantuvo la impugnación, alegando que la Generalidad, al calificar como cuerpo armado el cuerpo de agentes rurales, estaba creando una segunda policía autonómica, lo cual no podía hacer, ya que la competencia atribuida por el art. 13.1 EAC sólo facultaba a la Generalidad para crear una policía autonómica y ya lo había hecho a través de la Ley 19/1983, de creación de la Policía Autonómica de Cataluña. Según el abogado del Estado, el precepto rectificado, aunque no califica directamente el cuerpo de agentes rurales como armado, sigue considerándolo implícitamente como armado, ya que habla de la obligatoriedad de que sus miembros lleven el arma correspondiente.

La representación de la Generalidad, alegó, en primer lugar, la desaparición del objeto del conflicto inicial debido a la mencionada modificación del precepto cuestionado. Posteriormente, fundamentó la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre el cuerpo de agentes rurales en los art. 9.10 (montes, aprovechamientos y servicios forestales...), 9.17 (pesca en aguas interiores) y 12.4 (agricultura y ganadería), y no en el art. 13 (seguridad pública). Utiliza el Real Decreto de traspasos para demostrar el carácter diferenciado de los cuerpos policiales que tienen estos cuerpos de vigilancia forestal. Así, el Real Decreto 1950/1980, traspasó a la Generalidad al personal de la Guardería Forestal del Estado junto con el ICONA en vez de hacerlo en

el mismo Real Decreto que transfirió al cuerpo de Mossos d'Esquadra (Real Decreto 2679/1980). Otro tema es que su función de vigilancia puede implicar el uso de la coacción administrativa y el uso de las armas que deberán ser llevadas obligatoriamente por sus miembros (como sucedía con la Guardería Forestal del Estado, que estaba calificada como cuerpo armado y no era un cuerpo policial en sentido estricto).

El Tribunal considera respetuosa con la competencia estatal sobre seguridad pública dicha redacción del art. 11 del Reglamento del cuerpo de agentes rurales de la Generalidad, ya que no estamos ante un nuevo cuerpo de policía encargado de la seguridad pública en general (y, por lo tanto, fundamentado en la competencia atribuida a la Generalidad en el art. 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), sino ante una policía administrativa especial derivada de las competencias asumidas en los art. 9.10, 9.17 y 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La referencia al arma reglamentaria tampoco invade la competencia estatal sobre la tenencia y uso de armas (*vid.* art. 149.1.26 CE), ya que el precepto sólo obliga a llevar el arma que corresponda reglamentariamente, y eso vendrá determinado por la instancia competente (Estado), lo que recuerda implícitamente el mismo párrafo segundo del art. 11 (que dice textualmente «Por lo que respecta al armamento, el cuerpo de agentes rurales se rige por la normativa vigente en esta materia»).

Francesc Guillén

Sentencia 33/1993, de 1 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno del Estado contra el art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1989, de 25 de mayo, en lo referente a la adición de un párrafo cuarto al apartado b) del art. 17 de la Ley 15/1985, de 1 de julio, de regulación de las cajas de ahorro de Cataluña, y conflicto positivo de competencias acumulado a aquel recurso y planteado por el Gobierno del Estado contra el art. 18.2 del Decreto 190/1989, de 1 de agosto, de aprobación de las normas reguladoras de los procedimientos de designación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros y de la convocatoria y su funcionamiento.

Ponente:

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer

Tanto el recurso como el conflicto tienen por objeto la impugnación de preceptos de idéntico contenido. Se trata, en concreto, de la exigencia del voto favorable de las 2/3 partes del número de hecho de miembros de la corporación local fundadora de una caja de ahorros que en ningún caso podrá ser inferior a la mayoría absoluta del número legal de estos miembros, para la designación de los consejeros generales de la caja que le corresponda nombrar. En este sentido, el motivo esencial de la impugnación es la presunta infracción del art. 47.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) que no contempla este supuesto entre aquéllos para los cuales impone esta mayoría cualificada. A este motivo esencial se añade el que la competencia autonómica sobre la normativa no básica de cajas de ahorros no se podría extender a regular los procedimientos de designación de los miembros de los órganos de gobierno de las cajas por los fundadores, porque dicha designación correspondería directamente a éstos, sin ningún condicionamiento.

El Tribunal examina si los preceptos autonómicos infringen la normativa básica estatal de cajas de ahorro y en materia de régimen local y concluye:

1. Que no hay infracción de la normativa estatal en materia de cajas (en con-

creto, del art. 5 de la Ley 31/1985, de órganos rectores de las cajas de ahorro, que regula la designación de los representantes de las personas o entidades fundadoras de las cajas y que fue declarado básico por la STC 49/1988, de 22 de marzo), en la medida en que el mencionado art. 5 «tiene carácter general, y no impide que la entidad fundadora se someta, a su vez, en cuanto al régimen de la adopción de acuerdos, a la normativa que, en razón de su naturaleza y carácter, le sea aplicable. Por ello, si la entidad fundadora es una entidad local, habrá de someterse a la normativa que sobre la adopción de acuerdos establece la legislación de Régimen Local» (FJ 2).

2. Que, en cambio, sí que hay vulneración de la normativa básica en materia de régimen local, contenida en el art. 47.2 de la LRBRL. En este sentido, el Tribunal Constitucional considera que «uno de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al 'quorum' y mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local» (FJ 3). Es por ello que el legislador estatal ha establecido un sistema acabado de mayorías precisas para la adopción de

acuerdos por las corporaciones locales con las reglas siguientes:

- a) Regla general: mayoría simple de los miembros presentes (art. 47.1 LRBRL).
- b) Excepciones:
 - Mayoría absoluta del número legal de miembros (art. 47.3 LRBRL).
 - Mayoría de 2/3 del número de hecho y, en cualquier caso, de la mayoría absoluta del número legal de los miembros (art. 47.2 LRBRL).

De acuerdo con la propia LRBRL, el legislador estatal ha permitido al legislador de desarrollo (art. 47.3m) ampliar el número de supuestos en los que la mayoría simple puede ser substituida por

mayoría absoluta. En cambio, la lista de supuestos en que se exige la mayoría de 2/3 es cerrada y exhaustiva y cualquier regulación que se separe de esta previsión y extienda la exigencia de mayorías especiales a otros supuestos implicaría un cambio en la concepción de la organización democrática de la institución. Es por ello que la fijación por el legislador catalán (y por el Gobierno de la Generalidad después) de un nuevo supuesto para el cual se exige la mayoría de 2/3 vulnera la norma básica contenida en el art. 47.2 de la LRBRL y, por consiguiente, el Tribunal declara inconstitucional y nula esta regulación.

Xavier Padrós

1.3.2. PROCESOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Xavier Bonet i Frigola

Julio de 1992

Cuestión de inconstitucionalidad 1484/1992, promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por supuesta inconstitucionalidad del art. 5.2 en relación con los art. 11.1 y 2; 14 y 18 de la Ley 45/1985, de 23 de diciembre, sobre liquidación tributaria por el concepto de impuesto especial sobre alcoholes etílicos y bebidas alcohólicas, por poder vulnerar el art. 9.3 de la Constitución (BOE 3-7-1992).

Conflicto positivo de competencia 1398/1992, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ante el Gobierno de la Nación, en relación con el art. 26 y la disposición final primera del Real Decreto 1888/1991, de 30 de diciembre, por el que se establece un plan de reordenación del sector de la leche y de los productos lácteos, y los art. 3.1 y 7; 4; 5; 6; 8 y 9 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 30 de diciembre de 1991, por la que se instrumenta un plan de abandono voluntario definitivo de la producción lechera (BOE 7-7-1992).

Cuestión de inconstitucionalidad 1576/1992, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justi-

cia de Cataluña, en relación con los art. 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales catalanas, y con el art. 2, apartados 1.c), 2 y 3 de la Ley catalana 23/1987, de 23 de diciembre, de obras y servicios municipales y provinciales, modificado por la disposición adicional 21.2 de la Ley de Cataluña 13/1988, de 31 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para 1989, por poder ser contrarios a los art. 149.1.18 de la Constitución, y 36.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (BOE 10-7-1992).

Agosto

No se planteó ningún proceso ante el Tribunal Constitucional.

Septiembre

Recurso de inconstitucionalidad 2199/1992, planteado por el presidente del Gobierno, contra el art. 103.1; la disposición adicional 13 y la disposición transitoria primera de la Ley foral del Parlamento de Navarra 6/1992, de 14 de mayo, del impuesto sobre la renta de las personas físicas (BOE 5-9-1992).

Recurso de inconstitucionalidad 2061/1992, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra la disposición adicional primera de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de mediación en los seguros privados, en su punto primero, en relación con los art. 15 al 20, 24 al 31 y con la disposición adicional tercera, puntos dos y tres, en relación con los art. 15.1, 18.5 y 19.1 (BOE 8-9-1992).

Cuestión de inconstitucionalidad 1971/1992, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en relación con la base cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911 y el artículo 1 del Decreto-Ley de 26 de julio de 1929, que establecen, implícitamente, la asociación obligatoria a las cámaras de comercio, industria y navegación, así como la disposición adicional novena de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de presupuestos generales del Estado para 1983, y la disposición adicional 25 de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1987, por poder vulnerar los art. 22, 35, 38 y 134.7 de la Constitución (BOE 17-9-1992).

Octubre

Recurso de inconstitucionalidad 17053/1992, planteado por el Consejo del Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, contra los art. 2 y 3 y anexo de la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara reserva natural a los pantanales de Santoña y Noja, en tanto que establecen los límites territoriales de la reserva natural (BOE 6-10-1992).

Conflicto positivo de competencia 2366/1992, planteado por el Consejo Ejecu-

tivo de la Generalidad de Cataluña, ante el Gobierno, en relación con los art. 3; 4; 5; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 14 y 15 y el anexo de la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 3 de junio de 1992, sobre concesión de subvenciones en relación con el Plan de promoción del diseño industrial (BOE 27-10-1992).

Recurso de inconstitucionalidad 2337/1992, promovido por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, contra el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y subsidiariamente contra determinados preceptos del mismo (BOE 27-10-1992).

Recurso de inconstitucionalidad 2342/1992, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra la disposición final única, puntos 1, 2 y 3, en relación con diversos preceptos del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (BOE 27-10-1992).

Recurso de inconstitucionalidad 2341/1992, promovido por la Diputación General de Aragón, contra el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (BOE 28-10-1992).

Noviembre

Recurso de inconstitucionalidad 2559/1992, planteado por el presidente del Gobierno Central, contra los art. 20; 21; 22; 23.1; 24.1 y 2; 25; 34.8;

37.4 y, por conexión, contra los art. 48.2, apartados 18, 19, 20 y 21; 48.3, apartados 3, 19 y 24; 48.4, apartados 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, y la disposición transitoria segunda de la Ley de Castilla-La Mancha 1/1992, de 7 de mayo, de pesca fluvial (BOE 4-11-1992).

Recurso de inconstitucionalidad 2446/1992, planteado por el presidente del Gobierno, contra los art. 25.4; 26; 27, apartados b) y c); 28 y 29, párrafo tercero, de la Ley de la Asamblea de Madrid 4/1992, de 8 de julio, de coordinación de las policías locales (BOE 4-11-1992).

Cuestión de inconstitucionalidad 2567/1992, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con los art. 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las diputaciones provinciales catalanas, y al art. 2, apartados 1.c), 2 y 3 de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, de obras y servicios municipales y provinciales, en la redacción que le dio la disposición adicional 21ª 2 de la Ley 12/1988, de 31 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para 1989. Todas ellas, leyes del Parlamento de Cataluña, por poder ser contrarias a los art. 149.1.18 de la Constitución y 36.1, apartados a) y b) y 36.2.a), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (BOE 18-11-1992).

Recurso de inconstitucionalidad 2548/1992, planteado por más de 50 diputados, contra los art. 2 y 6.1 del Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, sobre medidas presupuestarias urgentes (BOE 18-11-1992).

Recurso de inconstitucionalidad 2685/1992, planteado por el presidente del Gobierno, contra el inciso final del párrafo segundo del art. 6, los art. 10; 11; 12; 13; 14; 30 y 94; el punto 2 del art. 102.2; y el art. 132 de la Ley del Parlamento vasco 3/1992, de 1 de julio, del Derecho civil foral del País Vasco (BOE 18-11-1992).

Cuestión de inconstitucionalidad 2645/1992, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, por supuesta inconstitucionalidad de la disposición adicional 18 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 1990, en tanto que establece como requisito para obtener la indemnización en ella reconocida haber cumplido o haber podido cumplir, en caso de muerte, la edad de 65 años el 31 de diciembre de 1990 (BOE 26-11-1992).

Diciembre

Recurso de inconstitucionalidad 2704/1992, planteado por 56 senadores, contra los art. 2.24 en relación con el art. 107.4; 109 y 110 y conexos de la Ley del Parlamento vasco 4/1992, de 17 de junio, de policía del País Vasco (BOE 2-12-1992).

Conflicto positivo de competencia 2830/1992, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con los art. 6; 7; 8; 10; 11; 12; 13; 14 y 15 así como los anexos I, II, III y IV de la Orden de 16 de julio de 1992, del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, sobre medidas de adaptación a la competencia internacional y de diversificación de zonas con implantación de industria textil-confección (BOE 17-12-1992).

Cuestión de inconstitucionalidad 2871/1992, planteada por la Sección Segunda de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, en relación con el núm. 3 del art. 111 y el apartado 5 del art. 128, ambos de la Ley general tribu-

taria, en su actual redacción dada por los art. 84.2 y 86 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1992, de 30 de diciembre de 1991, por poder vulnerar los art. 9 y 18, párrafos 1 y 4, de la Constitución (BOE 17-12-1992).