

ACTIVIDAD NORMATIVA,  
JURISPRUDENCIAL  
Y CONSULTIVA

---



# 1. INSTITUCIONES DEL ESTADO

## 1.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA ESTATAL

A cargo de Francesc de Carreras

Ley 3/1993, de 22 de marzo, de cámaras oficiales de comercio, industria y navegación<sup>1</sup> (BOE núm. 70, de 23 de marzo de 1993).

En sustitución de la antigua Ley de bases de 29 de junio de 1911 aún vigente y para adaptar las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación al Estado de las autonomías y a la integración del mismo Estado en la Comunidad Económica Europea, se aprueba la Ley 3/1993, de 22 de marzo. Sin embargo, sorprende constatar que, contrariamente a las nuevas tendencias actuales, orientadas a transformar la naturaleza jurídica de las cámaras, la exposición de motivos de la Ley comentada parta de la afirmación de que no se «modifica la personalidad jurídica de las cámaras [...] que continuará inalterada bajo el ámbito de aplicación de una nueva norma». En otras palabras, mientras las cámaras agrarias han sido transformadas en asociaciones voluntarias y las cámaras de la propiedad urbana han sido disueltas como tales,<sup>2</sup> el legislador

estatal mantiene la configuración tradicional de las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación como corporaciones de derecho público de adscripción obligatoria. De hecho, la naturaleza jurídica y la obligatoriedad de la adscripción de los miembros de las cámaras son los dos pilares principales objeto de la polémica iniciada con la creación de tales entes y que el Tribunal Constitucional sólo ha cerrado parcialmente.

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica y siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional,<sup>3</sup> las cámaras oficiales son corporaciones públicas que, por un lado, participan de la naturaleza de las administraciones públicas en tanto llevan a cabo funciones públicas como entes de consulta y colaboración con la Administración, pero que, por otra parte, presentan una dimensión privada cen-

1. Esta Ley ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la Generalidad (BOE núm. 159, de 5 de julio de 1993).

2. En ocasión del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana 18/1985, de 23 de julio, de cámaras profesionales agrarias, el Tribunal Constitucional las consideró como entidades de adscripción voluntaria (STC 132/1989, de 18 de julio). Asimismo, la Ley de presupuestos generales para 1990 disolvió todas las cámaras de la propiedad urbana, cuestión muy discutible, pendiente aún de resolución por el Tribunal Constitucional.

3. En este sentido, hallamos posturas doctrinales que las consideran corporaciones sectoriales de base privada y que incluso niegan su calidad de personas jurídicas. La realidad jurídica es que, si bien en principio se implantaron como asociaciones privadas impulsadas por los poderes públicos —Decreto de 9 de abril de 1886—, la Ley de bases de 29 de junio de 1911 (que ya las declaraba organismos oficiales de colegiación obligatoria y cuerpos consultivos de la Administración) fue desarrollada por un reglamento —Real Decreto de 26 de julio de 1929— que las declaró establecimientos oficiales de carácter público.

trada en la consecución de los fines privados o colectivos propios de los miembros que las integran. La Constitución española no prevé la garantía de un contenido esencial, sino al contrario; el legislador puede determinar su estructura, funciones o nivel de autonomía siempre que respete la reserva de ley, una estructura y funcionamiento interno democráticos y el hecho de que tales organizaciones persigan la defensa de los intereses económicos que les son propios (art. 52 CE).

El tema de la adscripción obligatoria, aún más polémico,<sup>4</sup> va ligado a la vertiente negativa del derecho de asociación previsto en el art. 22 CE. Ciñéndonos a la jurisprudencia constitucional, estas actividades no son encuadrables en el art. 22 CE. No son asociaciones fruto de un *pactum associationis* voluntario, sino entidades de creación estatal para la defensa de unos intereses públicos fijados por los poderes públicos. Así pues, reciben un trato excepcional respecto al principio de libertad, sólo justificable por el carácter relevante de los fines públicos que persiguen y por la imposibilidad, o como mínimo dificultad, de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo.<sup>5</sup> A pesar de que la Ley 3/1993 guarda silencio al respecto, del contexto de la norma se deriva que la adscripción es obligatoria. Efectivamente, la objetividad del criterio para determinar la condición de elector-miembro de las cámaras (art. 6.2) y la obligación de

todos los electores de satisfacer una cuota (art. 12 y ss.) permiten deducir que la adscripción a las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación es obligatoria para cualquier persona natural o jurídica que desempeñe una actividad comercial, industrial o naviera en territorio nacional.

Antes de entrar en el análisis concreto del articulado de la Ley y las escasas innovaciones que incorpora, es preciso mencionar el marco competencial en que ésta se desarrolla. Por una parte, y partiendo de la premisa de que las corporaciones públicas participan de la naturaleza de las administraciones públicas, corresponde al Estado, en virtud de la competencia sobre «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» del art. 149.1.18 CE, la constitución de sus órganos, así como la regulación de su actividad en aquellos aspectos en los cuales realizan funciones administrativas.<sup>6</sup> Por otra parte, respetando la legislación básica estatal, corresponde a la Generalidad, a través del art. 9.22 EAC, la competencia exclusiva sobre «...cámaras de comercio, industria y navegación, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 10 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». Corresponderá a la Generalidad, en este ámbito material, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección. Entran en juego, pues, dos títulos competenciales (estatal y autonómico) que

4. Existe cierta confusión tanto en el ámbito doctrinal como en el legislativo y el judicial. Así, por ejemplo, mientras la adscripción es voluntaria en las cámaras agrarias (inconstitucionalidad del art. 12.1 de la Ley 18/1985), la Ley que comentamos mantiene la adscripción obligatoria. Paralelamente, mientras el Tribunal Supremo acepta la tesis de la adscripción obligatoria para las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación (Sentencia de 12 de diciembre de 1990), el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad (BOE núm. 79, de 2 de abril de 1991) al considerar inconstitucional dicha circunstancia. Por último, contrariamente a un acuerdo del Consejo de ministros que mantenía la tesis de la obligatoriedad (Acuerdo de 6 de noviembre de 1987), la CEOE solicitaba la revisión de la legislación sobre cámaras para adecuarla al art. 22 CE.

5. En este sentido, STC 132/1989, de 18 de julio.

6. STC 76/1983, de 5 de agosto; 20/1988, de 18 de febrero; 227/1988, de 29 de noviembre; 87/1989, de 11 de mayo; 132/1989, de 18 de julio, y 219/1988, de 22 de noviembre.

constituyen elementos integrantes en la regulación de una misma materia, a diferencia de otros títulos que, en principio, sólo pueden incidir en algunos aspectos de la misma. Éste es el caso del título competencial estatal del art. 149.1.10 CE, citado en el propio precepto autonómico y en la exposición de motivos de la Ley para establecer la regulación de la función del comercio exterior de las cámaras. Por último, aunque en este caso no es muy necesario ya que el EAC prevé expresamente la competencia sobre cámaras oficiales de comercio, industria y navegación, la Generalidad asume también competencias —en el marco de la legislación básica estatal sobre bases del régimen jurídico de las administraciones públicas—, vía el título competencial del art. 10.1.1 EAC sobre «régimen jurídico [...] de la Administración de la Generalidad y de los entes públicos que dependan de ella [...]».

El capítulo I de la Ley (art. 1 a 4) se refiere a la naturaleza y funciones de las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación. En cuanto a la naturaleza, y como hemos mencionado anteriormente, dispone que las cámaras son «corporaciones de derecho público», configurándolas como órganos consultivos y de colaboración con las administraciones públicas «sin menoscabo de los intereses privados que persiguen» (art. 1.1). Se pone de relieve así la doble vertiente pública y privada que éstas presentan y, en consecuencia, la existencia de un régimen jurídico mixto que la propia Ley determina.<sup>7</sup> Se

cumple también con el límite externo que obliga a todo legislador a no impedir la creación legal o funcionamiento de otras organizaciones fundadas en el principio de autonomía de la voluntad<sup>8</sup> (art. 1.2).

En lo relativo a las funciones, la Ley no aumenta ni modifica prácticamente el catálogo de funciones públicas establecidas por el Reglamento de 1974, aunque algunas, como la de comercio exterior o la de formación, han sido fortalecidas. A pesar de que se mejora la sistemática al dividir en dos grupos las funciones según sean consideradas básicas o no básicas, la realidad es que continúan sin distinguirse claramente las funciones públicas de las privadas. Son funciones públicas las que la Administración ejerce en monopolio y las que conllevan prerrogativas de poder y, en este sentido, parece que la Ley enumera más funciones privadas de interés público que funciones eminentemente públicas.<sup>9</sup>

Sin embargo, lo más destacable del presente capítulo es la nueva regulación del Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones (en adelante PCPE),<sup>10</sup> instrumento de planificación que comprende la descripción de las actuaciones que deben ser desarrolladas por las cámaras y por el Consejo Superior y que van dirigidas a promover la adquisición, en el exterior, de los bienes y servicios producidos en España (art. 3.1). Tal y como se plantea la regulación de la función de promoción del comercio exterior, parece excluirse el lícito ejercicio de competen-

7. El art. 1.3 declara la aplicación supletoria de la legislación relativa a la estructura y funcionamiento de las administraciones públicas cuando sea preciso y la aplicación del derecho privado en cuanto a contratación y régimen patrimonial.

8. *Vide* STC 132/1989, de 18 de julio.

9. El Tribunal Constitucional deberá decidir si las funciones públicas enumeradas en la Ley 3/1993 justifican o no la adscripción obligatoria, como hizo en el caso concreto de las cámaras agrarias. La comparación entre las funciones de éstas y las de las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación puede dar una idea del sentido de la resolución.

10. EL PCPE ha sido recogido en las LPGE desde 1989.

cias autonómicas en los sectores económicos del comercio, industria y navegación, consecuencia que, desde el punto de vista competencial, sería inaceptable. Si partimos de la idea de que la competencia de fomento es de carácter instrumental y, por tanto, no desligada de otras competencias sectoriales más específicas, es lógico pensar que las comunidades autónomas con competencias económicas están facultadas para tomar decisiones de promoción de sus productos que tengan algún tipo de efecto más allá del territorio de la comunidad que las haya adoptado.<sup>11</sup> Otra interpretación vaciaría de contenido las muchas competencias autonómicas con alguna incidencia en el comercio exterior. El problema es más grave por cuanto la Ley 3/1993 centraliza en exceso todo lo relativo al PCPE<sup>12</sup> sin delimitar tampoco el contenido del plan que, en cualquier caso, no debería comprender más que las actuaciones estrictamente consideradas de comercio exterior (art. 149.1.10) o de interés general (y no cualquier medida de promoción exterior).

El capítulo II (art. 5 a 9) regula el ámbito territorial, los electores, la organización y el censo y procedimiento electoral de las cámaras de forma parecida a la normativa anterior. Como innovaciones más destacables apuntamos: la previsión expresa de la existencia de los consejos superiores de cámaras autonómicas y de otras cámaras de ámbito territorial distinto del provincial (art. 5.1); la posibili-

dad de integración de la cámaras en otras de mayores dimensiones para mejorar la eficacia de su gestión (art. 5.3); y la actualización del criterio para ostentar la condición de elector-miembro de las cámaras (art. 6).

En relación a la organización interna de las cámaras, la Ley se limita a definir sus órganos principales, remitiéndose, para la regulación de los demás aspectos, a los reglamentos de régimen interior que, a propuesta de cada cámara, aprobará la Administración tutelante competente —estatal o autonómica— (art. 7). De esta parte de la regulación de la norma cabe destacar el cambio de régimen jurídico de todo el personal de las cámaras, sometido, de ahora en adelante, al derecho laboral.

El capítulo III (art. 10 a 17), dedicado al régimen económico de las cámaras, se centra básicamente en todo lo relativo a la regulación de la financiación a través del recurso cameral permanente (composición, pago, recaudación, atribución y afectación). Por primera vez, se cubre el principio de legalidad tributaria (art. 133.1 CE) y se califica expresamente dicho recurso como exacción parafiscal<sup>13</sup> constituida por bases o cuotas de los tributos que recaen sobre los beneficios empresariales reales o presuntos.<sup>14</sup> A pesar de que los ingresos más importantes de las cámaras proceden de tales recursos, la nueva Ley establece que no podrán exceder del 60% del total de los ingresos de

11. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, no se puede aplicar de forma extensiva la competencia estatal sobre comercio exterior, sino que debe mantenerse una aplicación más restrictiva en relación a la finalidad específica de la norma y su alcance (STC 236/1991, de 12 de diciembre).

12. La aprobación y establecimiento de las directrices necesarias para la ejecución del PCPE, así como la disponibilidad de los ingresos que le afecta la Ley, corresponden al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (art. 3.3).

13. Exacción parafiscal en el sentido de que la obligación de pago queda al margen del efectivo disfrute de los servicios prestados por las cámaras.

14. En principio, y para dar una idea global de la estructura del recurso cameral permanente, las cuotas tributarias son: el 2% del IAE; el 2% del IRPF y el 0,75% del IS (tanto por ciento, este último, que se reduce por cada tramo adicional de mil millones de pesetas de cuota con el fin de no exceder de una determinada cantidad).

cada corporación (art. 11.1). Se tiende así hacia la autofinanciación parcial mediante otras vías de ingresos (art. 10, ap. b a g).

Una vez distribuidos los rendimientos del recurso cameral permanente (art. 15), se procede a su afectación en determinadas entidades. En concordancia con el relieve adquirido por la función de promoción de las exportaciones en la nueva Ley, las dos terceras partes del rendimiento de la exacción que recaigan sobre las cuotas del Impuesto de sociedades se afectarán a la financiación del PCPE (art. 16.2). Privar a las cámaras de esta parte de su financiación, entregándola al propio Estado a través del citado Plan de promoción exterior, podría constituir una medida contraria a la autonomía de gasto propia de tales entes corporativos,<sup>15</sup> aparte de vulnerar, como ya hemos comentado, competencias autonómicas en los sectores económicos donde actúan las cámaras oficiales autonómicas de comercio, industria y navegación.

El capítulo IV (art. 18 a 21) se limita a la regulación de la naturaleza, funciones, órganos, régimen interno, normativa y tutela del Consejo Superior de Cámaras, definido como corporación de derecho público integrada por representantes de la totalidad de las corporaciones y como organismo de representación, relación y coordinación de las mismas (art. 18.1). A pesar de que el presente capítu-

lo no lo menciona, la legislación autonómica podrá prever la creación de consejos superiores de las cámaras autonómicas posiblemente con una organización y funciones similares circunscritas al ámbito territorial autonómico respectivo (art. 5.1).

El capítulo V y último (art. 22 a 24) cierra el articulado de la ley con la regulación del régimen jurídico y presupuestario de las cámaras. En primer lugar, establece la función de tutela, que corresponderá a la Administración competente (estatal o autonómica), sobre la actividad de las cámaras (art. 22); tutela que puede llegar a traducirse en las potestades de suspensión y disolución de tales corporaciones (art. 25). A continuación, regula sus presupuestos, donde la mayoría de ingresos públicos justifica una fiscalización superior por parte del Tribunal de Cuentas o los órganos autonómicos correspondientes<sup>16</sup> (art. 23.2). Por último, la norma prevé un régimen mixto de control, consecuencia del carácter bifronte de las corporaciones públicas: jurisdicción contencioso-administrativa o jurisdicción ordinaria, según proceda (art. 24 en relación con los art. 1.3 y 7.2).<sup>17</sup>

Finalmente, la Ley 3/1993 contiene dos disposiciones adicionales; ocho disposiciones transitorias que prevén la adaptación a la Ley de los reglamentos de régimen interior de las cámaras y la aplicación progresiva del nuevo régimen del

15. Aunque las comunidades autónomas con competencia normativa pueden incrementar la recaudación del concepto del recurso cameral permanente girado sobre las cuotas del IS hasta un 7% por encima del tipo general del 2% y afectarlo, total o parcialmente, a la realización de las funciones público-administrativas de las cámaras (art. 15. b y 16.3), en la práctica tal facultad será casi inviable al representar un incremento de la presión fiscal.

16. El Tribunal Constitucional declaró que la fiscalización del sector público y, por tanto, de las corporaciones públicas no estaba reservada en exclusiva al Tribunal de Cuentas, de manera que la actividad fiscalizadora puede ser ejercida por los órganos autonómicos en el ámbito de las competencias asumidas estatutariamente (STC 18/1991, de 31 de enero).

17. Es competente la jurisdicción administrativa en cuanto a las resoluciones de las cámaras dictadas en el ejercicio de funciones público-administrativas o que afecten a su régimen electoral. En cuanto a las actuaciones de las cámaras en otros ámbitos y, singularmente, las de carácter laboral, se resolverán ante los juzgados y tribunales competentes.

recurso cameral permanente; una disposición derogatoria única, y tres disposiciones finales. Destacamos la disposición final primera por declarar el carácter básico de la Ley (a excepción de algunos artículos) sobre la base de la competencia estatal del art. 149.1.8 CE. Olvida, sin embargo, mencionar la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.10 CE, en la cual, en teoría, podría basar parte de la regulación de la función de promoción de las exportaciones, con la evidente

vulneración del principio de seguridad jurídica al interpretar y aplicar la Ley. Y resaltamos también la disposición final tercera, que prevé la posibilidad de que las LPG modifiquen la regulación, afectación y porcentajes máximos del recurso cameral permanente, materias todas ellas que dudosamente pueden formar parte del contenido propio de las leyes de presupuestos.<sup>18</sup>

M. Àngels Arróniz

18. Vide STC 76/1992, de 14 de mayo.

**Ley 5/1993, de 16 de abril, sobre liquidación definitiva de la participación de las corporaciones locales en los tributos del Estado, correspondiente al ejercicio de 1990 (BOE núm. 92, de 17 de abril de 1993).**

Las participaciones son uno de los ingresos constitutivos de las haciendas locales de acuerdo con la previsión contenida en el art. 2.1.c<sup>1</sup> de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (en adelante LRHL). Las participaciones percibidas por los entes locales consisten en un porcentaje calculado sobre los ingresos tributarios previamente recaudados por el Estado,

siendo percibidos anualmente mediante transferencias presupuestarias estatales.

En relación a la determinación del porcentaje a percibir por los entes locales, cabe distinguir dos momentos claramente diferenciables. En primer lugar, una liquidación provisional,<sup>2</sup> efectuada sobre los ingresos tributarios estatales percibidos en el ejercicio presupuestario inme-

1. El art. 2.1.c dice literalmente que:

«La Hacienda de las Entidades locales estará constituida por los siguientes criterios: Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas». Esta previsión también se recoge en el art. 39, donde se afirma que: «1. Las Entidades locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en la presente Ley.

»2. Asimismo, las Entidades locales participarán en los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos Parlamentos.»

2. En el art. 113 de la LRHL se establece la siguiente fórmula para determinar la liquidación provisional a participar en un año determinado:

$$PIEN = PPI \times ITAE \times IE$$

De donde resulta que:

PIEN = Es la participación de los municipios en los tributos del Estado a calcular.

PPI = Es el porcentaje de participación de los municipios.

ITAE = Son los ingresos del Estado del ejercicio 1989, definidos como la suma de la recaudación líquida obtenida por los capítulos I y II del presupuesto de ingresos del Estado.

IE = Índice de evolución.

diatamente anterior, y una liquidación definitiva,<sup>3</sup> efectuada una vez percibidos efectivamente los ingresos tributarios del ejercicio presupuestario al que corresponde la cantidad participada.

En la Ley comentada se está operando la liquidación definitiva de tal participación para el pasado ejercicio presupuestario del año 1990, debido a que la determinación del porcentaje de evolución efectuada por la Ley de presupuestos<sup>4</sup> de dicho año no se elevó a tal grado, a petición de la Federación Española de Municipios y Provincias, que opuso una serie de discrepancias al porcentaje atribuido a los entes locales.

Finalmente, el art. 1 de la Ley comentada establece como índice definitivo de evolución de la financiación de las corpo-

raciones locales el de 1,21209666, tanto para los municipios como para las diputaciones provinciales. Una vez aplicado este índice, se considera que la liquidación definitiva a transferir a los entes locales es de 2.459.941.500 pesetas,<sup>5</sup> estableciéndose un crédito extraordinario que se financiará vía crédito del Banco de España o mediante deuda pública.<sup>6</sup> No obstante, se determinan tanto los criterios concretos de distribución de las participaciones entre los ayuntamientos, haciendo referencia en concreto a los de Madrid y Barcelona, así como los criterios de distribución para las diputaciones provinciales y sus entes asimilados en los art. 4 y 5, respectivamente.

Susana Campuzano

3. Así, el art. 113.2 de la LRHL afirma que: «Liquidados los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico, se procederá a efectuar la liquidación definitiva de la Participación de los Municipios en los tributos del Estado». De idéntica forma se volverá, con el fin de determinar dicha liquidación definitiva, a aplicar la misma fórmula utilizada para fijar la provisional, pero usando esta vez valores reales.

4. Ley 4/1989, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 1990.

5. Art. 2 de la Ley 5/1993.

6. Art. 3 de la Ley 5/1993.

**Ley 7/1993, de 16 de abril, por la que se aprueba la metodología para la determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1992-1996 (BOE núm. 92, de 17 de abril de 1993).**

En función de la previsión contenida en la disposición adicional primera de la Constitución española,<sup>1</sup> se prevé para las comunidades autónomas del País Vasco y de Navarra un singular sistema de financiación llamado régimen de concierto o convenio, respectivamente. Correlativamente, el art. 41 del Estatuto de autonomía del País Vasco atribuye a dicha Co-

munidad autónoma un derecho sobre la recaudación tributaria generada en el ámbito geográfico de su jurisdicción, así como establece su contribución obligatoria al sostenimiento de las cargas generales del Estado mediante la aportación de un cupo global. La metodología para determinar dicha aportación a las cargas generales del Estado se actualiza quinque-

1. La disposición adicional primera de la Constitución española dice así: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales [...]».

nalmente mediante una ley estatal,<sup>2</sup> que refleja el previo acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo.

Pues bien, la Ley del Estado 7/1993, de 16 de abril, aprueba la metodología para determinar la contribución a las cargas del Estado para el quinquenio 1992-1996, así como el cupo para el año 1992,<sup>3</sup> ateniéndose al previo acuerdo de la Comisión Mixta, adoptado el 6 de mayo de 1992. Dicho acuerdo refleja una serie de modificaciones respecto al sistema de determinación previamente establecido por la Ley 12/1981, de 13 de mayo, en sus art. 50 a 55, por la que se aprobó el concierto económico con el País Vasco que pasamos a referir a continuación.

En primer lugar, se establece por la Ley 7/1993 un método dirigido a la determinación provisional del cupo del año base, es decir, el cupo del año 1992, y otro método para definir dicho cupo para el resto de años del quinquenio 1992-1996.

En segundo lugar, y en relación con el método destinado a la determinación del

cupo del año base, la Ley comentada mantiene la aplicación conjunta del índice de imputación<sup>4</sup> al importe total de las cargas no asumidas por la Comunidad autónoma vasca.<sup>5</sup> Este índice de imputación que debe aplicarse sobre el importe de las cargas no asumidas, es estimado para 1992 en un 6,24% según explicita el art. 7. El resultante de dicha aplicación conjunta será el cupo a ingresar por el País Vasco, sin perjuicio de una serie de ajustes y compensaciones<sup>6</sup> relativos a la recaudación obtenida por dicha Comunidad autónoma en el Impuesto sobre el Valor Añadido (*vide* art. 51 de la Ley 12/1981 y art. 4 de la Ley 7/1993) y en los impuestos indirectos.

En cuanto al método relativo a los años siguientes al año base, los art. 9 y 10 de la Ley comentada prevén la aplicación de un índice de actualización al cupo líquido fijado para el ejercicio de 1992, consistente en el cociente entre la previsión de los ingresos por tributos concertados con el Estado y los ingresos previstos por éste en los mismos conceptos tributarios. Posteriormente, una vez recaudados tales

2. Esta actualización quinquenal viene establecida por el art. 48 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprobó el concierto económico con la Comunidad autónoma del País Vasco. Dicho artículo dice, literalmente, que: «1. Cada cinco años, mediante Ley votada por las Cortes Generales, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo, a que se refiere el artículo siguiente, se procederá a determinar la metodología de señalamiento del Cupo que ha de regir en el quinquenio, conforme a los principios generales establecidos en el presente Concierto, así como a aprobar el Cupo del primer año del quinquenio.

»2. En cada uno de los años siguientes al primero la Comisión Mixta procederá a actualizar el Cupo mediante la aplicación de la metodología aprobada en la Ley a que se refiere el apartado anterior.

»El Cupo así actualizado se aprobará por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, y por los Organos competentes del País Vasco.

»3. Los principios que configuran la metodología de determinación del Cupo, contenida en el presente Concierto, podrán ser modificados en la Ley Quinquenal del Cupo, cuando las circunstancias que concurren y la experiencia en su aplicación así lo aconsejen.»

3. El cupo provisional de la Comunidad autónoma del País Vasco, para el año base 1992, viene establecido en el anexo I de la Ley comentada, donde se establece el total líquido a ingresar en la Hacienda estatal de 72.063.400.000 pesetas.

4. Este índice vendrá determinado básicamente en función de la renta relativa del País Vasco (art. 53 de la Ley 12/1981 y art. 7 de la Ley 7/1993).

5. Se consideran cargas no asumidas por la Comunidad autónoma aquellas que corresponden a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por la misma (art. 50 de la Ley 12/1981 y art. 4 de la Ley 7/1993).

6. *Vide* art. 53 de la Ley 12/1981 y art. 6 de la Ley 7/1993.

ingresos, se procederá a la liquidación definitiva<sup>7</sup> del cupo a transferir por el País Vasco a la Hacienda estatal.

Asimismo se prevé, en el art. 11, la modificación del cupo en aquellos supuestos en que el País Vasco asuma nuevas competencias,<sup>8</sup> debiéndose aplicar en este caso un prorrateo proporcional a la parte del año en que dicha Comunidad autónoma haya asumido tales competencias,<sup>9</sup> así como cuando se produzca una reforma sustancial en el ordenamiento ju-

rídico tributario del Estado, según lo dispuesto en la disposición adicional segunda.

Finalmente, se establece en la disposición transitoria única la aplicación provisional de la metodología aprobada por la presente Ley en el supuesto de que, transcurrido el plazo de vigencia de la misma, no se hubiese promulgado la Ley quinquenal reguladora para el período 1997-2001.

Susana Campuzano

7. Esta liquidación definitiva está prevista por el art. 55 de la Ley 12/1981. Es preciso apuntar también que el art. 12 de la Ley 7/1993 fija dos procedimientos para determinar dicha liquidación. En primer lugar, los cupos posteriores a 1992 se deducirán de la recaudación líquida realmente obtenida por el Estado al cupo líquido definitivo del año base. En segundo lugar, la liquidación definitiva del correspondiente al año base del quinquenio se efectuará considerando la recaudación líquida realmente obtenida por el Estado en el año base del quinquenio respecto a la previsión de recaudación para el mismo ejercicio que figure en los presupuestos generales del Estado.

8. Así también lo prevé el art. 54 de la Ley 12/1981.

9. A pesar de que existe un claro paralelismo entre el art. 54 de la Ley 12/1981 y el art. 11 de la Ley 7/1993, este último efectúa de una forma más detallada la descripción de cuáles son los efectos producidos por la variación en las competencias asumidas. Así, afirma: «Uno. Si durante cualquiera de los años siguientes al año base del quinquenio la Comunidad Autónoma del País Vasco asumiese nuevas competencias cuyo coste anual a nivel estatal hubiese sido incluido dentro de lasargas del Estado que se computaron para la determinación del Cupo líquido del año base del quinquenio recogido en el artículo 8, se procederá a calcular el coste total anual a nivel estatal asociado al traspaso en el ejercicio en que éste se produzca, según se deduzca de los Presupuestos Generales del Estado para el referido ejercicio.

»En el supuesto de que la efectividad del nuevo traspaso no coincidiese con el uno de enero del ejercicio se procederá a prorratear el coste total anual a nivel estatal asociado al traspaso de dicho ejercicio proporcionalmente a la parte del año en que el País Vasco hubiera asumido tales competencias, con efectos exclusivos para la determinación del Cupo líquido del ejercicio en que se produzca el traspaso.

»La citada reducción proporcional tendrá en cuenta la periodicidad real de los gastos corrientes, así como el efectivo grado de realización de las inversiones del Estado.

»Dos. En el caso de producirse la circunstancia señalada en el apartado anterior, se procederá a minorar el Cupo líquido del año base del quinquenio en el importe que resulte de aplicar al coste total anual a nivel estatal en el ejercicio en que se produzca el traspaso, dividido por el índice de actualización regulado en el artículo 7.

»El Cupo líquido del año base del quinquenio así revisado será el que se utilice para la determinación del Cupo líquido del ejercicio en que se produce el traspaso y de los ejercicios posteriores.

»Tres. El mecanismo descrito se aplicará de manera inversa en el caso de que la Comunidad Autónoma del País Vasco dejase de ejercer competencias que tuviera asumidas.

»Cuatro. En la fijación provisional del Cupo líquido de cada ejercicio posterior al año base se considerará el resultado de multiplicar la previsión de recaudación del Estado por tributos concertados de dicho ejercicio, en iguales términos que la definida en el artículo 10, por la diferencia entre los cocientes que resulten de la parte de la subvención del Estado al Sistema de la Seguridad Social que se entiende financia el Instituto Nacional de la Salud y al Instituto Nacional de Servicios Sociales y la previsión recaudatoria del Estado antes señalada correspondientes respectivamente al año al que se refiere el Cupo líquido y al año base de quinquenio, y aplicando al resultado así obtenido el índice de imputación definido en el artículo 7.»

**Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1993).**

La Ley 10/1993, de 21 de abril, es una ley extremadamente breve —tan sólo consta de dos artículos— que modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, y que puede producir, teniendo en cuenta su enunciado, una cierta confusión en relación con la regulación que contiene. En este sentido es preciso mencionar, por una parte, que la ley que nos ocupa no se limita a modificar el régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, ya que introduce mediante su artículo primero un nuevo apartado en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, a fin de favorecer la participación de las comunidades autónomas y de los entes comarcales (donde los hubiera) en cooperación con las diputaciones provinciales, en la garantía de la prestación a todas las corporaciones locales de las funciones de Secretaría e Intervención. Y, por otra parte, debe precisarse que la Ley 10/1993, de 21 de abril, no modifica el régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, sino que lo que verdaderamente hace es modificar el régimen de provisión de tales puestos de trabajo.

El núcleo de la regulación contenida en la Ley que comentamos está destinado a modificar la redacción que dio al art. 99 de la Ley de bases de régimen local la disposición adicional octava de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1992.

La nueva regulación de dicho precepto pretende fortalecer la posición de las corporaciones locales en las convocatorias de concursos de provisión de puestos de trabajo, al tiempo que introduce una regulación del sistema de libre designación más completa que la existente hasta el momento, con el doble objetivo de restringir la utilización de este mecanismo de provisión de puestos y de conseguir la introducción del máximo de elementos reglados en la utilización de un sistema en esencia discrecional.

En relación al fortalecimiento de la posición de las corporaciones locales y, por tanto, de su autonomía, la Ley 10/1993, de 21 de abril, deja bien claro que tanto si se decide utilizar el concurso de méritos como si se decide utilizar el sistema de libre designación, la convocatoria y resolución de los mismos corresponderán a los presidentes de las corporaciones locales. Por otra parte, en cuanto a la excepcionalidad del sistema de libre designación, ésta será reforzada al restringirse la posibilidad de utilización de esa fórmula de provisión a los municipios de más de cien mil habitantes, y en cuanto a los puestos de intervención o tesorería, a las corporaciones locales que cuenten con un presupuesto ordinario superior a tres mil millones de pesetas. Asimismo, se exige que las bases de la convocatoria hagan referencia a la denominación y requisitos indispensables para desempeñar los puestos de trabajo.

Xavier Bonet

## 1.2. ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

A cargo de Joan Manuel Trayter Jiménez

### Disposiciones varias

*Real decreto* 1434/1992, de 27 de noviembre, por el que se desarrollan los art. 24, 25 y 140 de la Ley 28/1987, de 8 de noviembre, de propiedad intelectual en la versión recogida por la Ley 20/1992, de 7 de julio (BOE núm. 301, de 16 de diciembre).

En la presente norma se regula el derecho de participación del autor de obras de artes plásticas y sus herederos en el precio de reventa de sus obras, la obligación legal de remuneración compensatoria por copia privada y el porcentaje de remuneración compensatoria que las entidades de gestión habrán de dedicar a las actividades y servicios referidos por el art. 140.1 de la Ley 22/1987, y su distribución.

*Real decreto* 1368/1992, de 13 de noviembre, por el que se modifican determinados artículos del reglamento hipotecario y del reglamento notarial (BOE núm. 303, de 18 de diciembre).

La Ley 10/1992, de 30 de abril, de medidas urgentes de reforma procesal en los ámbitos civil, penal y contencioso-administrativo, exige la adopción de modificaciones en el ámbito notarial y registral.

En lo referente al reglamento hipotecario, la modificación afecta en especial a distintos artículos, por la nueva redacción dada al art. 1490 de la Ley

de enjuiciamiento civil sobre comunicación del Estado de ejecución de los bienes a los titulares de derechos que consten inscritos con posterioridad. Asimismo, se concreta, vía reglamentaria, el art. 17 de la Ley 41/1969, de 21 de julio, de propiedad horizontal sobre la función de diligenciar los libros de actas de las juntas de propietarios por los registradores de la propiedad.

En lo referente al reglamento notarial, introducen varios artículos y se modifican otros debido sin duda a la nueva redacción del art. 979 de la Ley de enjuiciamiento civil dada por la referida Ley 10/1992, sobre determinadas declaraciones de herederos sin testamento en virtud del acta notarial tramitada de acuerdo con la legislación anteriormente referida.

*Real decreto* 1560/1992, de 18 de diciembre, por el que se aprueba la clasificación nacional de actividades (BOE núm. 306, de 22 de diciembre).

*Real decreto* 42/1993, de 15 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, sobre transacciones económicas con el exterior (BOE núm. 27, de 1 de febrero).

La aplicación del Acta Única y la realización del Mercado Único a partir del 1 de enero de 1993 hacen necesaria la supresión de determinados controles

fronterizos. El presente Real decreto viene a regular los movimientos físicos de billetes de banco y cheques bancarios al portador a través de la frontera. La presente norma establece que a la salida del territorio nacional la persona que lleve consigo moneda metálica, billetes de banco y cheques bancarios al portador debe formular una declaración previa cuando su importe sea superior a 1.000.000 de pesetas por persona y viaje, y obtener previamente autorización administrativa cuando su importe sea superior a 5.000.000 por persona y viaje.

Por el contrario, la introducción en el territorio estatal de monedas extranjeras es libre salvo para las personas no residentes, que deben declarar a su entrada las cantidades superiores al 1.000.000 de pesetas.

Reglamentariamente deben desarrollarse las formas y los medios de realizar la declaración previa o autorización administrativa para la salida del territorio estatal portando tales medios de pago por un importe superior al señalado.

*Real decreto 1591/1992*, de 23 de diciembre, sobre disciplina deportiva (BOE núm. 43, de 19 de febrero).

La Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, prevé que un real decreto regule el sistema disciplinario deportivo de ámbito estatal, reestructurando normativamente diversos niveles con objeto de atender tanto a la diversidad social a la que se dirige como a las necesarias singularidades que impone la ordenación de la práctica de deportes muy distintos entre sí.

En su virtud se regulan distintas materias importantes, a saber:

El ejercicio de la potestad disciplinaria que se atribuye a los jueces y árbitros durante el desarrollo de los en-

cuentros y de las pruebas; a los clubes deportivos sobre sus socios y asociados, deportistas o técnicos y directivos o administradores; a las federaciones deportivas españolas, sobre todo a las personas que formen parte de su propia estructura orgánica, a las ligas profesionales sobre los clubes deportivos que participan en competiciones oficiales de carácter profesional y sobre sus directivos o administradores, a las agrupaciones de clubes de ámbito estatal sobre las personas que forman parte de su propia estructura orgánica y al comité español sobre disciplina deportiva sobre las mismas personas y entidades que las federaciones deportivas españolas, sobre éstas mismas y sus directivos, sobre las ligas profesionales y en general sobre todo el conjunto de la organización deportiva y de las personas integradas en él.

Además de las infracciones y sanciones se regulan dos procedimientos distintos (ordinario y extraordinario) y se derogan las normas anteriores que contravienen el citado decreto.

*Real decreto 84/1993*, de 22 de enero, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito (BOE núm. 43, de 19 de febrero).

*Real decreto 377/1993*, de 12 de marzo, por el cual se regula la admisión de los alumnos en centros sostenidos con fondos públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación secundaria (BOE núm. 71, de 24 de marzo).

*Real decreto 480/1993*, de 2 de abril, por el que se integra en el régimen general de la Seguridad Social el régimen especial de la Seguridad Social de los

funcionarios de la Administración local (BOE núm. 80, de 3 de abril).

*Real decreto* 534/1993, de 12 de abril, de disolución del Congreso de los Diputados del Senado y de convocatoria de elecciones (BOE núm. 88, de 13 de abril).

*Real decreto* 5662/1993, de 16 de abril, por el que se desarrolla el art. 18 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1992, sobre el procedimiento especial de gestión de gastos electorales (BOE núm. 92, de 17 de abril).

*Real decreto* 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de procedimiento de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial (BOE núm. 106, de 4 de mayo).

De acuerdo con la disposición final de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y con la finalidad de regular el procedimiento previsto en esa Ley se dicta el presente Real decreto. El mismo regula dos procedimientos: el general y el abreviado, la responsabilidad concurrente de las administraciones públicas y la responsabilidad patrimonial de las autoridades y el personal al servicio de las administraciones públicas.

Las principales modificaciones referentes al punto anterior son el establecimiento de la exigencia directa de responsabilidad a las administraciones públicas, que responden en todo caso de los daños causados por ellas y por sus agentes; la posibilidad de iniciar de oficio los procedimientos; la sumisión al nuevo procedimiento de la responsabilidad derivada de la actividad de las administraciones públicas tanto

en las relaciones de derecho público como en las de derecho privado, unificando el régimen hasta ahora existente; la introducción de la posibilidad de la restitución *in natura*, permitiendo la indemnización en especie, y la declaración de que las resoluciones de los procedimientos ponen fin a la vía administrativa y, por tanto, la declaración de improcedencia de cualquier recurso administrativo quedando expedita la vía de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

*Real decreto* 803/1993, de 28 de mayo, por el que se modifican determinados procedimientos tributarios (BOE núm. 128, de 29 de mayo).

El objeto de esta disposición es la adaptación de los procedimientos tributarios al régimen establecido por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común en materia de actos presuntos y plazos de la resolución. Real decreto cuyo articulado es harto complejo, contiene un texto donde se fija el régimen general y unos anexos en los cuales se relacionan los procedimientos y se fijan los plazos de resolución que serán aplicables; recoge, además, otro anexo donde se detallan los procedimientos en que los efectos del acto presunto que recaiga tendrá silencio administrativo positivo o negativo.

*Real decreto* 807/1993, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real decreto 406/88, de 29 de abril, sobre organización de las pruebas de aptitud para los accesos a las facultades, escuelas técnicas superiores y colegios universitarios (BOE núm. 136, de 8 de junio).

La modificación afecta principalmente al art. 41.b del Real Decreto 406/1988, de 29 de abril, relativo a la

composición de los tribunales. La citada norma fue dictada en desarrollo de la Ley 30/1974, de 24 de julio, declarada en vigor como norma de carácter reglamentario por alguna disposición final y ciertos artículos de la Ley orgánica 81/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, en tanto no se dicte el desarrollo preceptivo reglamentario de la citada Ley.

*Real decreto 731/1993*, de 14 de mayo, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a los funcionarios de la Administración local, con habilitación de carácter nacional (BOE núm. 136, de 8 de junio).

La presente disposición tiene por objeto la adaptación de las normas contenidas en distintos reales decretos anteriores y en la Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración local de habilitación de carácter nacional. Las principales novedades únicamente recogen las previsiones legales en la materia.

*Real decreto 819/1993*, de 28 de mayo, por el que se aprueba el reglamento orgánico de las escuelas de educación infantil y de los colegios de educación primaria (BOE núm. 146, de 19 de junio).

*Real decreto 930/1993*, de 18 de junio, por el que se modifica el reglamento de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado, aprobado por el Real decreto 1671/1986, de 1 de agosto (BOE núm. 146, de 19 de junio).

*Real decreto 762/1993*, de 21 de mayo, por el que se modifican los art. 170 y 191

del reglamento del Registro civil (BOE núm. 148, de 22 de junio).

Las principales modificaciones del citado reglamento hacen referencia a los preceptos relativos a la filiación y a la identificación, en el supuesto en que la filiación sea desconocida.

*Real decreto 804/1993*, de 28 de mayo, sobre régimen de centros docentes extranjeros en España (BOE núm. 149, de 23 de junio).

*Real decreto 849/1993*, de 4 de junio, por el que se determinan las prestaciones mínimas de los seguros obligatorios deportivos (BOE núm. 149, de 23 de junio).

## Trasposos

*Real decreto 1372/1992*, de 13 de noviembre, sobre trasposos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad valenciana en materia de cámaras agrarias (BOE núm. 306, de 22 de diciembre).

*Real decreto 1476/1992*, de 4 de diciembre, de trasposos a la Comunidad autónoma de Aragón de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley orgánica 5/87, de 30 de julio, en relación con el transporte por carretera y por cable (BOE núm. 18, de 21 de enero).

*Real decreto 144/1993*, de 29 de enero, de trasposos de funciones y servicios a la Comunidad autónoma de Andalucía en materia de cámaras agrarias (BOE núm. 50, de 27 de febrero).

*Real decreto 45/1993*, de 15 de enero, sobre ampliación de los medios materia-

les traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de enseñanza (BOE núm. 43, de 19 de febrero).

*Real decreto 46/1993*, de 15 de enero, sobre ampliación de los medios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de sanidad, servicios y asistencias sociales y de seguridad social (BOE núm. 43, de 19 de febrero).

*Real decreto 48/1993*, de 15 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de cámaras agrarias (BOE núm. 43, de 19 de febrero).

*Real decreto 143/1993*, de 29 de enero, de traspaso de funciones y medios de servicio público de estiba y desestiba en puertos no clasificados como de interés general en la Comunidad autónoma de Galicia (BOE núm. 54, de 4 de marzo).

## Convenios

*Resolución* de 23 de julio de 1992, por la que se da publicidad al convenio entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la rehabilitación del polígono «Virgen de Gracia» de Puertollano (BOE de 16 de febrero de 1993).

*Resolución* de 19 de enero de 1993, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre el Ministerio de Asuntos Sociales y la Generalidad de Cataluña para la realización de programas experimentales de prevención en situaciones de riesgo y tratamiento de familias

en cuyo seno se producen malos tratos (BOE de 11 de febrero de 1993).

*Resolución* de 26 de enero de 1993, por la que se da publicidad al convenio entre el Ministerio de Asuntos Sociales y la Generalidad de Cataluña para el desarrollo de proyectos relacionados con programas de creación de plazas residenciales del plan gerontológico (BOE de 19 de febrero de 1993).

*Resolución* de 15 de febrero de 1993, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre la agencia estatal de la Administración Tributaria y la Generalidad de Cataluña, de prestación de servicios en materia de recaudación en vía ejecutiva de ingresos de derecho público (BOE de 11 de marzo de 1993).

Por el presente convenio se otorga a la Comunidad autónoma la posibilidad de resolver los recursos e incidencias relacionadas con las liquidaciones de las deudas a recaudar; expedir los títulos ejecutivos de providencia y apremio de la resolución de los recursos e incidencias relacionadas con los mismos; acordar la recaudación de créditos incobrables; liquidar los intereses de demora por los débitos recaudados en la vía de apremio, etc.

Por su parte, corresponde a la Agencia Estatal Tributaria conceder aplazamientos, sin fraccionamientos en periodo ejecutivo, resolver las tercerías que puedan promoverse en el procedimiento de apremio, conocer y resolver en vía administrativa las reclamaciones interpuestas contra actuaciones de procedimiento en recaudación en vía de apremio, de los derechos objeto del citado convenio, etc.



## 1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 1.3.1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Manuel Gerpe Landín

Sentencia 49/1993, de 11 de febrero (BOE de 11 de marzo). Recurso de inconstitucionalidad núm. 257/1989, promovido por el Gobierno estatal contra el art. 3 y la disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 10/1988, de 26 de octubre, de coordinación de las policías locales.

*Ponente:*

Fernando García-Mon y González-Regueral

Los puntos objeto de la impugnación hacen referencia a una problemática habitual cuando se habla de los cuerpos de policía local: su ámbito territorial de actuación. Los dos supuestos controvertidos son los siguientes:

a) La inclusión, por parte de la Ley balear, de un supuesto de actuación supramunicipal no previsto en la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad: en casos de urgencia, sin perjuicio de la inmediata comunicación a la autoridad competente (art. 3).

b) La posibilidad de constituir mancomunidades intermunicipales para la prestación común de los servicios de policía local (disposición adicional primera).

El abogado del Estado recuerda que la competencia autonómica sobre coordinación de las policías locales está limitada por los «términos establecidos por una Ley orgánica» (art. 148.1.22 CE). Esta Ley orgánica es la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, que establece como límite territorial de actuación de las policías locales el

término municipal e incorpora una excepción a dicho límite: situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes (art. 51.3). Este límite es un *numerus clausus* y, por tanto, no es posible la inclusión de nuevos supuestos en las leyes autonómicas. Esto afecta no sólo a la inclusión del supuesto de la urgencia como legitimadora de la actuación supramunicipal, sino también a la prestación mancomunada de servicios de policía local que conlleva también una actuación supramunicipal de los cuerpos de policía local, o, en caso contrario, se trata de la creación de un cuerpo de policía distinto de los municipios, que son los únicos a los que autoriza la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos, que es la Ley especial en esta materia y que debe aplicarse antes que la legislación de régimen local.

El letrado del Parlamento balear alegó que el supuesto de urgencia introducido por la Ley autonómica no era más que una especificación de la emergencia establecida por la legislación estatal, que la legislación de régimen local permitía las mancomunidades municipales sin prohibición expresa de que éstas prestasen servicios relacionados con la seguridad y que

el precepto impugnado no habla explícitamente de la creación de policías mancomunadas, sino de la prestación mancomunada de servicios. Por su parte, la representación del gobierno autonómico añadió una limitación al contenido de la Ley orgánica estatal prevista en los art. 148.1.22 y 149.1.29 CE: debe limitarse, según lo establecido en el art. 104.2 CE, a establecer las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de todos los cuerpos y fuerzas de seguridad. Es decir, los preceptos de la Ley orgánica que excedieran de lo establecido en el art. 104.2 CE no limitarían la competencia autonómica al sobrepasar la competencia constitucionalmente atribuida al Estado. Esto dejaría como único límite de los preceptos impugnados la legislación de régimen local que no contradice su contenido.

El Tribunal Constitucional, siguiendo la línea iniciada en la STC 25/1993, de 21 de enero, acoge los argumentos del

abogado del Estado. Así, el alto Tribunal considera que la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad forma parte, de modo íntegro, del llamado bloque de la constitucionalidad y que, por tanto, debe ser respetada por las comunidades autónomas al ejercer sus competencias en materia de coordinación de policías locales. Según el alto Tribunal, el art. 104.2 CE no limita la competencia estatal del art. 148.1.22 CE, ya que se trata de una simple reserva de ley (orgánica en este caso) sin incidencia en el reparto constitucional de competencias (FJ 2). En consecuencia, como, según el Tribunal, la Ley orgánica no prevé la existencia de otros cuerpos de policía local que los municipales y no prevé ninguna otra excepción al límite municipal que la emergencia, declara la inconstitucionalidad de los dos preceptos de la Ley autonómica (FJ 3 y 4).

Francesc Guillén

**Sentencia 50/1993, de 11 de febrero (BOE de 11 de marzo). Recurso de inconstitucionalidad núm. 532/1989, promovido por el Gobierno estatal contra el art. 3.1.ª de la Ley 6/1988, de 5 de diciembre, del Principado de Asturias, de coordinación de las policías locales.**

*Ponente:*

Fernando García-Mon y González-Reguerual

El punto litigioso es, una vez más, la posibilidad, establecida por la ley autonómica, de creación de servicios de policía intermunicipal o comarcales en los lugares donde los ayuntamientos no puedan sostener una policía propia o donde las circunstancias aconsejen mancomunar o unificar los servicios de policía municipal.

El abogado del Estado vuelve a argumentar la proscripción de los cuerpos po-

liciales supramunicipales en la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad. Aunque el texto de la Ley habla en diversos momentos de cuerpos de policía dependientes de las corporaciones locales, de forma genérica, cuando debe concretar el régimen jurídico de los cuerpos cuya existencia autoriza tan sólo se refiere a los cuerpos de policía municipales y limita su actividad al término municipal. Por otra parte, no puede recurrirse a la legislación de régimen local como preferente, ya que dicha legislación (*vide* art. 173 del Real decreto legislativo 781/1986, que aprueba el texto refundido de régimen

local) establece que la policía local debe ejercer sus funciones de acuerdo con lo previsto en el título V de la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad. La Comunidad autónoma, pues, no puede ni crear cuerpos de policía local (la competencia para la coordinación no incluye tal facultad), ni permitir su creación ya que el bloque de la constitucionalidad así lo impide.

La representación de la Comunidad autónoma centra su réplica en dos argumentos fundamentales:

a) La razonabilidad de la prestación conjunta del servicio de policía local cuando los municipios individualmente no tienen los medios adecuados. El servicio público estaría así mucho más garantizado.

b) La incidencia de la legislación de régimen local en este campo. De entrada, incluso la Ley orgánica, al hablar de la competencia autonómica de coordinación de las policías locales (art. 39), fija como marco de tal competencia la propia Ley y la legislación de régimen local. Como la Ley orgánica no prohíbe nada de forma explícita, la legislación de régimen local permite las mancomunidades municipa-

les y, además, la Comunidad autónoma de Asturias tiene competencias, estatutariamente asumidas, sobre el régimen de las comarcas y de las mancomunidades de municipios, no existe, pues, ningún tipo de impedimento jurídico para el contenido del precepto impugnado. Se insiste, desde la Comunidad autónoma, que en ningún caso el precepto permite a la Comunidad crear cuerpos policiales, sino, únicamente, actividades de fomento encuadrables perfectamente dentro de la competencia autonómica para la coordinación.

El Tribunal Constitucional, en una continuación de la sentencia anterior, acepta los argumentos de la parte estatal, negando la posibilidad de la existencia de cuerpos de policía local distintos de los municipales en virtud del contenido de la Ley orgánica que forma parte del bloque de la constitucionalidad *ex art.* 148.1.22 CE (FJ 2). El Tribunal tampoco cree que sea preciso aplicar preferentemente la legislación de régimen local, ya que la legislación sobre policía es específica y, por tanto, preferente (FJ 3).

Francesc Guillén

**Sentencia 51/1993, de 11 de febrero (BOE de 11 de marzo). Recurso de inconstitucionalidad núm. 2169/1990, promovido por el Gobierno estatal contra determinados preceptos de la Ley 1/1990, de 26 de abril, de la Asamblea de Extremadura, de coordinación de policías locales.**

*Ponente:*

José Gabaldón López

Aquí, además de la impugnación habitual de la posibilidad de creación de mancomunidades municipales en materia de policía prevista en la ley extremeña (art. 3.1), se impugna la atribución a la Junta de Extremadura de competencia

para el establecimiento de los criterios necesarios que posibiliten un sistema de información recíproca entre los diversos cuerpos de policía local de la Comunidad Autónoma (art. 7.1.8) (aspecto que también se impugna en el caso de la ley catalana y que se soluciona en el mismo sentido pero con distintos argumentos, debido a la diversa vía de acceso a la au-

conomía seguida por ambas). Finalmente, también se impugna el precepto de la Ley (disposición adicional primera) que establece la posibilidad de que la Junta de Extremadura establezca convenios con las corporaciones locales para que las policías locales lleven a cabo las funciones de vigilancia y protección de los edificios y de las instalaciones de la Comunidad Autónoma.

El abogado del Estado repite los argumentos vistos en las demás sentencias para impugnar la posibilidad de creación de mancomunidades municipales en materia de policía: la Ley orgánica no lo permite. En cuanto al establecimiento de criterios precisos que posibiliten un sistema de información recíproca entre los distintos cuerpos de policía local por parte de la Comunidad Autónoma, el argumento de la parte estatal es asimismo muy simple: la Ley orgánica (art. 39) no incluye entre las facultades que integran la competencia para la coordinación de las policías locales la prevista en la Ley extremeña. Finalmente, la posibilidad de que las policías locales lleven a cabo la vigilancia de las instalaciones y los edificios de la Comunidad Autónoma vulnera la Ley orgánica por tres motivos:

a) Atribuye a las policías locales competencias no previstas en la Ley orgánica (art. 53 LOFCS).

b) La Ley orgánica atribuye dicha función a las policías autonómicas (art. 38 LOFCS).

c) Las comunidades autónomas que no tienen cuerpo de policía deben ejercer tales funciones a través de acuerdos con los cuerpos de policía estatales (art. 37.3 LOFCS).

La representación de la Junta de Extremadura centra sus alegaciones en la legislación básica de régimen local que no prohíbe las mancomunidades en materia de policía local, que permite la coordina-

ción informativa entre municipios prevista en la Ley impugnada y la delegación de competencias autonómicas a los municipios. Además, se argumenta que el establecimiento de criterios precisos que faciliten la información entre los servicios de policía local no contradice la Ley orgánica, ya que sirve para favorecer la colaboración interpolicial prescrita por la misma Ley, y que el art. 37 LOFCS no obliga a llevar a cabo las competencias autonómicas de vigilancia y de protección de sus edificios y de sus instalaciones a través de los cuerpos estatales, únicamente posibilita que se haga así.

El Tribunal acoge los argumentos de la parte estatal en cuanto a las mancomunidades de municipios en materia policial con los mismos argumentos utilizados en las sentencias anteriores (FJ 3). En los otros dos supuestos, el Tribunal mantiene la constitucionalidad de los preceptos. En el caso del art. 7.1.8 el Tribunal argumenta que todo el sistema de descentralización conlleva la existencia de un deber de intercambio de información que favorece la colaboración interadministrativa y que, además, se trata de un supuesto que, aunque no esté de forma explícita dentro de las facultades coordinadoras previstas en el art. 39, es subsumible dentro de la homogeneización de los medios técnicos que sí aparece (FJ 4).

Finalmente, el Tribunal recuerda que la competencia autonómica para la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones no se ve afectada por la Ley orgánica estatal, ya que el art. 148.1.22 CE separa gramaticalmente con un punto y seguido tal competencia de la de coordinar las policías locales, competencia que sí está condicionada por los «términos establecidos por una ley orgánica» (diferencia que, lógicamente, mantiene el Estatuto extremeño). Como consecuencia, el art. 37 de la Ley orgánica no es de cumplimiento obligatorio, sino po-

restativo (el precepto dice que las comunidades autónomas «podrán»). Así, es perfectamente legítimo que la Comunidad Autónoma pacte con los correspon-

dientes municipios la prestación del servicio con sus servicios locales de policía (FJ 5).

Francesc Guillén

**Sentencia 52/1993, de 11 de febrero (BOE de 11 de marzo). Recurso de inconstitucionalidad núm. 2446/1992, promovido por el Gobierno estatal contra determinados preceptos de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de la Comunidad Autónoma de Madrid, de coordinación de las policías locales.**

*Ponente:*

José Gabaldón López

Aquí, además del problema de las mancomunidades de municipios en materia de policía (art. 25.4 y 26), se discuten otros preceptos de la Ley que establecen: 1. las condiciones en que los cuerpos de policía local podrán actuar fuera del ámbito territorial municipal, añadiendo algunos requisitos a los previstos por la Ley orgánica (art. 27); 2. la posibilidad de que los municipios colaboren entre ellos en materia de policía en situaciones especiales y extraordinarias (art. 28), y 3. la participación de la Comunidad Autónoma en las juntas locales de seguridad (art. 29.3).

Los argumentos de la parte estatal se centran, como es habitual en todas estas sentencias, en la no coincidencia de los preceptos impugnados con la literalidad de la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad. Así, los cuerpos de policía supramunicipales no están previstos en la Ley, que, por otra parte, establece un único supuesto de actuación supraterritorial de los cuerpos de policía local (art. 51.3), que hay que interpretar que se vulnerará si se permite que los municipios colaboren entre ellos para atender sus necesidades en casos especiales y extraordinarios. Finalmente, la Ley orgánica no prevé la participación autonómica en las juntas locales de seguridad y su desarrollo reglamentario es competencia es-

tatal y no autonómica; así pues, la Comunidad Autónoma de Madrid no puede intervenir en este ámbito.

La representación autonómica alega la necesidad de relacionar la Ley orgánica con la legislación de régimen local (y las competencias autonómicas al respecto) para decidir la constitucionalidad o no de las mancomunidades municipales para la prestación de servicios de policía (se cita la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 27 de mayo de 1992, que revocó una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares que negaba la posibilidad de crear este tipo de mancomunidades de municipios —el Tribunal argumentó que ningún precepto legal impedía estas mancomunidades). En cuanto a los demás puntos objeto del conflicto, se alega que la colaboración intermunicipal de la que se habla hace referencia, precisamente, a la colaboración intermunicipal y conjunta, y no a la colaboración interpolicial supramunicipal, con lo cual los límites del art. 51.3 de la Ley no le afectan. Por otra parte, la Ley orgánica no especifica quién debe llevar a cabo el desarrollo reglamentario de las juntas locales de seguridad, y el precepto regulador de las condiciones de intervención extramunicipal de las policías locales respeta absolutamente los requisitos previstos en la Ley, añadiendo otros requisitos derivados de la legislación del régimen local.

El Tribunal reparte la razón. En los casos de las mancomunidades municipales (FJ 4) y de la intervención autonómica en las juntas locales de seguridad, el Tribunal acepta los razonamientos del abogado del Estado (con matices, ya que el Tribunal no dice expresamente si el reglamento de desarrollo de las juntas locales de seguridad debe llevarse a cabo por el Estado o por las comunidades autónomas, simplemente se limita a decir que no es competencia de la Comunidad de Madrid la regulación de la composición de la junta (FJ 7). En los demás casos, el alto Tribunal prefiere los argumentos de la Co-

munidad Autónoma. En cuanto a los requisitos para la actuación extramunicipal de las policías locales, el Tribunal interpreta que sólo complementan la regulación de la Ley orgánica a la que respetan íntegramente (FJ 5). Finalmente, el Tribunal acepta la posibilidad de que los municipios colaboren en situaciones especiales y extraordinarios para atender sus necesidades, ya que no debe presumirse que tal colaboración vulnere necesariamente los límites territoriales de actuación de los cuerpos de policía local (FJ 6).

Francesc Guillén

**Sentencia 60/1993, de 18 de febrero. Recursos de inconstitucionalidad acumulados, planteados por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las cajas de ahorros con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria y contra la disposición transitoria primera, núm. 2, de la Ley 8/1991, de 28 de noviembre, de modificación de la anterior.**

*Ponente:*

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

La impugnación se basa en la contradicción de las leyes autonómicas con la Ley estatal 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA, en adelante), que fue objeto de análisis en la Sentencia 49/1988, de 22 de marzo. En concreto, los extremos objeto de impugnación se refieren a las siguientes materias: composición de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros (Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Control); representación de las personas o entidades fundadoras; sistema de elección de los representantes de los diversos grupos en la Comisión de Control, y, finalmente, adecuación de estatutos y reglamentos de las cajas.

1. En cuanto a la composición de los órganos de gobierno, el art. 7.1.b de la Ley autonómica 1/1990 otorga representación dentro de la Asamblea General de las cajas de ahorros a un nuevo grupo, no previsto en el art. 2.3 LORCA, constituido por las diputaciones provinciales dentro de cuyo ámbito territorial existan oficinas operativas de la caja. Por consiguiente, la introducción de este nuevo grupo conlleva también la redistribución de los porcentajes de representación de los demás grupos, que en el caso concreto del grupo de los impositores se reduce hasta el 22% (frente al 44% previsto en la LORCA).

Recogiendo la doctrina ya asentada en sentencias anteriores (Sentencias 48/1988, 49/1988 y 239/1992), el Tribunal Constitucional concluye sobre la constitucionalidad de la opción legislativa autonó-

mica en la medida en que «el artículo 2.3 LORCA es básico en cuanto establece los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, siempre que su enumeración no se considere exhaustiva, y no es básico en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de esos grupos» (Sentencia 49/1988, FJ 18 y Sentencia 60/1993, FJ 3).

Complementariamente, y en cuanto a la alteración de los porcentajes, el Tribunal Constitucional señala igualmente que, siendo legítima la decisión autonómica de dar entrada a la participación de las diputaciones provinciales, la fijación de su porcentaje en un 25% y la consiguiente reducción de los porcentajes de los demás grupos tampoco es contraria a la Constitución (y, en particular, a su art. 9.3, que garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos).

En base a tales razonamientos, el Tribunal Constitucional rechaza también la impugnación formulada contra los art. 21.1, último párrafo, y 29.2, primer párrafo, último inciso, que regulan la representación de los intereses colectivos en el Consejo de Administración y en la Comisión de Control con criterios y proporciones idénticos a los previstos para la Asamblea General.

2. En relación con la representación correspondiente a las personas o entidades fundadoras de las cajas de ahorros, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional el art. 15.3 de la Ley cántabra que establecía que «en el caso de no existir, desconocerse o haber desaparecido las personas o entidades fundadoras, su representación será repartida entre los grupos definidos en los apartados *a*) y *b*) del artículo 7.1, de acuerdo con los porcentajes en él establecidos e incrementándolos proporcionalmente». La inconstitucionalidad deriva de la contradicción de

este precepto con la previsión del art. 2.3, párrafo tercero, LORCA, que para tales casos establece la regla del reparto proporcional de la representación correspondiente a las personas o entidades fundadoras entre los restantes grupos, con independencia de cuáles sean en cada caso.

3. En cuanto al sistema de elección de los representantes de los diversos grupos en la Comisión de Control, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional igualmente la previsión del art. 29.2, segundo párrafo, de la Ley cántabra que establecía que «se efectuará mediante vocación separada entre los distintos grupos que forman la Asamblea General» y que se opone a los art. 22.1 y 14 LORCA, que establecen que los miembros de la citada Comisión serán elegidos por la Asamblea General entre sus miembros, a propuesta de los consejeros generales de los diversos grupos de representación.

4. Finalmente, el Tribunal Constitucional desestima la supuesta inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias séptima de la Ley 1/1990 y primera, núm. 2, de la Ley cántabra 8/1991, que prevén que, transcurrido el plazo de un mes desde la aprobación de la correspondiente legislación —estatal y autonómica— reguladora de los órganos rectores sin que se proceda por las cajas que tengan sede social en Cantabria a la adecuación de sus estatutos y reglamentos, queda autorizado el Consejo de Gobierno de la Diputación regional de Cantabria para efectuar la redacción y aprobación correspondientes, pues, en definitiva, y según el Tribunal Constitucional, esta previsión no vulnera la autonomía estatutaria de las cajas que la LORCA proclama, sino que tiene carácter complementario respecto a aquella en la medida en que regula la situación específica, transitoria

y singular que podría generarse en caso de incumplimiento de lo previsto en la propia LORCA, que otorgaba a las cajas un plazo máximo de diez meses desde su

publicación para proceder a la adaptación de sus estatutos y reglamentos.

Xavier Padrós

**Sentencia 61/1993, de 18 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad planteado por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 13/1990, de 26 de julio, de cajas de ahorros.**

*Ponente:*

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

La impugnación se fundamenta en la contradicción de la Ley canaria respecto a la Ley estatal 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA, en adelante) y, eventualmente, de la 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito. Las materias sobre las que versa la impugnación son: regulación de los supuestos de incompatibilidad para el ejercicio del cargo de consejero general y para la actuación como compromisario; quórum de asistencia y de decisión para la adopción de acuerdos de disolución y liquidación o fusión de cajas de ahorros; sistema de designación para vocales del Consejo de Administración y de la Comisión de Control; nulidad de los acuerdos suscritos por el director general con la caja de ahorros por los que se predetermine la cantidad de la indemnización o compensación en caso de cese y, finalmente, tipificación de algunas infracciones.

1. Con relación a los supuestos de incompatibilidad, el art. 8 LORCA ya había sido declarado básico en la medida en que las causas de incapacidad o incompatibilidad que contiene deben ser respetadas por las legislaciones autonómicas, si bien éstas pueden añadir otros motivos o

previsiones razonables o desarrollar más detalladamente las establecidas en dicha Ley. Partiendo de este planteamiento, el Tribunal Constitucional estima que son inconstitucionales las prescripciones de la Ley canaria contenidas en el art. 35.1.b 2.º (que vincula la incompatibilidad por impago de deudas a la caja a que dicho impago se produzca con contumacia y a que estén reconocidas las deudas por sentencia firme) y en el art. 35.1.d (que establece que no podrán ejercer el cargo de consejero general, ni actuar como compromisarios los presidentes, consejeros, gerentes, asesores y asimilados de otras entidades de crédito, ahorro o gestión financiera). En el primer caso, la inconstitucionalidad deriva de haber añadido a la norma básica estatal unas previsiones que suponen una restricción del supuesto al que se había vinculado la incompatibilidad —el simple impago de deudas. En el segundo caso, por el contrario, la norma canaria, a diferencia de la estatal, ha efectuado supresiones significativas, pues la incompatibilidad no alcanza ni a los funcionarios ni a determinados cargos de corporaciones o entidades relacionados con las entidades de crédito, pero distintos.

En cambio, el Tribunal Constitucional estima como no contraria al principio de seguridad jurídica y, por tanto, constitucional la prescripción del art. 35.1.a, inciso final, de la Ley canaria, referente a las incompatibilidades para el ejercicio

del cargo de consejero general y para la actuación como compromisario, a los que hubiesen sido sancionados por infracciones graves conforme a las previsiones de la ley, sin aludir, como hace la LORCA, a que se entenderán como infracciones graves aquellas a las que el ordenamiento jurídico confiera expresamente tal carácter y que hayan sido apreciadas por los tribunales u órganos administrativos competentes.

2. En lo relativo a los quórum de asistencia y de decisión para la adopción de los acuerdos de disolución y liquidación o fusión de las cajas de ahorros, el Tribunal Constitucional señala que la legislación básica estatal impone en tales materias, que inciden muy directamente en los aspectos financieros de las instituciones, un quórum de asistencia y una mayoría de votación que suponen un mínimo infranqueable que el legislador autonómico sólo puede regular para reforzar, pero no para debilitar o reducir y, en este sentido, se declaran inconstitucionales los núm. 3 y 4 del art. 39 de la Ley canaria, ya que incurren en una flagrante contradicción con la legislación estatal, al circunscribir el quórum de asistencia y la mayoría calificada a unos supuestos entre los cuales no se incluyen los relativos a la disolución y liquidación de la entidad o a su fusión con otra.

3. En cambio, deben estimarse constitucionales los preceptos contenidos en los art. 43.4, 44 y 53.5 de la Ley canaria, que establecen el sistema de designación para vocales del Consejo de Administración y de la Comisión de Control, puesto que los mencionados preceptos se refieren a la proposición de candidatos por los grupos representativos, sin que pueda deducirse, como hacía la representación

del Estado, que se atribuye a los citados grupos el nombramiento directo de los vocales.

4. En cuanto al art. 59, párrafo segundo, inciso final, de la Ley canaria, que establece que serán nulos de pleno derecho los acuerdos suscritos por el director general con la caja de ahorros por los que se predetermine la cantidad de la indemnización o compensación en caso de cese, y a pesar de la alegación del abogado del Estado sobre que esta regulación es reconducible a la materia laboral (competencia exclusiva estatal, de acuerdo con el art. 149.1.7 CE), el Tribunal Constitucional estima que se trata de una verdadera norma de ordenación y disciplina de las cajas para evitar condicionamientos indebidos de las facultades que corresponden a los órganos de las cajas con relación a la remoción de los directores generales en sus cargos y, por tanto, rechaza la imputación de inconstitucionalidad.

5. Finalmente, el Tribunal Constitucional examina la impugnación de los art. 71.a y 72.a de la Ley, basada en la supuesta vulneración de preceptos básicos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito. La pretensión de inconstitucionalidad es rechazada, porque los dos preceptos de la Ley canaria tipifican infracciones sin alterar el régimen general previsto en la Ley estatal que, además, ha previsto en su art. 42.1, *in fine*, la posibilidad de que las comunidades autónomas tipifiquen como muy graves, graves o leves otras infracciones de sus propias normas en materia de ordenación y disciplina.

Xavier Padrós

Sentencia 62/1993, de 18 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad planteado por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las cajas de ahorros de Aragón.

*Ponente:*

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

La impugnación se fundamenta en la contradicción de la Ley aragonesa respecto a la Ley estatal 13/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA, en adelante) y, también, a la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito. Las materias objeto de impugnación afectan a: absorción de cajas de ahorros; requisito de nacionalidad de los consejeros generales; régimen de incompatibilidades; facultades de la Comisión de Control y, finalmente, constitución de comisiones delegadas del Consejo de Administración.

1. En materia de absorciones la controversia se centra en que el art. 14.2 de la Ley aragonesa establece que la absorción por una caja aragonesa de otra caja de ahorros requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo de Administración de la entidad absorbente y la mayoría simple de su correspondiente Asamblea, mientras que la LORCA, que se refiere genéricamente a la fusión de cajas de ahorros (art. 12.2 y 11.3), ha previsto con carácter de norma básica un quórum mínimo de asistencia (la mayoría de los miembros de la Asamblea General) y, al mismo tiempo, un voto calificado (el favorable de los 2/3 de los asistentes). El Tribunal Constitucional concluye en este punto sobre la inconstitucionalidad de la Ley aragonesa en la medida en que establece un quórum de asistencia y una mayoría más limitada que la estatal en una materia cru-

cial para la supervivencia de las organizaciones.

2. El art. 35.1.a de la Ley aragonesa se impugna porque establece como requisito que deberán reunir los consejeros generales el de tener la nacionalidad española. El precepto es inconstitucional porque, si bien la LORCA impuso igualmente tal requisito, con posterioridad el art. 3 del Real decreto legislativo 1298/1986, de 28 de junio, lo suprimió para adaptar la legislación española a la de la Comunidad Económica Europea.

3. El art. 36 de la Ley aragonesa es objeto de impugnación porque no reproduce en su totalidad los supuestos de incompatibilidad previstos en la LORCA; que según el propio Tribunal Constitucional (Sentencia 49/1988, FJ 21) son una lista mínima, que se puede ampliar, precisar o desarrollar, pero no reducir. En este sentido, el precepto es declarado inconstitucional porque no prevé las causas de incompatibilidad para ejercer el cargo de consejeros generales y para actuar como compromisarios los siguientes: «los que hubiesen sido sancionados por infracciones graves»; «los presidentes, consejeros, administradores, directores, gerentes, asesores o asimilados de corporaciones o entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito o financieros»; y «los que estén ligados a cajas de ahorros o a sociedades en cuyo capital participen por contratos de obra, suministros o trabajos retribuidos dos años después, como mínimo, a partir del cese de dicha relación».

4. El art. 60 de la Ley aragonesa, por su parte, pretende establecer una regulación completa de las facultades de la Comisión de Control, recogiendo, precisando y detallando los preceptos de la LORCA. No obstante, no incluye entre sus funciones las relativas a la gestión de la obra benéfico-social y al requerimiento de convocatoria de la Asamblea General extraordinaria en los casos en que haya habido propuesta de suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo de Administración por vulneración de las disposiciones vigentes, o por afectar injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados o al crédito de las cajas de ahorros o de sus impositores o clientes. Tales supresiones, según el Tribunal Constitucional, tienen una incidencia muy directa en el control de la corrección de la gestión de la caja y en la garantía de su solvencia y, por tanto, se declara la inconstitucionalidad del art. 60.1.

5. Finalmente, se impugna el art. 58 de la Ley aragonesa porque contradice el

art. 20.2 LORCA. Así, mientras la norma estatal prevé que el Consejo de Administración pueda delegar funciones en una comisión ejecutiva y en el director general, excepto en determinados supuestos, la norma aragonesa establece que el Consejo de Administración podrá constituir una o más comisiones delegadas, a las que podrá encomendar funciones propias del Consejo, y al mismo tiempo establece que será de constitución reglamentaria una comisión delegada para la obra sociocultural. El Tribunal Constitucional entiende, no obstante, que el precepto estatal debe entenderse como una habilitación de delegaciones en una comisión ejecutiva y en la dirección general que no excluye la posibilidad de que el legislador autonómico prevea, sin contradecir la norma estatal, la delegación en otras comisiones distintas de la ejecutiva y, por tanto, el precepto aragonés no es susceptible de reparo constitucional.

Xavier Padrós

**Sentencia 80/1993, de 8 de marzo (BOE de 15 de abril). Conflictos de competencia núm. 1043/1986 y 336/1987, acumulados, promovidos respectivamente por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno vasco en relación, el primero, con el Real decreto 1063/1986, de 9 de mayo, que regula, dando cumplimiento a directrices comunitarias, la expedición de documentos y certificaciones relativas a diversos sectores de actividades comerciales, y, el segundo, en relación al Real decreto 2225/1986, de 3 de octubre, que modifica el anterior Real decreto.**

*Ponente:*

Vicente Gimeno Sendra

El Real decreto 1063/1986, de 9 de mayo, da cumplimiento a las directrices 64/223/CEE, 68/363/CEE, 68/354/CEE, 70/522/CEE, 70/523/CEE, 74/556/CEE, 74/577/CEE y 75/369/CEE, en materia de establecimiento y libre prestación de ser-

vicios en el sector comercial. Los nacionales de un Estado miembro que deban realizar estas actividades en otro Estado miembro deberán acreditar su honorabilidad y calificación profesional presentando una documentación y certificaciones expedidos por autoridades de su país. El Estado miembro se ve obligado a informar a la Comisión de los órganos com-

petentes. En el mencionado Decreto se considera a la Dirección General de Comercio Interior de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y Hacienda como el organismo a quien corresponde la expedición de los documentos y certificaciones, una vez los particulares hayan presentado los certificados del Registro Mercantil, del Registro Central de Penados y Rebeldes y de las cámaras de comercio para dar cumplimiento al art. 1 del Decreto. El Decreto 2225/1986 reconoce la competencia de las comunidades autónomas en la expedición de certificados y documentos en su ámbito material, que serán requeridas por la Dirección General de Comercio Interior para realizar la expedición final de los certificados que nos ocupan. El punto de discusión competencial es precisamente la competencia estatal para expedir finalmente estos documentos y certificaciones. Los argumentos del abogado del Estado se centran en que la ejecución de las normas comunitarias requiere unidad de interpretación de los tratados y, por tanto, los art. 93, 97 y 149.1.3 CE modulan el contenido de las competencias autonómicas. Establece igualmente una conexión entre la necesidad de uniformidad y vigencia general del derecho comunitario y el interés general. Finalmente, considera que las materias discutidas son relativas a la economía y, por tanto, es preciso tener en cuenta la competencia estatal sobre ordenación general de la economía. Por su parte, las dos comunidades autónomas coinciden en que su competencia sobre comercio interior (art. 12.1.5 EAC y 10.27 EAPV) las habilita para dictar las certificaciones que se atribuye el Estado.

El Tribunal empieza reiterando que

son las reglas de delimitación competencial las que deben fundamentar la resolución de los conflictos de competencia en supuestos de ejecución de derecho comunitario (Sentencias 252/1988, 76/1991 y 115/1991), tal como el mismo Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha consagrado con el principio de autonomía institucional y procedimental: cuando las disposiciones de los tratados o derecho derivado comunitario reconocen poderes a los estados miembros o imponen obligaciones en lo que a la aplicación del derecho comunitario se refiere, el sistema constitucional nacional es el parámetro para determinar el órgano interno que ejercerá los poderes o ejecutará las obligaciones. Por otra parte, la competencia estatal en materia de relaciones internacionales no guarda relación con la materia controvertida, ya que el núcleo fundamental de la misma es el *treaty making power*, la representación exterior y la responsabilidad internacional. Tampoco la garantía de la ejecución del derecho comunitario, que corresponde al Estado, puede dar cobertura a los decretos. En efecto, la expedición de las acreditaciones es una actividad pública certificante ligada a la materia de comercio interior. Por tanto, corresponde a las comunidades autónomas designar los órganos competentes, así como los plazos y condiciones de expedición de las certificaciones. En consecuencia, el Real decreto 1063/1986, con la modificación efectuada por el Real decreto 2225/1986, no es de aplicación directa en las comunidades autónomas de Cataluña y el País Vasco, que disponen de competencia en materia de comercio interior.

Antoni Roig

Sentencia 81/1993, de 8 de marzo (BOE de 15 de abril). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1677/1989, promovido por el Gobierno estatal contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de coordinación de las policías locales.

*Ponente:*

Carles Viver i Pi-Sunyer

En la presente Sentencia, además de las tradicionales mancomunidades municipales en materia de policía local (que en el caso andaluz incluía la posibilidad de que las mancomunidades crearan escuelas de policía) y de las actuaciones supramunicipales de los cuerpos de policía local (que en el caso andaluz incluía la coordinación autonómica de las actuaciones de las policías locales que se llevaran a cabo fuera de su ámbito territorial) (art. 7.e, f y g y 13), se discuten otros temas, alguno de ellos de gran interés por su trascendencia en el reparto constitucional de competencias. Así, se cuestiona la afectación de las comunidades autónomas de vía rápida o especial (art. 151 CE) por las limitaciones incluidas en el art. 148.1 de la Constitución, concretadas en este caso en el apartado 22 del citado precepto. Se discute también la posibilidad de que el alcalde decida los servicios que se prestan con arma y los que no (art. 12.2) y que la Comunidad Autónoma homologue el tipo de armas, la necesidad de revistas periódicas, prácticas de tiro, medidas de seguridad, etc. (art. 12.3), y la dispensa de la uniformidad por parte del alcalde en lugar del gobernador civil, tal como establece la Ley orgánica (art. 21). También (del mismo modo que en el caso extremeño) se cuestiona la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda firmar convenios con los municipios para que los cuerpos de policía local ejerzan las tareas propias de la policía autonómica (art. 23).

El abogado del Estado centra sus argumentos en una lectura estricta de la Ley

orgánica y también de la reserva competencial constitucional en favor del Estado. Lo que conlleva volver a hablar de la proscripción legal de las mancomunidades de las policías locales, de la exclusividad de la competencia estatal en materia de armas, de la competencia exclusiva del gobernador civil para autorizar los servicios que se prestan sin armas, y de la necesidad de que las comunidades autónomas con competencia para crear un cuerpo policial propio soliciten la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía como única vía para ejercer su competencia fuera de la creación efectiva del cuerpo policial propio.

La representación autonómica plantea una enmienda a la totalidad a la impugnación estatal: las comunidades autónomas de vía rápida (art. 151) no están condicionadas por las limitaciones incluidas en el art. 148.1 de la Constitución, ya que éste sólo afecta a las comunidades autónomas de vía lenta (art. 143-146 y ss.). Las primeras pueden asumir todas esas competencias no reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, y éste tan sólo reserva, en el ámbito material de la Ley cuestionada, la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18) y la seguridad pública (art. 149.1.29). Así pues, según los argumentos de la parte autonómica, sólo serán oponibles los argumentos de la parte estatal derivados de tales competencias, no los derivados de la competencia sobre coordinación de policías locales que sólo podrán condicionar a las comunidades autónomas de vía lenta u ordinaria.

En cuanto a los motivos concretos de la controversia, la parte autonómica alega

la inexistencia de una prohibición expresa para la creación de las mancomunidades policiales en la Ley orgánica, lo cual permite actuar a la legislación general del régimen local que sí permite este tipo de mancomunidades. En el mismo contexto, el representante autonómico fundamenta la coordinación de las actuaciones supramunicipales de las policías locales no en la supramunicipalidad de las actuaciones de la policía local, sino en la competencia autonómica para la coordinación. Tampoco cree que la autorización por parte del alcalde de los servicios que deben ejecutarse sin armas afecte a las competencias estatales, ya que dicha función (al igual que la de homologación del armamento a través de un decreto de la Junta) se llevará a cabo en el marco de la Ley orgánica y de la legislación estatal en materia de armas, además de las funciones atribuidas al alcalde por la legislación de régimen local. También resulta defendible para la Comunidad Autónoma que, en el marco de la determinación por parte de las autoridades estatales de los supuestos en que los miembros de los cuerpos policiales pueden actuar sin uniforme, los alcaldes puedan determinar los agentes concretos del cuerpo de policía local de su municipio que lleven a cabo su servicio sin la indumentaria policial. La ejecución de las competencias de la policía autonómica a través de las policías locales, la defiende la Comunidad Autónoma en función de su competencia para organizar sus servicios de la forma que crea conveniente sin contravenir, como no ocurre en este caso, la normativa estatal sobre seguridad (que no prohíbe tal ejercicio de la competencia autonómica) ni sobre régimen local.

El Tribunal no se pronuncia directamente sobre la cuestión más de fondo en cuanto al sistema constitucional de reparto competencial. Afirma que puede resolverse el recurso sin necesidad de pronun-

ciarse sobre las relaciones entre los art. 148 y 149 de la Constitución, ya que, al margen del contenido del art. 148.1, lo que es incuestionable es la competencia estatal para regular la seguridad pública, y es en virtud de dicha competencia que el Estado ha dictado la LOFCS (*vide* FJ 2). Tal razonamiento, no obstante, significa una aceptación implícita del argumento formal de la representación autonómica, al no recurrir a la competencia estatal *ex* art. 148.1.22. Otro tema es que el resultado material de este caso concreto no se diferencie en demasía del que habría resultado en caso de no ser aceptados los argumentos de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a las cuestiones concretas, el Tribunal declara la inconstitucionalidad de los preceptos que autorizan las mancomunidades de municipios, los servicios supramunicipales y todos aquellos aspectos relacionados, en virtud de su ya tradicional doctrina (FJ 3 y 4), y del precepto que autorizaba a los alcaldes a concretar los casos de dispensa de la uniformidad. El argumento de este último caso también se centra en el contenido de la LOFCS que establece que la dispensa debe ser autorizada por el gobernador civil respectivo (FJ 7).

Sin embargo, el Tribunal no halla problemas en cuanto a la constitucionalidad del resto de preceptos impugnados, ya que es posible transferir agentes de policía de unos municipios a otros a través de los mecanismos previstos en la legislación sobre función pública (como, por ejemplo, las comisiones de servicios) sin infringir la LOFCS, al integrarse dichos funcionarios temporalmente en los cuerpos de policía en cuyos municipios desarrollan sus servicios (FJ 4), así como también es coherente con el ordenamiento jurídico, aunque no lo diga expresamente la LOFCS, que los servicios policiales que se presenten fuera del término muni-

cial del cuerpo actuante se hagan bajo la superior jefatura del alcalde del municipio donde actúen (FJ 4).

Por otra parte, puede entrar en las facultades autonómicas de coordinación tanto la coordinación de las actividades de las policías locales que, de acuerdo con lo previsto en la LOFCS, se desarrollen fuera de su territorio (FJ 4), como la determinación, en el marco de la legislación básica del Estado, de los modelos y marcas de armas que deban utilizar las policías locales (FJ 6). También forma parte de las funciones del alcalde la determinación, en el marco de la legislación

estatal en el ámbito de la seguridad, de los servicios que se presten con armas y los que deben prestarse sin ellas (FJ 6).

Tampoco infringe el reparto constitucional de competencias el hecho de que la Comunidad Autónoma firme acuerdos con las policías locales para que éstas lleven a cabo las funciones propias de la policía autonómica, ya que la LOFCS no obliga, en caso de inexistencia de policía autonómica, a la ejecución de estas funciones a través de las unidades adscritas al Cuerpo Nacional de Policía (FJ 5).

Francesc Guillén

**Sentencia 82/1993, de 8 de marzo (BOE de 15 de abril). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1918/1990, promovido por el Gobierno estatal contra determinados preceptos de la Ley de la Generalidad Valenciana 2/1990, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales.**

*Ponente:*

Carles Viver i Pi-Sunyer

Además de los tradicionales puntos de conflicto en esta materia (supuestos de actuación supramunicipal de los cuerpos de policía local —art. 2—) y del ámbito material del alcance de la coordinación (art. 4.1), se discute en la presente Sentencia si la previa autorización de la Comunidad Autónoma para que los municipios puedan crear plazas de auxiliar de la policía local afecta o no a la autonomía local (art. 13.1), y si la Comunidad Autónoma puede equiparar, a los únicos efectos de acceder a las diferentes categorías policiales establecidas por la Ley, los cursos del Instituto Valenciano de Seguridad Pública a las titulaciones exigidas para el acceso a los diferentes grupos de la función pública (art. 23.2).

El abogado del Estado, además de la tradicional referencia a los preceptos de la LOFCS reguladores de los ámbitos de ac-

tuación de las policías locales, alegó la limitación de la autonomía local con el establecimiento de la autorización autonómica establecida en la Ley para la creación de plazas de auxiliar de la policía local y la vulneración de la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales establecida en el art. 149.1.30 CE.

La representación autonómica, por su parte, alegó la subsumibilidad de los supuestos de intervención supramunicipal previstos en la Ley autonómica dentro de los márgenes establecidos en la LOFCS y, en cualquier caso, la necesidad de que la Comunidad Autónoma contemple tales supuestos. Del mismo modo, la creación del marco en que deberá desarrollarse el apoyo y la colaboración interpolicial en materia de información, actuaciones conjuntas y prestaciones recíprocas de carácter temporal o extraordinario, y la orga-

nización de un sistema de intercomunicaciones policiales son subsumibles dentro de las facultades que integran la coordinación según lo previsto en el art. 39 LOFCS que, en ningún caso, debe ser interpretado de forma literal y cerrada. También entraría dentro de la competencia para la coordinación de las policías locales el control de las plazas de auxiliares de policía local con el fin de evitar la creación de dichas plazas en aquellos municipios que no posean suficientes medios. Finalmente, la Ley valenciana no pretendía regular las condiciones para la homologación de los títulos académicos y profesionales, sino únicamente posibilitar actos concretos de homologación, lo cual no afecta a la competencia exclusiva estatal para la regulación.

El alto Tribunal acepta la constitucionalidad del establecimiento de medios que permitan la cooperación interpolicial fundamentalmente en el ámbito del intercambio de información. Se trata (como había expresado el mismo Tribunal en el caso extremeño) de competencias perfectamente subsumibles dentro

del listado del art. 39 LOFCS que no es, a los ojos del Tribunal, un *numerus clausus* (FJ 3).

No obstante, el Tribunal niega la constitucionalidad al resto de preceptos impugnados por: *a)* Prever supuestos de intervención supramunicipal no subsumibles en lo establecido en el art. 51.3 LOFCS que es, en este caso sí, un *numerus clausus* (FJ 2); *b)* Limitar la autonomía local por incidir en una competencia (la de aprobar su plantilla) reservada a los municipios por la legislación básica del régimen local (FJ 4), y *c)* Por infringir la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales que «comprende la de establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título...» (FJ 5).

Francesc Guillén

**Sentencia 85/1993, de 8 de marzo (BOE de 15 de abril). Recurso de inconstitucionalidad núm. 2091/1991, promovido por el Gobierno estatal contra determinados preceptos de la Ley de la catalana 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales.**

*Ponente:*

Carles Viver i Pi-Sunyer

Los puntos concretos de la controversia son cinco (además de la discusión, como en el caso andaluz, sobre un tema más general en la distribución constitucional de competencias: la limitación o no por los contenidos del art. 148.1 CE de las comunidades autónomas de vía rápida o especial):

— La atribución a la Generalidad de competencia para el establecimiento de medios e instrumentos que posibiliten un sistema de información recíproca entre los cuerpos de policía local (art. 15.1.b).

— La atribución de competencia a la Comunidad Autónoma para determinar, vía reglamentaria y previo informe de la Comisión de Coordinación de las policías locales, «los tipos de armas que utiliza-

rán las policías locales, las características de los depósitos de armas, las normas para administrarlas y las medidas de seguridad necesarias para evitar su pérdida, sustracción o uso indebido deben determinarse por reglamento... de acuerdo con la normativa vigente en materia de armamento» (art. 18).

— La posibilidad de que los municipios que no tengan policía local suscriban convenios con el Departamento de Gobernación para que la policía autonómica pueda llevar a cabo las funciones de las policías locales (art. 23.1).

— La posibilidad de que los municipios que disponen de policía local, pero que, en algunas ocasiones, no pueden cubrir todas sus necesidades de seguridad, puedan suscribir acuerdos con el Departamento de Gobernación para que la policía autonómica pueda complementar a la policía local (art. 23.2).

— La conclusión de convenios de cooperación interpolicial entre municipios limítrofes, en casos de necesidad y con la autorización previa del Departamento de Gobernación (art. 23.3).

El abogado del Estado alegó:

1. La competencia sobre coordinación de las policías locales la reciben todas las comunidades autónomas a partir del art. 148.1.22 CE, lo cual significa que todas las comunidades autónomas están limitadas por la ley orgánica prevista en el mencionado precepto.

2. La LOFCS determina, en su art. 39, de forma exhaustiva, las facultades que integran la competencia autonómica de coordinación de las policías locales. El supuesto previsto en el art. 15.1.b de la Ley catalana no aparece expresamente entre los apartados del art. 39 de la LOFCS. En consecuencia, se trata de un supuesto que excede de las competencias coordinadoras de las comunidades autónomas.

3. La tendencia y uso de las armas es una competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.26 CE y, por lo tanto, ni la Generalidad de Cataluña ni ninguna otra comunidad autónoma puede llevar a cabo ningún tipo de actividad normativa en este ámbito.

4. La LOFCS establece (art. 51.2), de forma taxativa, que en los municipios en que no haya policía local las funciones que le corresponden a este cuerpo las llevará a cabo el personal que desarrolle funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones con la denominación de «guardias, vigilantes, agentes o alguaciles o análogos». Así pues, queda fuera del bloque de la constitucionalidad la previsión de la Ley catalana, según la cual la policía autonómica pueda ejercer tales funciones vía convenio entre los municipios correspondientes y el Departamento de Gobernación.

5. La posibilidad de que la policía autonómica lleve a cabo competencias propias de las policías locales vulnera la atribución competencial hecha por la LOFCS (art. 38) a las policías autonómicas.

6. La Ley catalana ignora las juntas locales de seguridad al establecer la cooperación entre las policías locales y la policía autonómica.

7. La posibilidad de que los ayuntamientos puedan suscribir acuerdos de colaboración intermunicipal en materia de policía local vulnera la limitación territorial establecida por el art. 51.3 LOFCS para la actuación de las policías locales.

La representación de la Comunidad Autónoma, por su parte, alegó:

1. El límite establecido por el art. 148.1.22 CE no afecta a las comunidades autónomas de vía especial, ya que tales comunidades sólo hallan límites en las reservas estatales incluidas en el art. 149 CE.

2. En coherencia con el argumento anterior, no puede oponerse el contenido del art. 39 LOFCS, que forma parte de la Ley orgánica *ex art.* 148.1.22 CE, a la constitucionalidad del art. 15.1.b de la Ley catalana.

3. En cualquier caso, el supuesto previsto en el art. 15.1.b es submisible dentro de la letra b) del art. 39 LOFCS, ya que los supuestos que se incluyen en dicho precepto no son en ningún caso un *numerus clausus*.

4. No existe vulneración de la competencia estatal en materia de armas, ya que, en primer lugar, la Ley no regula nada, sino que lo único que hace es prever una futura regulación autonómica, y, en segundo lugar, lo hace respetando expresamente la competencia estatal sobre la materia («de acuerdo con la normativa vigente»).

5. Las funciones que la LOFCS atribuye a las policías autonómicas no constituyen un *numerus clausus*, ya que la misma legislación estatal atribuye a las comunidades autónomas competencias diferentes a las previstas en el art. 38 LOFCS en materias como, por ejemplo, la protección civil.

6. El supuesto previsto en el art. 51.2 LOFCS no es excluyente de otras soluciones para la falta de policía local en los municipios y, además, la Ley no establece la obligatoriedad de que los municipios suscriban este tipo de acuerdos, sino, únicamente, la posibilidad de que lo soliciten a través de sus órganos representativos, lo cual resulta absolutamente respetuoso con la autonomía local.

7. El deber de auxilio mutuo entre administraciones ya justifica de forma suficiente la cooperación de la policía autonómica con aquellas policías locales que no tengan recursos para responder a

todas las necesidades municipales de seguridad. Además, el precepto no excluye la posibilidad de que los acuerdos municipios-Generalidad se lleven a cabo dentro de las juntas locales de seguridad.

8. La posibilidad de que los municipios puedan suscribir acuerdos de cooperación no implica necesariamente que dicha colaboración deba llevarse a cabo a través de actuaciones supramunicipales que infrinjan lo previsto en el art. 51.3 LOFCS.

El Tribunal, en primer lugar, no entra, al igual que en el caso andaluz, explícitamente a valorar la relación entre los art. 148 y 149 de la Constitución. El razonamiento vuelve a ser que, en cualquier caso, la competencia para la regulación de la seguridad pública (art. 149.1.29 CE) es una competencia estatal que puede incidir en la competencia autonómica sobre coordinación de las policías locales (FJ 1). Lo cual representa, implícitamente, reconocer el argumento de la representación de la Generalidad, ya que no se utiliza la competencia estatal *ex art.* 148.1.22 CE. En coherencia con esto, aunque no lo dice explícitamente, al analizar la constitucionalidad del art. 15.1.b de la Ley catalana, el Tribunal lo justifica en función del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre las administraciones públicas y en ningún caso recurre, como en el caso extremeño, a subsumir el supuesto previsto en el precepto dentro de los previstos en el art. 39 LOFCS (FJ 2).

En cuanto al resto de puntos conflictivos, el Tribunal también acoge los argumentos de la representación de la Generalidad (FJ 3 y 4).

Francesc Guillén

Sentencia 86/1993, de 8 de marzo (BOE de 15 de abril). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1283/1992, promovido por el Gobierno estatal contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento gallego 3/1992, de 23 de marzo, de coordinación de las policías locales.

*Ponente:*

Carles Viver i Pi-Sunyer

Se discuten aquí dos puntos que ya hemos hallado en las anteriores sentencias:

a) El establecimiento por parte de la Comunidad autónoma de medios e instrumentos de información recíproca que faciliten la efectividad y coordinación de los servicios policiales (art. 5.1.f y b).

b) La conclusión de acuerdos bilaterales entre los alcaldes para conseguir, cuando un municipio tenga una insuficiencia temporal de los servicios (o incluso aquellos que no tengan policía local), la transferencia, por tiempo determinado y en régimen de comisión de servicios, de agentes de otro municipio que tiene personal suficiente en su plantilla.

El abogado del Estado argumenta de nuevo que los supuestos previstos en los apartados f y b no son subsumibles dentro de los supuestos incluidos en el art. 39 LOFCS, que es un *numerus clausus*, y que en el art. 6 de la Ley gallega se están vulnerando las limitaciones territoriales de las actuaciones de las policías locales establecidas en la LOFCS.

La argumentación de la Comunidad autónoma presenta alguna variación en relación con la realizada por la Generalidad de Cataluña. La razón es la siguiente: aunque Galicia accedió a la autonomía por la misma vía que Cataluña y, por tanto, en principio tampoco estaría limitada por la Ley orgánica ex art. 148.1.22 CE, no asumió la competencia sobre coordinación de las policías locales en su Estatuto de autonomía. No obstante, en la actualidad podemos afirmar que Gali-

cia tiene competencia para la coordinación de las policías locales, debido a que el art. 39 LOFCS atribuye la competencia sobre la coordinación de las policías locales a todas las comunidades autónomas sin excepción, actuando como Ley orgánica de transferencia ex art. 150.2 CE en los casos de comunidades autónomas que no hubiesen asumido la competencia en sus estatutos (como Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana). Como en este caso el art. 30 LOFCS atribuye la competencia a la Comunidad Autónoma sí la vincula, aunque haya accedido a la autonomía por una vía que le habría permitido evitar la limitación de la Ley estatal ex art. 148.1.22 CE. Por ello la Comunidad Autónoma no puede argumentar del mismo modo que la Generalidad de Cataluña. Así, la argumentación autonómica se centra, en este caso, en el art. 39 LOFCS. Tal precepto delimita la competencia autonómica con la propia LOFCS y la Ley de bases de régimen local. Teniendo en cuenta que esta última Ley incluye el deber de informar entre las administraciones, no podemos hablar de inconstitucionalidad del precepto impugnado, aunque no aparezca de forma explícita en el art. 39 LOFCS, que no es una lista cerrada.

En cuanto al otro precepto impugnado, la Comunidad autónoma argumenta que no se trata de actuaciones extraterritoriales, sino de una integración de los agentes pertenecientes a unos cuerpos dentro de otros en cuyo marco actúan a través de la tradicional figura de la comisión de servicios.

El alto Tribunal sentencia de nuevo que la existencia de deberes recíprocos de información entre las distintas adminis-

traciones públicas es una consecuencia del principio de colaboración que debe presidir las relaciones interadministrativas y que resulta de la esencia del modelo de organización territorial del Estado. Este deber no supone un incremento competencial de instancia territorial alguna (autonómica en este caso), aunque «la competencia autonómica de coordinación de las Policías Locales no podría ser ejercida sin el previo establecimiento de un sistema de información recíproca» o, dicho de otro modo, «es clara la conexión entre el deber de información recogido en la Ley impugnada y la competen-

cia autonómica de coordinación de Policías Locales de la que aquél es un presupuesto lógico» (FJ 2).

Por otra parte, el Tribunal recuerda que lo proscrito por la LOFCS es «la prestación en común de los servicios de policía y la actuación extraterritorial de los «Cuerpos» de Policía Municipal, pero no impide la transferencia o adscripción temporal de agentes individualmente considerados» (FJ 3). Así, ambos preceptos de la Ley autonómica ven confirmada su constitucionalidad.

Francesc Guillén

**Sentencia 87/1993, de 11 de marzo (BOE de 15 de abril). Conflictos positivos de competencia núm. 359/1986, 959/1987, 971/1987 y 263/1988, acumulados, promovidos por el Gobierno vasco y por la Generalidad Valenciana. El primero se refiere a ciertos preceptos del Real decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, que desarrolla el título I de la Ley 13/1985, de 13 de mayo. El segundo y el tercero relativos al Real decreto 321/1987, de 27 de febrero, sobre regulación del coeficiente de inversión obligatoria de las entidades de depósito, y, finalmente, el conflicto planteado por la Generalidad Valenciana en relación al Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1987, que denegó la autorización solicitada por la misma para emitir deuda pública, serie A.**

*Ponente:*

Pedro Cruz Villalón

Los cuatro conflictos de competencia suscitan idéntica problemática que los recursos de inconstitucionalidad 800/1985 y 801/1985 contra los art. 4.1 y 5.2, inciso primero, del título I de la Ley 13/1985, resueltos en la Sentencia 135/1992. Se alega, al igual que entonces, vulneración del principio de suficiencia de los ingresos de las haciendas autonómicas (156.1 CE), así como discriminación ya que éstas se hallan en inferioridad de condiciones para obtener una financiación adicional a través del crédito y deuda pública. El Tribunal descarta desde un principio la inconstitucio-

nalidad de los preceptos, y remite a los razonamientos de la citada Sentencia. Antes de pasar al examen concreto de los preceptos discutidos, se advierte que el Real decreto fue derogado por el Real decreto 321/1987, si bien con ello no se cambió sustancialmente la regulación del sector. De este modo, retomando la argumentación de la Sentencia 182/1987, el Tribunal considera oportuno el examen conjunto de ambos preceptos.

Los art. 4.1.a, excepto el párrafo segundo, y 4.1.b, 2.8, 5.1 y 5.4 del Real decreto 2254/1985 lesionarían, a criterio de las comunidades impugnantes, la autonomía financiera y el principio de suficiencia de recursos. En efecto, no se

fija un porcentaje mínimo de inversión obligatoria en activos económicos y, además, sí son fijados niveles mínimos de adquisición de deuda del Estado, del Tesoro y pagarés del Tesoro por las entidades de depósito, vulnerándose de este modo el art. 14.5 de la LOFCA. Finalmente, la autonomía financiera también queda afectada al circunscribirse la impugnación de los activos calificados por las comunidades autónomas a los coeficientes de las cajas de ahorros y cooperativas de crédito, con exclusión de otras entidades de crédito. El Tribunal reproduce los fundamentos jurídicos 4 *in fine*, 8 y 9 de la Sentencia 135/1992, considerando que el Estado se encuentra habilitado por el título competencial del art. 149.1.11 CE, de modo que no se produce infracción alguna del art. 14.5 de la LOFCA, ni discriminación a las comunidades autónomas.

Por otra parte, el carácter ejecutivo de las facultades atribuidas al Estado en los art. 8.3 del Real decreto 2254/1985 y 5.2 y 5.3 del Real decreto 321/1987 no es, según el Tribunal, una extralimitación en la ordenación básica del crédito. Se retoma la argumentación de las Sentencias 135/1992, FJ 3, y 178/1992, FJ 2.

Finalmente, la denegación de la autorización solicitada por la Comunidad Valenciana para emitir deuda pública de la serie A con la calificación de computable para las cajas rurales tampoco es contraria a la distribución competencial, de acuerdo con lo que se ha argumentado anteriormente.

En conclusión, las disposiciones y actos impugnados no son contrarios a la distribución competencial, ya que las competencias en discusión corresponden al Estado.

Antoni Roig

**Sentencia 88/1993, de 12 de marzo. Legislación civil, competencia de las comunidades autónomas (art. 149.1.8 CE). Ley 3/1988, de 25 de abril, de las Cortes de Aragón, sobre la equiparación de los hijos adoptivos.**

*Ponente:*

Álvaro Rodríguez Bereijo

La Sentencia referenciada es consecuencia de un recurso formulado por el Gobierno del Estado contra la Ley 3/1988, de 25 de abril, de las Cortes de Aragón, cuya incidencia se proyectaba en el ámbito de la regulación de determinados aspectos de la filiación adoptiva.

El recurso, esencialmente, se fundamenta en el criterio de que la actividad legislativa de las Cortes de Aragón había ido más allá de los ámbitos competenciales asumidos por la Comunidad Autónoma por medio de su Estatuto de autonomía y en el marco de las previsiones del art. 149.1.8 de la Constitución.

Se inician los razonamientos de la Sentencia con la determinación de que la expresión «en todo caso», contenida en el art. 148.1.8 de la Constitución, no puede interpretarse, y, en consecuencia, no es expresiva de una delimitación competencial *a contrario sensu* en favor de las comunidades autónomas. Recuerda el Tribunal que la competencia en materia de legislación civil corresponde *ab initio* al Estado, a pesar de que subsiguientemente la Constitución establece una garantía de lo que el Tribunal Constitucional califica de foralidad civil, garantía que no responde a la finalidad que se desprende del art. 147 de la Constitución en lo referente a la gestión por parte de las comunidades autónomas de sus intereses res-

pectivos, sino como una estricta garantía de los derechos civiles especiales existentes, garantía que se instrumenta por medio de la propia autonomía política; precisando que el contenido de la disposición final primera de la Constitución no puede entenderse como llamado a ordenar el régimen de las foralidades civiles, sino exclusivamente referido a singulares aspectos de carácter jurídico-público que, históricamente, se proyectaban sobre el paisaje jurídico de determinadas zonas del territorio del actual Estado español.

Establecido lo anterior, la Sentencia aborda, por vez primera, la delimitación jurisprudencial de los conceptos «conservación, modificación y desarrollo» de los derechos civiles forales y, muy particularmente, del concepto de «desarrollo».

Así, identifica el concepto conservación en el ámbito de preservación del derecho foral por medio de técnicas utilizadas por las comunidades autónomas (iniciadas por el Parlamento de Cataluña en la Ley 13/1984, de 20 de marzo, sobre compilación de derecho civil de Cataluña) de integración y asunción en el ordenamiento de cada comunidad del contenido normativo de las antiguas compilaciones y demás normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento; así como en la formalización legislativa de costumbres vigentes como idéntica expresión de esta actividad de conservación.

Asimismo identifica la actividad modificativa de los derechos forales con la alteración de las reglas directas y expresas preexistentes en el derecho.

Trascendente, sin embargo, resulta el fundamento tercero de la Sentencia, en el cual se ocupa exclusivamente en determinar los parámetros del concepto constitucional, y después reiterado en los estatutos que asumen competencias en el ámbito civil, de «desarrollo» de los derechos forales; parámetros que preservan una

acción legislativa que haga posible el crecimiento orgánico de los derechos forales y su vitalidad hacia el futuro, posibilitando consecuentemente la ordenación legislativa «de ámbitos hasta el momento no normados por este derecho», por lo cual el desarrollo de los derechos civiles forales no puede vincularse rígidamente en el actual contenido de la compilación, pues la expresión «allí donde existan» hace referencia a los derechos y no a las instituciones, sino que ello signifique, por el contrario, un reconocimiento de competencia ilimitada de las comunidades autónomas en base a este título competencial.

El límite establecido por el Tribunal Constitucional orbita en el ámbito de la conexidad de las nuevas regulaciones con instituciones ya existentes en el derecho foral como actividad de actualización o innovación de sus contenidos *según los principios informadores peculiares del derecho foral*.

La Sentencia resulta importante, pues rechaza cualquier posicionamiento petrificador de las competencias de las comunidades autónomas en materia civil, posicionamiento doctrinal que, en caso de ser asumido por el Tribunal Constitucional, hubiese limitado la actividad legislativa de las comunidades autónomas a aquellos textos e instituciones expresamente ya normados en las compilaciones. La Sentencia reconoce que el alcance de la actuación de desarrollo no es ilimitado, pero, asimismo, estos límites no los establece por medio de una lectura gramatical y casuística del articulado de las antiguas compilaciones, sino que, muy al contrario, exige únicamente que se dé una conexión con las instituciones no residentes en las compilaciones, sino residentes en el derecho foral entendido como un todo, según los propios principios que informan al derecho foral, precisión esencial en cuanto a la determinación del alcance de esta competencia.

Primer voto particular. Este voto particular no comparte el criterio de la Sentencia en cuanto al resultado de la exigencia de conexidad, entendiéndose que el único límite de la actuación legislativa de las comunidades autónomas en competencia de materia civil lo es en los ámbitos materiales expresamente señalados en el art. 149.1.8 de la Constitución española.

Segundo voto particular. Este voto

tampoco comparte el criterio de conexidad a pesar de reconocer la amplitud del criterio recogido en la Sentencia, entendiéndose, no obstante, el autor del voto, que el único límite de la actuación legislativa se sitúa en la expresión «en todo caso» (149.1.8 CE) como indicativo de los ámbitos materiales reservados al Estado.

Carles de Alfonso

**Sentencia 108/1993, de 25 de marzo (BOE de 15 de abril). Conflicto positivo de competencia núm. 397/1987. Competencia para sancionar el funcionamiento de una emisora de radiodifusión en frecuencia modulada sin la autorización administrativa correspondiente.**

*Ponente:*

Miguel Rodríguez-Piñero

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promueve el conflicto positivo de competencias frente a la Resolución del director general de Telecomunicaciones, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, relativa al funcionamiento de una emisora de radiodifusión en frecuencia modulada, sin la correspondiente concesión administrativa. En esta Resolución se acuerda incoar expediente sancionador, se nombra instructor y se procede al precintado de los equipos y a la clausura de las instalaciones.

El Gobierno promotor del conflicto considera que la citada actuación estatal invade las potestades de ejecución que en materia de radio, televisión y demás medios de comunicación social corresponden a la Comunidad Autónoma (art. 16 EAC), de acuerdo con las normas básicas del Estado y en los términos de la competencia establecidos en el Estatuto jurídico de radio y televisión.

Para la resolución del conflicto, el Tribunal Constitucional invoca la Sentencia

26/1982, según la cual corresponde a la Generalidad la resolución de las solicitudes de concesiones de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia, su otorgamiento y la regulación del procedimiento de adjudicación, respetando la facultad estatal de asignar frecuencias y potencias, y la de inspección y control del cumplimiento de las condiciones técnicas de las emisoras (FJ 2).

En virtud de tales criterios jurisprudenciales, el Tribunal Constitucional declara que «incumbe a la Generalidad la resolución de solicitudes de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia, su otorgamiento y la regulación del procedimiento de adjudicación de las mismas, respetando las normas de naturaleza básicas vigentes en todo el Estado que fija la disposición adicional sexta de la LOT. [...] En consecuencia, las facultades accesorias a la competencia principal y referidas a la inspección de los servicios e imposición de sanciones derivadas de infracciones a esa normativa autonómica, deben corresponder también a quien ostেন-

ta la potestad para otorgar las concesiones para la gestión indirecta de los servicios: la Generalidad» (FJ 3).

El Tribunal también reconoce que corresponde al Estado la inspección y el régimen sancionador de las infracciones a las normas de ordenación de las telecomunicaciones y, en particular, cuando se utilicen frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa o distinta de las autorizadas, o cuando se instalen equipos no homologados o que incumplan las condiciones técnicas fijadas.

Pero añade: «Allí donde las comunidades autónomas ostenten, según los estatutos, competencias en materia de radio y otros medios de comunicación social —como ocurre en Cataluña, de acuerdo con el art. 16 de su Estatuto de autonomía—, al corresponderles el otorgamiento de la concesión de emisoras con modulación de frecuencia, debe corresponderles también la facultad de interrumpir provisionalmente el funcionamiento de las emisoras clandestinas y la clausura de los equipos, así como la instrucción de los correspondientes expedientes sancionadores y, en su caso, la imposición de sanciones» (FJ 3).

En este sentido, el Tribunal Constitucional sale al paso de la tesis aducida por el abogado del Estado, según la cual la atribución por el Gobierno de frecuencias y potencias es previa al ejercicio de las competencias autonómicas sobre el otorgamiento de las concesiones. Concluye el Tribunal que la concesión —o su denegación o falta de solicitud— es el punto de conexión que determina la titularidad de la competencia para la inspección y sanción de las emisoras clandestinas.

En consecuencia, declara que «corresponden a la Generalidad de Cataluña las facultades de inspección de emisoras radiofónicas clandestinas en ondas métricas con modulación de frecuencia, entendiéndose por tales aquellas que emitan sin poseer la correspondiente concesión administrativa, así como la imposición, en su caso, de sanciones y la adopción de las medidas provisionales pertinentes durante la tramitación del expediente sancionador» (FJ 4).

Así pues, el conflicto se resuelve declarando que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Imma Folchi

**Sentencia 141/1993, de 22 de abril. Conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno vasco contra el Real decreto 2528/1986, de 28 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento general de contratación del Estado para adaptarlo al Real decreto legislativo 931/1986, de 2 de mayo.**

*Ponente:*

Eugenio Díaz Eimil

Se trata de la primera sentencia del Tribunal Constitucional que aborda de modo directo la problemática del alcance de la legislación básica del Estado en materia de contratos administrativos, ya que la anterior Sentencia 179/1992, de 16 de noviembre, que resolvía la impugnación

del Real decreto legislativo 931/1986, de 2 de mayo, se limitó a un pronunciamiento formal sobre la habilitación del Gobierno estatal para declarar básicos determinados preceptos sobre contratación mediante una norma delegada.

En este sentido, la Sentencia 141/1993, de 22 de abril, se configura como un verdadero *leading case* en la materia, puesto que, aparte de resolver también algunos

aspectos formales, contiene los primeros pronunciamientos sobre aspectos materiales. Los puntos más significativos de la sentencia pueden resumirse del siguiente modo:

1. En primer lugar, y desde la perspectiva formal, se analiza si pueden establecerse normas básicas mediante una norma reglamentaria y sin habilitación legal expresa. La respuesta del Tribunal Constitucional, en la línea establecida en la Sentencia 69/1988, de 19 de abril, reiterada después en otras sentencias, es afirmativa, ya que, si bien lo normal es que la declaración de lo que es básico se introduzca por la ley formal, el Gobierno también puede, excepcionalmente, efectuar dicha declaración para atender a circunstancias coyunturales o porque se trate de normas que resulten complemento necesario para garantizar la finalidad a que responde la competencia estatal sobre las bases.

En este sentido, cuando la disposición final primera del Real decreto impugnado declara básicos los preceptos reglamentarios, no hace otra cosa que cumplir con el deber general inherente a su función y, por lo tanto, no es preciso que disponga de habilitación legal expresa (FJ 3 y 4).

2. En segundo lugar, y teniendo en cuenta que la finalidad de la disposición impugnada es la adaptación del Reglamento general de contratación del Estado al Real decreto legislativo 931/1986 y, en consecuencia, al derecho eurocomunitario de contratos, el Tribunal Constitucional afirma que el hecho de que las directrices eurocomunitarias sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades, centrales y descentralizadas, de los estados miembros y que incluso en algunos casos puedan tener un efecto directo, no significa que las normas estatales que las adaptan a nuestro ordenamiento de-

ban ser consideradas necesariamente como básicas, ya que la cuestión debe resolverse conforme a las reglas del derecho interno de distribución de competencias. Por tanto, que algunos preceptos del Real decreto 2528/1986 se limiten a transcribir el contenido de otros incluidos en directrices comunitarias no resuelve la duda sobre su carácter básico (FJ 2).

3. En definitiva, según el Tribunal Constitucional, hay que llevar a cabo el análisis del contenido material de los preceptos impugnados y para realizar esta operación el propio Tribunal apunta unas reglas generales sobre lo que debe ser la normativa básica sobre contratos. Concretamente, señala que dicha normativa básica debe poseer un objetivo primordial: «...proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas».

A la inversa, no serán básicas las prescripciones de detalle o de procedimiento que puedan ser sustituidas por otras regulaciones, igualmente complementarias o de detalle, elaboradas por las comunidades autónomas (FJ 5).

4. A partir de estos planteamientos generales, el Tribunal Constitucional analiza los preceptos impugnados y concluye sobre el carácter básico de algunos de ellos, declarando a la vez que otros preceptos no forman parte de la legislación básica sobre contratos. Concretamente, no forman parte de la legislación básica sobre contratos, por tratarse de normas auxiliares, formalistas o de procedimiento, los siguientes artículos del Real decreto 2528/1986, de 28 de noviembre:

— El penúltimo párrafo del art. 23, que faculta al órgano de contratación para recabar del empresario aclaraciones

sobre certificados y documentos presentados con el fin de probar su capacidad de contratar o para requerirle documentación complementaria.

— El último párrafo del art. 25, que regula el modo de acreditar documentalmente la personalidad de las empresas ante la Administración al efecto de contratar.

— El segundo y tercer párrafos del art. 27, que regulan la acreditación y representación de las empresas que liciten constituyendo una agrupación temporal.

— Los art. 66 (excepto su último párrafo) y 82, que regulan detalladamente el contenido de los pliegos de prescripciones técnicas particulares y de los pliegos de cláusulas administrativas particulares del contrato de obras, y el art. 244 (excepto el tercer párrafo del núm. 2), que regula los conceptos que deben incluirse en el pliego de bases para los contratos de suministros.

— El último párrafo del art. 97, que, con ocasión de la regulación del modelo de presentación de las proposiciones y de

los modelos que deben acompañarse, prevé que si no se presentan los documentos se acordará dejar sin efecto la adjudicación provisional y la pérdida de la fianza, adjudicándose el contrato al mejor postor.

— El art. 100, que regula detalladamente la forma y lugar de entrega de las proposiciones u ofertas contractuales y su recibo.

— El art. 101 (excepto su primer párrafo), que regula la forma, lugar y momento de la apertura de las proposiciones por la Mesa de Contratación y la posterior subsanación de defectos.

— El art. 111, que regula el trámite de admisión previa en las subastas.

— El art. 112, que regula la forma de la adjudicación provisional y la notificación de su resultado.

— El cuarto y quinto párrafos del art. 116, que establecen reglas procedimentales sobre la actuación de la Mesa de Contratación en los concursos.

Xavier Padrós

**Sentencia 146/1993, de 29 de abril. Recurso de inconstitucionalidad núm. 1024/1987, relativo a la Ley de las Cortes de Aragón de creación, organización y control parlamentario de la corporación aragonesa de radio y televisión.**

*Ponente:*

Álvaro Rodríguez Bereijo

El recurso de inconstitucionalidad se presenta, con carácter principal, contra la totalidad de la Ley de las Cortes de Aragón 8/1977, al considerar que no tiene suficiente cobertura competencial y, subsidiariamente, contra diversos preceptos de la misma.

El abogado del Estado argumenta que, si bien el art. 37.1.ª del Estatuto de autonomía de Aragón otorga a la Comuni-

dad Autónoma competencias en materia de prensa, radio y televisión, tal atribución está condicionada por la reforma del Estatuto transcurrido el límite temporal de cinco años para la ampliación de competencias, o por la aprobación de las leyes orgánicas de delegación o de transferencias, previstas en el art. 150.2 CE. Teniendo en cuenta que ninguna de estas dos circunstancias se ha producido en el momento de la presentación del recurso, la impugnación se hace extensiva a la totalidad de la Ley.

El Tribunal Constitucional rechaza la impugnación global, considerando que en el momento de examinar el recurso ya había entrado en vigor la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE. La aprobación de dicha norma da cobertura competencial a la disposición autonómica impugnada, de modo que, en el momento de resolver el recurso, es «innecesario cualquier pronunciamiento sobre un control de constitucionalidad de la ley en su momento anterior» (FJ 2).

Así pues, la controversia queda centrada en la impugnación subsidiaria relativa a tres preceptos de la Ley aragonesa y a su adecuación a las bases y términos fijados en el Estatuto de radio y televisión, y en la Ley reguladora del tercer canal.

En este contexto, la Sentencia estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad, declarando nulos los preceptos de la Ley aragonesa en los cuales modifica el quórum de asistencia y la mayoría de votos exigibles para la adopción de acuerdos en el órgano colegiado, al considerarlos incompatibles con lo establecido en el Estatuto de radio y televisión.

En este sentido, el Tribunal Constitucional reitera la doctrina expuesta en anteriores sentencias, según la cual las previsiones legales de las comunidades autónomas no pueden modificar los contenidos definidos en las leyes básicas estatales «como un mínimo indisponible e infranqueable» (FJ 4). En consecuencia, se declaran nulos los art. 8 y 11.2 de la Ley aragonesa.

Por el contrario, desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, no se aprecia la inconstitucionalidad del art. 22 de la Ley autonómica, que remite a una normativa estatal derogada. Sobre este punto, el Tribunal comenta: «Es cierto que dicho principio constitucional obliga al legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa [...] y que tal exigencia se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el legislador estatal y el autonómico. Pero ello no debe llevar, sin más, a una declaración de inconstitucionalidad, pues no puede decirse que la defectuosa técnica legislativa de la Asamblea autonómica conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre respecto del derecho estatal aplicable» (FJ 6).

Imma Folchi

**Sentencia 155/1993, de 6 de mayo. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra determinados artículos de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito.**

*Ponente:*

Eugenio Díaz Eimil

El marco competencial de la presente controversia se circunscribe a los art. 9.21, 12.6 y 10.1.4 del Estatuto de autonomía de Cataluña y el art. 149.1.11 de la Constitución.

En este sentido, el Tribunal considera que en este recurso incide una pluralidad

de títulos competenciales que resulta difícil de delimitar en abstracto, porque existe un cruzamiento mutuo, y que esta constatación se agrava en el supuesto de las cooperativas de crédito, que inicialmente podían considerarse dentro del género común de cooperativas pero que, por su especialidad derivada de la actividad crediticia, han terminado incorporándose al género de las entidades o es-

tablecimientos de crédito, y así se deduce de la evolución normativa que se ha producido desde el Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, y en concreto el Real decreto legislativo 1268/1986, de 28 de junio, y la Ley 3/1987, de 2 de abril.

De acuerdo con lo anterior, el Tribunal Constitucional entiende que la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de cooperativas debe conjugarse con la competencia del Estado, también exclusiva, de fijar las bases de la ordenación del crédito y que tales bases deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los distintos intermediarios financieros, como las reguladoras de aspectos fundamentales de la actividad de estos intermediarios, si bien las mencionadas bases deben posibilitar la ejecución de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución.

En base a la doctrina enunciada, el Tribunal analiza cada uno de los artículos impugnados y llega a las siguientes conclusiones:

El art. 3.3, párrafo segundo, no puede tener carácter básico de la ordenación del crédito, puesto que la expresión «crédito agrícola» no se impone obligatoriamente, y por su propio carácter genérico dicha expresión no puede caracterizar al sector del crédito oficial.

El art. 4.2, párrafo segundo, no vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña, ya que, al ser las cooperativas de crédito instituciones de crédito, su definición, y por tanto la determinación de un aspecto estructural de dicha definición, como es la posibilidad o no de realizar operaciones activas con terceros, resulta un aspecto esencial de la ordenación del crédito, por cuanto acota la materia y sirve como elemento básico delimitador de competencias.

El art. 8.3.b no puede considerarse básico, ya que la previsión que contiene

este precepto sobre la aplicación del beneficio no alberga relación alguna con la financiación de la solvencia de la cooperativa o con la protección de los criterios de terceros.

Por contra, el art. 5.1, primer inciso, que establece la autorización previa del Ministerio de Economía y Hacienda para la constitución de una cooperativa de crédito, sí es básico puesto que, como ya ha declarado el Tribunal, la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito engloba también aspectos puramente ejecutivos cuando estén afectados intereses supraautonómicos.

Los art. 5.2, 9.9 y 10, párrafo segundo, también deben ser considerados básicos, ya que la necesidad de proceder a la inscripción de las cooperativas de crédito en los correspondientes registros del Banco de España es un complemento lógico e indispensable para asegurar la necesaria uniformidad en la aplicación de la Ley.

El art. 9, párrafo primero del núm. 2 y 4, al establecer una especificación de detalle que vacía de contenido la competencia autonómica de desarrollo y concreción de la estructura orgánica y funcional interna de las cooperativas de crédito, no puede ser básico.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de la disposición final segunda de la Ley impugnada, estableciendo como básicos los art. 3.3, párrafo segundo; 8.3, párrafo b, y el art. 9, párrafo primero del núm. 2 y 4, y desestimando el recurso en el resto.

En la Sentencia comentada se formuló un voto particular del magistrado Carles Viver Pi-Sunyer, al que se adhirió el magistrado Luis López Guerra. El disenso de estos magistrados se concreta en los art. 5.1, 5.2 y 8.3. Consideran, al respecto, en primer lugar, que la autorización previa a la constitución de una cooperativa de crédito otorgada por el

Ministerio de Economía y Hacienda no puede ser incluida entre las bases de la ordenación del crédito porque se trata de un acto de mera ejecución con naturaleza reglada; y, en segundo lugar, la previsión por la que se condiciona el destino de los beneficios a disposición de la Asamblea

General de las Cooperativas no afecta a la solvencia de tales entidades sino que se refiere a un aspecto de su régimen orgánico y de funcionamiento, y, por tanto, tampoco puede tener carácter básico.

Mercè Curull

**Sentencia 156/1993, de 25 de mayo. Legislación civil, vecindad civil y testimonios testamentarios (art. 149.1.8 CE). Decreto legislativo 79/1990, de 6 de septiembre, del Gobierno balear. Texto refundido de la Compilación del derecho civil de las Islas Baleares. Art. 2.1 y 52 de la Compilación.**

*Ponente:*

José Vicente Gimeno Sendra

En esta Sentencia se reitera el criterio ya contenido en la Sentencia 88/1993, de 12 de marzo, en lo que se refiere al alcance competencial de las comunidades autónomas que han asumido competencias en materia de legislación civil. En consecuencia, es preciso remitirse en este aspecto a las observaciones ya formuladas en ocasión del comentario a la Sentencia de referencia.

En otro orden, la Sentencia aborda el examen del contenido y alcance de la competencia del Estado en cuanto al establecimiento de normas para resolver conflictos de leyes según determina el art. 149.1.8 de la Constitución. En este punto, cabe señalar que la Ley impugnada venía a sustituir el criterio de vecindad civil por el criterio de residencia administrativa como hilo de conexión en cuanto a la aplicación del Código Civil o del derecho civil foral balear. Así, el art. 2.1 de la citada Ley preceptuaba que las normas de derecho civil balear tendrían eficacia en el territorio de la Comunidad Autónoma, siendo estas normas de aplicación a quienes tengan residencia en la Comunidad, sin necesidad de probar su vecindad civil.

El Tribunal Constitucional entiende que la sustitución realizada por la Ley impugnada de la vecindad civil por la residencia como elemento de conexión y determinante del derecho civil aplicable, resulta contradictoria con el tenor expresado en el art. 149.1.8 de la Constitución, al señalarse en este precepto que en cualquier caso es competencia exclusiva del Estado la determinación de las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas para *así, con las normas, resolver conflictos de leyes*, entendiéndose particularmente que las normas relativas a la determinación de la vecindad civil quedan integradas en el conjunto normativo llamado a resolver los conflictos de ley, y, en consecuencia, en el ámbito competencial exclusivo del Estado.

Consecuentemente, el expresado art. 2.1, al sustituir el criterio de vecindad civil por el de residencia, viene a afectar directamente un punto de conexión para la determinación del estatuto personal, incidiendo a través de esta alteración en el diseño de un elemento esencial del derecho interregional, ámbito éste que el ordenamiento constitucional integra en el conjunto de normas para resolver los conflictos de leyes. Es decir, la vecindad constituye el criterio de apreciación de la sujeción a cualquiera de los regímenes

jurídicos civiles que pueden coexistir en el territorio del Estado español, y, como punto de conexión, resulta determinante para la identificación de la ley personal en los conflictos que puedan aparecer a resultas de esta coexistencia normativa de ordenamientos civiles, cuya resolución se articula por medio de los art. 14.1 y 16.1.1 del Código Civil. Al alterar este punto de conexión, y siendo este punto de conexión elemento nuclear del conjunto normativo llamado a resolver los conflictos de leyes, competencia otorgada con carácter exclusivo al Estado, la norma resulta inconstitucional.

A distintos resultados llega el Tribunal Constitucional en cuanto a la regula-

ción efectuada por la Ley balear en su art. 52 al exigir la intervención de testigos en los testamentos otorgados ante notario. En este orden, el Tribunal Constitucional entiende que el establecimiento de formas, requisitos y solemnidades de las disposiciones testamentarias no puede integrarse en el ámbito competencial del Estado referido a la ordenación de los instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE), por cuanto este aspecto no supone la ordenación de esta materia, sino el establecimiento de una solemnidad del propio acto jurídico que es el testamento y que viene integrado dentro del concepto de legislación civil.

Carles de Alfonso

**Sentencia 159/1993, de 6 de mayo (BOE de 28 de mayo). Recurso de inconstitucionalidad núm. 2709/1992, promovido por 25 senadores contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento vasco 4/1992, de 17 de julio, de policía del País Vasco.**

*Ponente:*

Julio Diego González Campos

Un grupo de senadores del Grupo Popular impugnan la Ley vasca (art. 2, 24, 107.4, 109 y 110 y conexos) por considerar que vulnera una garantía institucional de la existencia del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava que se derivaría de la conexión de la disposición adicional primera de la Constitución de los art. 17.5 y 37.2 del Estatuto de autonomía del País Vasco. La Ley integra el Cuerpo de Miñones dentro de la policía autonómica vasca, pasando a ser una sección de un servicio de la Ertzaintza.

Según los recurrentes, de las normas citadas se derivaría una garantía institucional de las instituciones del derecho foral, entre las cuales, evidentemente, estarían los Miñones de Álava, ligados tradicionalmente al territorio foral ala-

vés. Este cuerpo, al existir en el momento de la elaboración del Estatuto (y ser reconocido en su art. 17.5 y en el Real decreto 2903/1980, de 22 de diciembre, de regulación de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes de las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) no podría desaparecer e integrarse en otro cuerpo. Ya que, si bien el propio texto estatutario (art. 17.5) faculta a las instituciones vascas para «refundir en un solo Cuerpo» a todos los cuerpos dependientes de las diputaciones vascas o para «proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas» (por la policía autonómica), dicha competencia autonómica tiene un límite: «el de no vaciar de tal manera la institución o el derecho histórico que se le prive de su contenido esencial y de la imagen que le permite ser reconocido por la sociedad de un determinado momento

y lugar». Este límite se ve sobrepasado cuando el mencionado cuerpo se convierte en sección de la policía autonómica (art. 107.4) con funciones limitadas a funciones de representación, de protección de personalidades y bienes, y de policía administrativa de la Diputación Foral de Álava (art. 109). Todo ello se hace, además, sin el consentimiento explícito de la Diputación Foral de Álava.

El abogado del Estado, por su parte, cree que los derechos de los territorios históricos vienen condicionados y vehiculados por el Estatuto de autonomía del País Vasco. Al prever este texto (art. 17.5) la posibilidad de refundir o reorganizar en un único cuerpo los que inicialmente constituían la policía autonómica, y garantizar únicamente la subsistencia de los Miñones y de los Miqueletes a los efectos tradicionales y de representación, lo único que ha hecho el Parlamento vasco ha sido recoger una de las dos posibilidades (la refundición) que le ofrecía el Estatuto para la organización de la policía vasca a partir de los cuerpos provinciales que la integraban en un primer momento. Por otra parte, la dependencia de los Miñones no ha sido cambiada por la Ley, ya que desde que pasaron a formar parte de la policía autonómica estuvieron a las órdenes del Gobierno vasco.

La representación del Gobierno vasco defiende la constitucionalidad de la Ley con unos argumentos muy similares a los del abogado del Estado. Añade alguna referencia a la Ley vasca 27/1983, de 25 de noviembre, de territorios históricos, que únicamente establece como competencia de los citados territorios el «régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales, Miñones y Miqueletes dependientes a efectos de representación y tradicionales de las Diputaciones Forales, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Gobierno vasco, como mando supremo de la Policía Autónoma». Además, se alega

que la misma posibilidad estatutaria de refundir los cuerpos inicialmente integrantes de la policía autonómica pone en duda la continuidad de los cuerpos preexistentes, cuando menos como tales. Por ello, «se ha de considerar que lo que se viene a preservar es la imagen identificable de ese régimen foral tradicional tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder, pero en modo alguno se asegura un contenido tal y como hasta el momento había sido desempeñado». Argumentos paralelos presenta el representante del Parlamento vasco.

El Tribunal Constitucional repasa el contenido del Estatuto vasco, analiza el significado de su contenido en la materia objeto del presente recurso (FJ 3), y no halla vulneración alguna por parte de la Ley, ya que no se exige el consentimiento de las diputaciones forales para la refundición de los cuerpos inicialmente integrantes de la policía autonómica (FJ 4), ni se garantiza un contenido esencial más allá de su subsistencia a efectos representativos y tradicionales, cosa que sí respeta la Ley impugnada.

Por otra parte, el Tribunal no acepta el Real decreto 2903/1980, alegado por los impugnantes, como vehículo de actualización del régimen foral en materia de policía que pueda limitar posteriormente la voluntad de las instituciones vascas más allá del contenido estatutario (FJ 5).

Posteriormente el Tribunal, retomando alguna jurisprudencia suya anterior, recuerda la relación entre el régimen foral y el Estatuto de autonomía, en los siguientes términos: «es el Estatuto el elemento decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere». Así, aunque «como afirmó el Tribunal en la Sentencia 11/1984, la delimitación de las competencias de los territorios his-

tóricos podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos. Pero si esa investigación podría contribuir a facilitar la solución de conflictos competenciales en caso de duda, imprecisión o aparente concurrencia, no resulta en modo alguno admisible que pueda sustituir o desplazar los mandos estatutarios o legales que actualizan el régimen foral, ni cabe sostener que ese régimen deriva única y directamente de las normas que lo actualicen» (FJ 6). Es decir, si el Estatuto permite la refundición de los cuerpos de policía foral en un cuerpo único de la policía autonómica, y la Ley autonómica lo ha hecho, convirtién-

dolos en secciones de esta policía, «las funciones específicas de tales Secciones no pueden ser las que pertenecen a la Policía Autónoma, por más que alguna o algunas hayan correspondido históricamente a los Cuerpos de Policía Foral», es decir, «no puede pretenderse que el Legislador deba privar a la Policía Autónoma resultante de la refundición estatutariamente autorizada de aquellas funciones congruentes con la misión que le asigna el art. 17.1 EAPV para conferir las a las Policías locales que históricamente las hubieran ostentado...» (FJ 6).

Francesc Guillén

**Sentencia 167/1993, de 27 de mayo. Conflicto positivo de competencia núm. 994/1986. Uso de equipos y de aparatos radioeléctricos y condiciones para el establecimiento y régimen de estaciones radioeléctricas.**

*Ponente:*

Vicente Gimeno Sendra

El Gobierno vasco promueve el conflicto positivo de competencias contra el Real decreto 780/1986, de 11 de abril, por el que se modifica el art. 2.1 y la disposición final del Real decreto 2740/1982, de 3 de septiembre, relativo al uso de equipos y de aparatos radioeléctricos y a las condiciones para establecimientos y regímenes de estaciones radioeléctricas.

La disposición recurrida establece que será necesaria la autorización administrativa de la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, para la tendencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos, así como para establecer y hacer funcionar una estación radioeléctrica o una red de estaciones radioeléctricas. No obstante, la misma norma fija ciertas excepciones al régimen de autorización administrativa preceptiva, excep-

ciones que amparan a los equipos instalados por RENFE y por el ente público de Radiotelevisión Española y sus sociedades estatales, RNE, Radio Cadena Española y TVE.

El objeto de la controversia se centra, pues, en la petición del ejecutivo autonómico de que se incluyan los servicios de la televisión vasca y de los ferrocarriles vascos en las excepciones al sistema de autorización administrativa establecido, de manera que la administración autonómica no esté sometida a un régimen de autorizaciones —como puede estarlo un particular—, sino que esté sometida al mismo régimen que los entes públicos dependientes de la Administración del Estado y, en su caso, al sistema de coordinación administrativa correspondiente.

El conflicto de competencias se plantea desde una óptica, en cierto modo atípica, dado que no existe una auténtica *vindicatio potestatis*. Según la tesis del Gobierno vasco, se trata de un supuesto de

ejercicio indebido de un título competencial del Estado, de modo que vulnera el orden de competencias, al producir una disminución del ámbito de competencias de ejecución del País Vasco, respecto a las materias de «transporte por vía férrea» y de «radiodifusión y televisión».

El Tribunal Constitucional resuelve el conflicto de competencias afrontando, en primer lugar, las excepciones procesales opuestas por el Gobierno del Estado respecto a la admisión del recurso. En este sentido, ratifica la tesis, ya sostenida desde la Sentencia 26/1982 (FJ 1), sobre la indisponibilidad de las competencias, de modo que «en el campo de los conflictos constitucionales la no impugnación de una disposición general por el Estado o las Comunidades Autónomas cuyas competencias hayan podido verse afectadas no implica en modo alguno la imposibilidad de instar un conflicto sobre el mismo objeto en relación con cualquier disposición o acto ulterior, aun cuando sea una mera reproducción o una modificación o ampliación de aquella» (FJ 2).

Destaca asimismo el Tribunal Constitucional que no pueden excluirse del ámbito del conflicto de competencias los supuestos excepcionales en los que, si bien no se produce una *vindicatio potestatis* en sentido estricto, sí existe una pretensión basada en una alteración del orden constitucional de competencias, en virtud de la constricción ilegítima de la esfera de competencias de una Administración territorial debido al ejercicio indebido de la competencia por parte de otra.

En este sentido, el Tribunal afirma que «el conflicto de competencias no es, en sí mismo, un proceso impugnatorio de normas sino un cauce para la resolución de controversias competenciales que se entabla por el Ente actor frente a una concreta

disposición, resolución o acto y que tiene por finalidad garantizar que los sujetos de estos conflictos respeten el orden constitucional de competencias» (FJ 2).

Resueltas las cuestiones de orden personal, el Tribunal aborda el problema de fondo planteado en el conflicto, resolviendo en este caso en términos contrarios a los sostenidos por la representación del Gobierno vasco.

Considera la Sentencia que la disposición recurrida está perfectamente ajustada a la CE y al Estatuto de autonomía, dado que se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de radiocomunicación y telecomunicación del art. 149.1.21 CE. La exigencia de la autorización administrativa de la Dirección General de Telecomunicaciones no incide en el ejercicio de las libertades de información y de expresión, ni afecta a la gestión de los ferrocarriles vascos. «Por lo demás —afirma el Tribunal— no se advierten fácilmente los motivos conforme a los cuales puede afirmarse que el sometimiento al régimen general de autorización administrativa ha de entrañar en este ámbito un injustificable obstáculo al ejercicio de las competencias autonómicas» (FJ 3).

No obstante, el reconocimiento de dicha competencia estatal no se opone al derecho de los entes públicos de radiotelevisión vasca y de los ferrocarriles vascos de recurrir a los tribunales ordinarios si les son negadas las preceptivas autorizaciones administrativas para el uso de equipos y aparatos radioeléctricos de forma arbitraria o con desviación de poder (FJ 3, *in fine*).

De acuerdo con ello, la Sentencia declara que las competencias controvertidas corresponden al Estado.

Sentencia 168/1993, de 27 de mayo, sobre determinados preceptos de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones.

*Ponente:*

Álvaro Rodríguez

*Voto particular:*

José Gabaldón López

La Sentencia objeto de comentario resuelve tres recursos de inconstitucionalidad acumulados presentados contra diversos preceptos de la Ley de ordenación de las telecomunicaciones por los gobiernos de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia y Canarias, respectivamente.

Las tres impugnaciones —substantialmente coincidentes en cuanto a los artículos recurridos— se fundamentan también en motivos comunes, susceptibles de resumirse en dos. El primero se refiere al título competencial invocado como cobertura de la norma estatal, dado que, según su art. 1, ésta se fundamenta en la competencia del art. 149.1.21 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación, mientras que los ejecutivos autonómicos actores consideran que la materia «radiodifusión» es propia del art. 149.1.27 CE, que regula como competencia compartida «el régimen de la radio y la televisión». A consecuencia de este razonamiento, se alega en las demandas que el Estado no puede agotar toda la regulación en materia de radiodifusión sonora y que la mayor parte de los preceptos impugnados desbordan el contenido del concepto «básico», para atribuir al Estado facultades de desarrollo legislativo y de ejecución propias de las comunidades autónomas.

El segundo motivo principal de impugnación se fundamenta en el trato diferente que la Ley otorga a los servicios de radiodifusión, según si las emisiones se producen en ondas métricas con mo-

dulación de frecuencia o en ondas medias, largas o cortas, excluyendo, excepto en el caso de las primeras, toda competencia autonómica, sin que ni la CE ni los estatutos de autonomía habiliten para introducir la mencionada limitación.

Para resolver los motivos de impugnación aducidos, el Tribunal Constitucional hace un deslinde entre los conceptos de «telecomunicación» y de «radiocomunicación», utilizados por el art. 149.1.21 CE como soporte de la competencia exclusiva estatal, y los conceptos de «radio» y «televisión» que el art. 149.1.21 CE utiliza como ámbito material para la definición de una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas.

En este sentido, y después de hacer un análisis exhaustivo de la jurisprudencia constitucional dictada sobre el art. 149.1.27 CE, el Tribunal Constitucional concluye que el título del art. 149.1.21 CE —virtualmente más expansivo que el otro— «debe interpretarse restrictivamente para evitar una exclusión de las competencias autonómicas sobre radio y televisión» (FJ 4, *in fine*).

Pero hecha esta afirmación, el fundamento de la delimitación entre una y otra materia se establece diferenciando los aspectos de la radiodifusión conectados con las libertades y derechos fundamentales del art. 20 CE —en los que prevalece la consideración de la radio y la televisión como medio de comunicación social— y que hallan fundamento en el art. 149.1.27 CE a efectos de distribución de competencias, de aquellos otros aspectos relativos a la regulación de las características técnicas de apoyo de la radio y de la televisión —es decir, las ondas radioeléctricas o electromagnéticas— las cuales quedan dentro de la materia «radiocomu-

nicación», propia de la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.21 CE para regular el dominio público radioeléctrico.

En base a este criterio, el Tribunal Constitucional rechaza las impugnaciones relativas al art. 26 LOT, por considerar que la reducción de las competencias autonómicas en el ámbito de las emisoras de frecuencia modulada tiene una fundamentación de carácter técnico, derivada, por una parte, de la extensa cobertura territorial de las emisiones en onda corta, que fácilmente sobrepasarían el territorio autonómico y, por otra parte, de la limitación del número de emisoras de onda larga, asignadas al Estado español, en virtud de los acuerdos internacionales vigentes (FJ 5).

Por consiguiente, el Tribunal Constitucional considera plenamente ajustadas a la Constitución las previsiones de la LOT que reservan al Estado la totalidad de facultades normativas y ejecutivas, concesionales y de inspección relativas a las emisoras de onda larga y de onda corta.

Igualmente, considera ajustadas a la Constitución las previsiones de la disposición adicional sexta de la LOT, que establece unos requisitos para ser titular de una concesión de algún servicio público de radiodifusión sonora y que regula determinados aspectos de la naturaleza de la concesión, previsiones aplicables también a las emisoras de FM, a pesar del reconocimiento de la competencia autonómica sobre dicha materia. En este caso, a criterio del Tribunal, las limitaciones a las atribuciones autonómicas hallan su fundamento en la naturaleza de las competencias asumidas por los estatutos, las cuales quedan condicionadas por las bases y términos fijados en la legislación estatal, que puede regular ciertos re-

quisitos de la concesión, como las limitaciones en el número de emisoras que pueden adjudicarse a un mismo titular o la duración máxima de las concesiones (FJ 9).

En definitiva, la Sentencia objeto de comentario rechaza los recursos de inconstitucionalidad planteados, ya sea por la aplicación del art. 149.1.21 CE, ya sea mediante la interpretación del art. 149.1.27 CE que, según declara el propio Tribunal, actúa también como fundamento competencial de la norma impugnada.

Esta Sentencia dio lugar a la formulación de un voto particular referido especialmente al juicio mayoritario del Tribunal sobre el art. 26 y la disposición adicional sexta de la norma impugnada, respecto a los cuales, y según el citado voto particular, los recursos de inconstitucionalidad deberían haber sido aceptados.

De acuerdo con el voto particular, que recoge buena parte de las tesis sostenidas en las impugnaciones presentadas, el art. 26 y la disposición adicional sexta de la LOT «han extendido sus normas reguladoras a aspectos jurídicos de la concesión de emisoras... para los cuales el título competencial invocado no otorga al Estado competencia exclusiva».

En este sentido, la competencia exclusiva del Estado sobre servicios de radiocomunicación (*ex* art. 149.1.21 CE) da cobertura a la regulación de los aspectos técnicos de la radiodifusión —como la atribución de frecuencias— pero no habilita para la regulación integral de los aspectos jurídicos —como los módulos de gestión de servicio— en los que debe dejarse un ámbito para el desarrollo normativo por parte de las comunidades autónomas.

Imma Folchi

Sentencia 186/1993, de 7 de junio (BOE de 5 de julio de 1993). Recurso de inconstitucionalidad núm. 887/1986. Promovido por 51 senadores contra determinados artículos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 1/1986, de 2 de mayo, sobre la Dehesa de Extremadura.

*Ponente:*

Fernando García-Mon y González-Regueral

Presenta la Sentencia objeto de este comentario una semejanza sustancial con la que resolvió en su día el caso reforma agraria andaluza (Sentencia 37/1987, de 26 de marzo). Y ello es así por cuanto la norma aquí impugnada, partiendo del mismo presupuesto que la Ley andaluza, esto es, el carácter no exclusivo de la competencia legislativa sobre expropiación forzosa en favor de la Comunidad Autónoma, regula supuestos en que puede calificarse una finca en deficiente aprovechamiento, a efectos expropiatorios, y, a la par, crea un impuesto sobre dichas dehesas con una función extrafiscal. Pero, además, porque el Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad, promovido por el mismo senador comisionado que en el caso reforma agraria andaluza, enfatizando en su doctrina precedente.

Estamos, pues, ante supuestos analizados con anterioridad por el Tribunal, y «la respuesta que ahora deba darse a la impugnación [...] se encuentra ya prácticamente determinada por la doctrina contenida en la referida Sentencia 37/1987» (FJ 1). No obstante, el Tribunal Constitucional pasa a analizar las siguientes cuestiones: *a)* La imputación, efectuada por los recurrentes, de inconstitucionalidad por extralimitación competencial en materia de expropiación forzosa de la Comunidad Autónoma de Extremadura; *b)* La posible infracción del principio de tratamiento uniforme, que corresponde fijar al Estado para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, y *c)* El análisis de la figura tributaria «Impuesto de dehesas calificadas en defi-

ciente aprovechamiento», en lo relativo a la finalidad que persigue y al hecho imponible que grava.

#### *A. Inconstitucionalidad por extralimitación competencial en materia de expropiación forzosa*

La Ley sobre la Dehesa introduce circunstancias determinantes, que dan origen a la exacción del impuesto regulado en la misma Ley y, en su caso, por interés social, a la expropiación en uso o a la expropiación forzosa de la finca (art. 20). Pues bien, a juicio de los recurrentes, para la fijación y delimitación de esas circunstancias, la Comunidad Autónoma carece de competencia normativa, atribuida por la Constitución con el carácter de exclusiva al Estado (art. 149.1.18 CE).

El Tribunal Constitucional no admite el argumento, señalando la adecuación al ordenamiento constitucional de la Ley extremeña, por cuanto queda intacto el régimen de garantías expropiatorias de carácter patrimonial y de procedimiento establecido en la legislación del Estado (Ley 34/1979, de 16 de noviembre, de fincas manifiestamente mejorables), sobre el que, dicho sea de paso, la Ley autonómica no se pronuncia. Quedaría con ello salvada la previsión constitucional y, a la vez, posibilitada la intervención normativa autonómica:

«La reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las

causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla debe servir» (FJ 2, en relación con las sentencias 37/1987 y 17/1990, caso Ley del Parlamento de Canarias 10/1987, de aguas).

### *B. Infracción del principio de igualdad y de tratamiento uniforme*

La Ley impugnada infringiría el principio de igualdad, garantizado en el art. 14 CE al afectar al régimen de la propiedad sobre determinados bienes: fincas rústicas de más de cien hectáreas de superficie que sean susceptibles, según su destino agrario más idóneo, de un aprovechamiento ganadero en régimen extensivo, esto es, de las dehesas (art. 1 Ley). Además, no se gravaría con el impuesto a todos los bienes productivos, con independencia de su carácter, que cumplan una función social, ni tan siquiera a la especie de los agrarios, con independencia de su superficie. Con ello, se produciría un trato desigual sin razón que lo justifique, y contrario al principio de igualdad.

Y se vulneraría el principio de tratamiento uniforme, al no obtener el mismo trato en todo el territorio del Estado, por quedar sujeto a legislaciones diferentes, el régimen de la propiedad sobre fincas rústicas con las características reseñadas.

El Tribunal Constitucional señala cómo el principio de igualdad no impone ni que todas las comunidades autónomas ostenten las mismas competencias, ni que tengan que ejercerlas con resultados o contenidos idénticos: «semejante uniformidad, ciertamente, sería incompatible con la autonomía constitucionalmente garantizada, de manera que, en lo que se refiere al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales, lo que la Constitución impone es una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, pero no, desde luego, una absoluta identidad en las mismas»

(FJ 3). En este caso, no se produciría desigualdad de posiciones jurídicas fundamentales en el ejercicio de los derechos y deberes relativos a la propiedad privada entre los ciudadanos de las diferentes partes del territorio, y hay que entender que tampoco se produciría esa desigualdad entre los diversos titulares de los diferentes bienes productivos (fueren o no agrarios, sean o no de más de cien hectáreas).

### *C. Análisis de la figura tributaria «Impuesto de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento», en lo relativo a la finalidad que persigue y al hecho imponible que grava*

La Ley autonómica configura un tributo de carácter directo, real y periódico, con fin no fiscal (art. 21), y se discute por los recurrentes:

1.º La propia naturaleza de la figura tributaria, que no grava un hecho positivo (la obtención de un rendimiento por el aprovechamiento de la dehesa), sino justo lo contrario, la no producción de un determinado rendimiento potencial; que no tiene en cuenta la capacidad contributiva del sujeto pasivo para determinar la cuota tributaria; y que, por último, no tiene una finalidad fiscal, con lo cual participa de la naturaleza de los arbitrios con fin no fiscal, propios de las entidades municipales, no siendo de la competencia autonómica la creación de tributos con dicha finalidad.

2.º La posible existencia de situaciones de doble imposición, fruto de quedar gravado por dos veces el mismo hecho imponible: *a)* Si el hecho imponible es la tenencia de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento, quedaría ya gravado por el Impuesto estatal sobre el patrimonio; *b)* Si se tratara de gravar la percepción de una renta potencial, por la Contribución territorial rústica, y *c)* Si el rendimiento agrario real, por el Impuesto sobre la renta.

El Tribunal Constitucional se reafirma, de entrada, en su anterior doctrina, «reproducible en su integridad para la resolución de la impugnación efectuada». Y a continuación señala la constitucionalidad del establecimiento de impuestos con finalidad extrafiscal por parte de las comunidades autónomas, siempre que se adecúen a las previsiones constitucionales, estatutarias y financieras (contenidas en la LOFCA). La Comunidad Autónoma podrá crear un impuesto que procure en alguna medida disuadir a los propietarios, titulares de las fincas, de los incumplimientos a las obligaciones inherentes a la función social que la propiedad de la tierra debe cumplir por mandato constitucional. El Impuesto grava, naturalmente, la no producción de una determinada renta, siendo ésta posible, lo que a las claras indica una capacidad económica en el titular de esa renta virtual o potencial, dejada de percibir.

Respecto del segundo motivo alegado, la prohibición de doble imposición al gravarse el mismo hecho imponible por dos tributos diferentes, el Tribunal descarta el supuesto. Primero, en relación con la Contribución territorial rústica y pecuaria (Impuesto de bienes inmuebles, a partir de la Ley reguladora de las haciendas locales), por cuanto se trata de un tributo local, respecto del que no pesa la prohibición de doble tributación por los mismos hechos imponibles, prescrita en la LOFCA exclusivamente para el concurso entre tributos estatales y tributos autonómicos. En segundo lugar, en relación con el Impuesto sobre el patrimonio, ya que el hecho imponible de éste viene constituido por la titularidad de un patrimonio neto, mientras que en el Impuesto autonómico el hecho imponible lo constituye la calificación de la finca en deficiente aprovechamiento. Se trata de una selección de hechos imponibles diferentes, efectuada por normas distintas,

sobre una misma materia impositiva (entendida ésta como toda fuente de riqueza, renta o elemento de la actividad económica que los legisladores deciden someter a imposición). Es, en consecuencia, constitucionalmente admisible, que el legislador estatal y el legislador autonómico respecto de una misma materia impositiva seleccionen «distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias distintas» (FJ 4. c).

Para finalizar, remarcar alguno de los aspectos de la Sentencia, interesante por cuanto se mantiene una línea de interpretación consolidada en el tiempo, que parte de someter la propiedad a los límites impuestos por el legislador en aras a conseguir un correcto cumplimiento de su fin social (art. 33.2 CE).

La novedad no estriba, sin embargo, en ese planteamiento, seguido por el Tribunal Constitucional en sentencias como la 111/1983 y 166/1986, por las que se resolvió acerca de la expropiación de RUMASA, analizando especialmente el instrumento normativo utilizado para incidir en el derecho de propiedad del caso concreto; o en la citada como precedente de la Sentencia que nos ocupa, la 37/1987, donde se entra en la cuestión fundamental de cómo afectaba la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria, al régimen de la propiedad o a la libertad de empresa reconocida en el art. 38 de la Constitución, o lo que es lo mismo, qué es y cómo debía ser entendido el contenido esencial del derecho de propiedad, y cuáles podían ser las limitaciones a la actividad empresarial agrícola impuestas por la función social de la propiedad.

Aquí no se tratan directamente esas cuestiones, sin duda nucleares, pero sí se reproducen otras, relativas a la competencia normativa autonómica en una materia (expropiación forzosa) de competen-

cia exclusiva del Estado (149.1.18 CE), y a la capacidad autonómica para crear tributos propios con fines no fiscales (o no exclusiva y principalmente fiscales).

Para el Tribunal, la reserva constitucional en favor del Estado sobre legislación de expropiación forzosa no excluye la intervención legislativa de la Comunidad Autónoma, dentro de su ámbito competencial, para determinar las causas de expropiar o los fines de interés público que se persigan. Compete en exclusiva al Estado la fijación de los criterios de evaluación de los bienes que hayan de ser expropiados y la determinación de las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental, con lo que quedaría salvaguardado el principio de igualdad y de tratamiento uniforme a nivel territorial. Se opta, en consecuencia, por una interpretación favorable al prin-

cipio autonómico frente a interpretaciones rigoristas/maximalistas del principio de igualdad y del principio de tratamiento uniforme, que imposibilitarían la más mínima intervención de las comunidades autónomas, dejando reducida la autonomía a un puro nominalismo.

Frente a la interpretación que tiende a una absoluta identidad de posiciones jurídicas entre los ciudadanos y territorios que integran el Estado, el Tribunal Constitucional acoge el concepto de igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, el cual no implica un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todas las materias y en todos los territorios. La igualdad, entendida como uniformidad, es incompatible con la autonomía.

José Algarrada

**Sentencia 204/1993, de 17 de junio. Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 1/1985, de 25 de octubre, de cooperativas de la Comunidad Valenciana, en materia de cooperativas de crédito.**

*Ponente:*

José Gabaldón Pérez

El objeto del presente conflicto competencial es si determinadas previsiones del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, de la Comunidad Valenciana, invaden la competencia que sobre legislación mercantil y bases de la ordenación del crédito tiene atribuida el Estado en méritos del art. 149.1, apartados 6 y 11 de la CE.

Al respecto, el Tribunal Constitucional considera que la solución a esta controversia no se resuelve con la invocación del título competencial estatal de legislación mercantil, ya que lo que debe primar en el presente supuesto es la singu-

laridad de las cooperativas de crédito, como entidades de crédito que son y, a tal efecto, conjugar la competencia exclusiva de la Comunidad Valenciana en materia de cooperativas que le otorgan los art. 32.1.4 y 34.1.6 de su Estatuto con la también competencia exclusiva del Estado en relación con las bases de la ordenación del crédito que le reconoce el art. 149.1.11 de la CE.

En este sentido, el Tribunal invoca su jurisprudencia contenida en la Sentencia 155/1993, según la cual a las cooperativas de crédito la especialidad derivada de su actividad crediticia las ha asimilado y acabado de incorporar al género de las entidades o establecimientos de crédito.

De acuerdo con la anterior tesis, el Tribunal considera que la controversia suscitada sobre las operaciones de las cooperativas con terceros reguladas en el art. 3 del Decreto impugnado se dilucidará para determinar si esta regulación puede tener la consideración de básica. Y en este sentido se pronuncia, argumentando que al tratarse aquella previsión de una materia íntimamente relacionada con la configuración y definición de las cooperativas de crédito, debe atribuírsele el carácter de básico de la ordenación del sector crediticio y que, por tanto, resulta ajena al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma valenciana.

Asimismo, la autorización para sobrepasar los límites de concentración de riesgos establecida por el art. 6 del Decreto objeto de recurso también debe considerarse básica ya que, en opinión del Tribunal Constitucional, aunque pudiese considerarse dicha autorización como acto de ejecución, esta circunstancia no la excluiría del ámbito de las bases de la ordenación del crédito, ya que, como apuntó en las Sentencias 135/1992 y 178/1992, la competencia estatal sobre estas bases puede alcanzar también aspectos meramente ejecutivos cuando estén afectados directamente intereses supraautonómicos y se trate de decisiones y actuaciones que trasciendan del caso particular o, en definitiva, cuando el acto de ejecución conlleve, por necesidad intrínseca de la materia, márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo puedan ser adoptados por las instancias que tengan intereses peculiares distintos de los generales.

En la Sentencia comentada, se acompa-

ña voto particular formulado por el magistrado Carles Viver i Pi-Sunyer, a quien se adhiere el magistrado Vicente Gimeno Sendra. La discrepancia de estos magistrados se fundamenta en que la Sentencia parte de una concepción de las bases sumamente expansiva y, en consecuencia, de difícil adaptación al sistema de distribución de competencias contenido en el bloque de la constitucionalidad. En concreto, el art. 3.2 del Decreto objeto de recurso no debería incurrir en vicio de incompetencia, puesto que su contenido modula o concreta los límites básicos estatales y, en todo caso, los respeta. En este sentido, se afirma en el voto particular que cuando el bloque de la constitucionalidad utiliza el binomio «bases-desarrollo legislativo» como criterio para distribuir competencias, lo que está haciendo es repartir entre los entes implicados dos tipos de funciones pero no una distribución de la materia. De acuerdo con lo anterior, el criterio bases-desarrollo es un criterio funcional y no material de reparto de competencias y en el supuesto analizado no parece que sea posible afirmar que la fijación de los porcentajes máximos de las operaciones de las cooperativas con terceros tenga tal trascendencia práctica sobre el sistema crediticio general que justifica la aplicación del concepto material de base. Las mismas consideraciones deben aplicarse a la segunda parte del art. 3.2 anulado por la Sentencia, ya que establecer que los resultados netos de las operaciones con terceros deben destinarse al fondo de reserva obligatoria no se opone a la Ley de cooperativas.

Mercè Curull

Sentencia 225/1993, de 8 de julio (BOE de 2 de agosto). Recursos de inconstitucionalidad núm. 418/1987 y 421/1987, interpuestos, respectivamente, por 57 diputados y por el Gobierno del Estado, y cuestiones de inconstitucionalidad núm. 1902/1991 y 1904/1991, planteadas por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, contra la Ley valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales.

*Ponente:*

Julio Diego González Campos

*Votos particulares:*

Carles Viver i Pi-Sunyer, Carlos de la Vega Benayas, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López.

Con esta Sentencia empieza la serie dedicada al comercio interior, que abarcará también las Sentencias 227/1993, 228/1993, 264/1993 y 284/1993.

En este caso, todos los recursos y cuestiones plantean la inconstitucionalidad del art. 9 de la Ley valenciana, relativo a los horarios comerciales, defendiendo el carácter básico y la vigencia en todo el territorio español del art. 5 del Decreto-ley «Boyer», que dio libertad absoluta de horarios a los comercios.

El art. 9 de la Ley valenciana remitía al reglamento la fijación del régimen de horarios comerciales, marcándole un límite máximo (sesenta horas semanales, siendo inhábiles los domingos y festivos) y permitiendo autorizaciones que exceptuasen este régimen. El Tribunal Constitucional considera que los horarios comerciales están incluidos en la materia «comercio interior», que la Comunidad Valenciana ha asumido en el art. 34.1.5 de su Estatuto de autonomía, y no en la materia «defensa de la competencia», perteneciente al Estado; y que la limitación de los horarios comerciales establecida por la Ley no violaba ni la libertad de empresa (art. 38 CE) ni la libertad de circulación de los bienes por todo el territorio español (art. 139.2 CE) ni la igualdad

básica de todos los españoles (art. 149.1.1 CE). Pero al mismo tiempo admite el carácter básico del art. 5 del Decreto-ley 2/1985, entendiendo que la libertad de horarios que estableció éste fue una medida de fomento de la actividad económica que puede incluirse en la competencia estatal sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE). Puesto que el art. 9 de la Ley valenciana contradice una norma básica, es declarado inconstitucional.

El Gobierno estatal y el tribunal valenciano acaban aquí su actividad impugnadora, mientras que los diputados del Grupo Popular atacan cinco preceptos más de la Ley, con el fin de combatir la intervención administrativa en la empresa y defender la libertad de establecimiento de las grandes superficies comerciales.

Los art. 3 y 4 de la Ley valenciana, que establecen unos requisitos para el ejercicio de la actividad comercial (entre los cuales está la inscripción en un registro) y habilitan al reglamento para que establezca otros requisitos, son impugnados por los diputados conservadores por integrar en su regulación leyes estatales, volviendo a sancionar el incumplimiento de leyes estatales (que ya tienen sus mecanismos sancionadores), afectar a las competencias estatales sobre legislación mercantil y legislación civil (especialmente las bases de las obligaciones contractuales) de los art. 149.1.6 y 149.1.8 CE, vulnerar la igualdad establecida en los art. 139 y 149.1.1 CE, y violar el princi-

pio de legalidad (art. 9.3 CE) en su habilitación al reglamento.

Para el Tribunal Constitucional, en estos artículos hay una simple remisión a la legislación estatal, como presupuesto de los requisitos administrativos establecidos en la Ley valenciana, que se limita a castigar la infracción de sus preceptos, no de la legislación estatal en la cual se fundamenta. Además, estos artículos no están regulando la capacidad jurídica ni la condición de comerciante, y no inciden en la regulación mercantil de las transacciones comerciales, sino que son requisitos administrativos que pueden establecerse sin penetrar en las materias reservadas al Estado en los art. 149.1.6 y 149.1.8 CE. Tampoco violan los art. 139 y 149.1.1 CE, puesto que no conllevan una discriminación en favor de las empresas radicadas en la Comunidad Valenciana y su contenido no supone un obstáculo que impida la actividad comercial en dicha Comunidad de las empresas radicadas fuera de la misma. Ahora bien, la habilitación hecha en el art. 4.1 de la Ley valenciana al Reglamento para establecer más requisitos para el ejercicio de la actividad comercial, sin fijación alguna de criterios a seguir en la regulación reglamentaria, sí vulnera el principio de legalidad del art. 9.3 CE, y es declarada inconstitucional.

Los art. 13.3, 17 y 43.2.a de la Ley valenciana, reguladores de los criterios de concesión de las licencias de apertura de establecimientos comerciales, y, especialmente, las grandes superficies, son impugnados por los diputados populares porque consideran que establecen un régimen de discrecionalidad en la concesión de tales licencias, que vulneraría el art. 9.3 CE, y supondría una radical diferencia con el carácter reglado que este acto posee en el resto del territorio español, violando así también los art. 139 y 149.1.1 CE.

El Tribunal Constitucional contesta que estos artículos sólo fijan determinados criterios que debe respetar el Consejo valenciano al establecer las normas a las que deberán ajustarse las ordenanzas municipales en materia de apertura de establecimientos comerciales, y al establecer las normas según las cuales se concederán las autorizaciones de apertura, modificación o ampliación de las grandes superficies. Por tanto, debe esperarse a la elaboración de tales normas para ver si éstas abren la puerta a la discrecionalidad y establecen un régimen radicalmente distinto del existente en el resto del territorio del Estado, desestimándose el recurso en cuanto a los citados artículos.

A la presente Sentencia se opusieron dos votos particulares. El primero, formulado por Carles Viver i Pi-Sunyer, con el apoyo de Carlos de la Vega Benayas, Vicente Gimeno Sendra y Rafael de Mendizábal Allende, niega el carácter básico del art. 5 del Decreto-ley 2/1985 con los siguientes argumentos: la libertad de horarios no ha tenido una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general como para ser incluida en la competencia estatal sobre bases de la ordenación general de la economía; el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha declarado que la diversidad de horarios comerciales no pone en peligro la unidad del mercado; y el propio art. 5 del Decreto-ley declara que establece la libertad de horarios en todo el territorio español «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía». El segundo, formulado por José Gabaldón López, también rechaza la consideración de básico para el art. 5 del Decreto-ley 2/1985, pero da la razón al resto del recurso de los diputados del Grupo Popular.

Jordi Freixes

Sentencia 226/1993, de 8 de julio. Normas para resolver conflictos de leyes. Derecho interregional (art. 149.1.8 CE). Ley 11/1990, de 15 de octubre, sobre reforma del Código civil, Art. 14.3 y 16.3.

*Ponente:*

Luis López Guerra

En esta Sentencia se viene a reiterar, en cuanto a la competencia estatal *ex art.* 149.1.8 CE respecto a la determinación de las reglas para la resolución de los conflictos de leyes, la doctrina ya expresada básicamente en la Sentencia 156/1993.

El art. 14.3 del Código civil, impugnado por la Diputación General de Aragón, determina, *en último término y como norma de cierre*, la atribución a los hijos de la vecindad de derecho común; entendiéndose este respeto al recurrente que este precepto, y en especial esta norma de cierre, supone, en cuanto a su resultado, una contravención del principio de reciprocidad e igualdad entre los distintos ordenamientos civiles coexistentes en el Estado español. Recuerda el Tribunal Constitucional lo ya expresado en la Sentencia 156/1993 sobre la competencia exclusiva del Estado en orden a establecer las normas para resolver los conflictos de leyes, cuya finalidad no es otra que la de asegurar un ámbito igual de aplicación de todos los ordenamientos civiles, siendo únicamente en estos términos en los que se puede hablar de paridad de ordenamientos, paridad que resulta de la propia

uniformidad del régimen jurídico en materia de derecho interregional, según se desprende claramente del art. 149.1.8 CE.

La Constitución, pues, ha optado por un sistema estatal y uniforme de derecho civil interregional, y, por lo tanto, también de regulación de los puntos de conexión. Si bien es cierto, señala el Tribunal Constitucional, que la fijación de estos puntos de conexión y de los propios criterios de resolución de los conflictos debe ser realizada según —y en base a— *circunstancias abstractas y neutras*.

El establecimiento de una norma de cierre en favor del derecho común, agotadas previamente todas las posibles soluciones bajo criterios abstractos y de neutralidad, no supone una contravención de lo anteriormente señalado, sino que además responde al principio constitucional de seguridad jurídica. Ciertamente, el legislador podía haber optado por otra solución, de entre otras posibles, pero ésta, en el ámbito del ejercicio de su competencia, no resulta contraria al ordenamiento constitucional.

Igual criterio se expresa en cuanto al contenido del art. 16.3, párrafo primero, del Código Civil, según reforma.

Carles de Alfonso

Sentencia 227/1993, de 9 de julio (BOE de 12 de agosto). Recurso de inconstitucionalidad núm. 884/1987, interpuesto por 57 diputados contra la Ley catalana 3/1987, de 9 de marzo, de equipamientos comerciales.

*Ponente:*

Carlos de la Vega Benayas

En este caso, los diputados del Grupo Popular impugnan otra ley autonómica sobre comercio, con la misma finalidad

que en su recurso que dio origen a la Sentencia 225/1993: combatir la intervención administrativa en la empresa y defender la libertad de establecimiento de las grandes superficies comerciales.

Se acusa a los art. 3 y 4 de la Ley, que

fijan criterios a tener en cuenta para el planeamiento urbanístico en relación con establecimientos comerciales, y, en especial, grandes centros comerciales, de limitar el establecimiento de centros comerciales con criterios que no tienen nada que ver con el urbanismo y permiten la discrecionalidad. La respuesta del Tribunal es que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 9.9 EAC) incluye el urbanismo comercial, dadas las repercusiones que tienen los grandes establecimientos comerciales en el urbanismo.

Los demás artículos impugnados (1, 9, 10, 11, 17, 18 y 19) establecen criterios para la concesión de licencias de apertura de establecimientos comerciales, especialmente en el caso de las grandes superficies, y para la regulación de diferentes tipos genéricos de establecimientos comerciales, remitiendo al reglamento para su desarrollo. Las críticas que hacen los impugnantes a tales artículos es que permiten la discrecionalidad en la concesión de las licencias, vulneran la reserva de ley sobre comercio interior del art. 51.3 CE, violan la libertad de empresa (art. 38 CE) y la igualdad básica de todos los españoles (art. 149.1.1 CE), y suponen un obstáculo a la libertad de establecimiento de las personas (art. 139.2 CE).

El Tribunal, basándose en la doctrina establecida en la Sentencia 225/1993, responde que la Ley no concede a la Administración un margen de discrecionalidad absoluta, sino que fija unos criterios de razonable precisión; no incumple la reserva de ley establecida en la Constitución para el comercio interior, porque ésta no exige que la ley sea estatal ni prohíbe su desarrollo reglamentario; no viola la libertad de empresa, porque ésta no incluye un derecho incondicionado a la libre instalación de cualesquiera establecimientos comerciales en cualquier espacio y sin sometimiento alguno al cumplimiento de requisitos y condiciones; no es contraria al art. 149.1.1 CE, porque éste no impone una uniformidad absoluta; y no obstaculiza la libertad de establecimiento de las personas, porque ésta no exige una única regulación sobre apertura de establecimientos comerciales en todo el Estado.

Basándose en tales argumentaciones, el Tribunal desestima el recurso, en contra de la opinión de José Gabaldón López, que se remite a su voto particular en la Sentencia 225/1993, donde defiende la libertad de establecimiento de los comercios.

Jordi Freixes

Sentencia 228/1993, de 9 de julio (BOE de 12 de agosto). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1862/1988, interpuesto por el Gobierno estatal contra la Ley 10/1988, de 20 de julio, de ordenación del comercio interior de Galicia.

*Ponente:*

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

En este caso, los diputados del Grupo Popular no presentan recurso, y sólo hay la discusión sobre la distribución de competencias, no planteándose la afectación de la libertad de empresa.

El primer tema planteado en este recurso es la incompatibilidad entre los art. 11 y 12 de la Ley gallega, que limitaban los horarios comerciales, con el art. 5 del Decreto-ley 2/1985, considerado básico por el Tribunal en la Sentencia 225/1993, produciéndose la consiguiente anulación de los preceptos gallegos. El art. 44.3 de

la Ley, en la medida en que sanciona el incumplimiento de los art. 11 y 12, también es declarado inconstitucional, por conexión.

También se impugnan los art. 15.4, 16.4 y 21.2.c de la Ley gallega, que establecen límites temporales para algunas modalidades especiales de venta: la venta en rebajas, las ventas de saldos y las ventas de promoción. El Tribunal rechaza la alegación de la Xunta y el Parlamento gallego, que consideraban que la regulación de la competencia desleal podía englobarse dentro de las competencias autonómicas sobre comercio interior y protección de los consumidores (art. 30.1.4 del Estatuto de autonomía de

Galicia). El Tribunal considera, en cambio, como el recurrente, aplicando la doctrina de la Sentencia 88/1986, que el objetivo predominante de la limitación de dichas modalidades de venta es la defensa de la competencia, de titularidad estatal, y no la protección de los consumidores, de titularidad autonómica, motivo por el cual anula los preceptos impugnados.

La Sentencia va acompañada de dos votos particulares, que se remiten, en cuanto a la argumentación, a las opiniones discrepantes que los propios magistrados formularon a la Sentencia 225/1993.

Jordi Freixes

**Sentencia 243/1993, de 15 de julio. Conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra la Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas por la que se hace público el otorgamiento de una concesión de aprovechamiento de agua con destino a fuerza motriz.**

*Ponente:*

Carles Viver i Pi-Sunyer

Para la Comunidad autónoma recurrente la Resolución impugnada lesiona la competencia exclusiva en materia de pesca fluvial y protección de los ecosistemas, recogida en el art. 10.1.b de su Estatuto de autonomía. Se trata de una materia en la que corresponden a la Comunidad Autónoma las potestades legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva. Al no haberse ejercido tales potestades, son de aplicación supletoria las normas estatales (art. 149.3 CE y art. 15.3 EAPA), es decir, la Ley de 20 de febrero de 1942, de fomento y conservación de la pesca fluvial, así como el Decreto de 13 de mayo de 1953, de normas para la protección de la riqueza piscícola fluvial. Estas normas supletorias

deben ser leídas en clave constitucional y estatutaria, lo cual permite que los órganos autonómicos competentes en materia de pesca fluvial puedan otorgar determinadas autorizaciones. Se trata de poner de relieve que no estamos ante una omisión formal de un procedimiento administrativo, sino de la vulneración de una competencia exclusiva recogida por el Estatuto.

El abogado del Estado considera que la demanda pretende subsanar un procedimiento administrativo (el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma en un expediente de otorgamiento de una concesión) que debe ser substanciado ante la jurisdicción contenciosa, como mero problema de legalidad. Alega también que la competencia controvertida fue asumida posteriormente a la fecha de aprobación de la norma que ha dado apoyo a la Resolución impugnada. Por tanto, la autoridad

competente en aquel momento no podía ser la autonómica, aunque afirma también que en la respuesta al requerimiento de incompetencia se le ofreció a la Comunidad autónoma someter a informe el proyecto modificado.

El Tribunal adopta la medida de suspender la ejecución de la Resolución objeto del conflicto. Por otra parte, reitera su jurisprudencia acerca del objeto de los conflictos de competencia, en los siguientes términos: «En suma, en lo que aquí interesa, la pretensión de incompetencia deducida en un conflicto constitucional de competencia puede fundarse no sólo en la falta de título habilitante de quien ha realizado el acto objeto de litigio, sino también en un ejercicio de las competencias propias que, al imposibilitar o condicionar el ejercicio de las competencias ajenas de forma contraria al orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, revele un entendimiento del alcance de las competencias implicadas opuesto a ese sistema de distribución competencial» (FJ 2).

A partir de las consideraciones anteriores el Tribunal considera que la parte actora formula una pretensión que «encaja sin dificultad en el ámbito del conflicto constitucional de competencia y, en consecuencia, no puede ser atendida la objeción procesal de la representación del Estado» (FJ 2). El carácter indisponible de las competencias provoca que no sea objeto de discusión si la intervención de la Comunidad Autónoma fue previa o no al otorgamiento de la concesión, sino si la competencia autonómica sobre pesca fluvial exige dicha intervención previa.

Respecto a los temas de fondo planteados, el Tribunal recuerda que en la Sentencia 227/1988 (sobre la Ley 29/1985, de 3 de agosto, de aguas) ya advirtió que

los recursos hídricos constituyen el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas sobre las cuales ostentan competencias tanto el Estado como las comunidades autónomas, lo cual requiere el establecimiento de mecanismos de colaboración entre las dos instancias. En el presente caso, es preciso interrelacionar la competencia estatal sobre aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas transcurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE) y la autonómica sobre pesca fluvial y protección de ecosistemas (art. 10.1.b EAPA). El Tribunal afirma que «el único modo de garantizar el ejercicio de la competencia autonómica sobre pesca fluvial y los ecosistemas en los que ésta se desarrolla estriba en que la intervención autonómica en el procedimiento de concesiones de aprovechamientos hidroeléctricos preceda al acto de otorgamiento» (FJ 4).

Esta intervención previa de los organismos autonómicos competentes es una exigencia del bloque de la constitucionalidad y no puede ser sustituida por el Estado, alegando una normativa preconstitucional, ya que las competencias autonómicas se adquieren *ipso iure* por obra del Estatuto de autonomía y pueden ejercerse en las condiciones concretas establecidas en los correspondientes decretos de traspasos.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional anula la Resolución de 7 de mayo de 1986, de la Dirección General de Obras Hidráulicas, y declara que corresponde a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias la competencia para emitir el informe sobre pesca fluvial previo al otorgamiento de la concesión del aprovechamiento hidráulico.

Joan Lluís Pérez Francesch

Sentencia 244/1993, de 15 de julio. Conflictos positivos de competencias núm. 1108/1986 y 624/1987, acumulados, relativos al procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas de las instalaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión por satélite de telecomunicaciones.

*Ponente:*

Álvaro Rodríguez Bereijo

*Voto particular:*

Luis López Guerra, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende y Carles Viver i Pi-Sunyer.

El Gobierno vasco impugna, en sendas demandas por las que promueve dos conflictos positivos de competencias, respectivamente, el Real decreto 1201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las estaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión por satélite, y la Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de 30 de diciembre de 1986, por la que se desarrolla el citado decreto.

La controversia nace de la distinta ubicación competencial que hacen las dos administraciones del decreto impugnado. La Administración del Estado vincula la disposición al título competencial del art. 149.1.21 CE, relativo a las telecomunicaciones y a la radiocomunicación, mientras que la Administración autonómica sitúa la norma recurrida en el ámbito del art. 149.1.27 CE, relativo al régimen de radio y televisión, y otros medios de comunicación social. La primera es una competencia exclusiva del Estado y la segunda se estructura mediante la técnica de la compartición competencial entre el Estado, que debe fijar las bases, y las comunidades autónomas, a las que corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución.

Para la solución de esta controversia

constitucional, el Tribunal se remite a la fundamentación ya expuesta en la Sentencia 168/1993 —comentada también en el presente número—, y resume su doctrina estableciendo un criterio de delimitación: «El punto de conexión que permite seleccionar la aplicación de uno u otro título es, por una parte, la directa relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE y referidos de algún modo al derecho a comunicar y a recibir información y a la libertad de expresión [...] juega en estos casos el art. 149.1.27 CE como regla de distribución competencial. Mientras, en cambio, aspectos técnicos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven —las ondas radioeléctricas, electromagnéticas o hertzianas— quedan dentro de la competencia estatal exclusiva *ex art.* 149.1.21 CE, para ordenar el dominio público radioeléctrico» (FJ 2).

Reitera el Tribunal la advertencia de utilizar con cautela el punto de conexión de un título competencial y el otro, dado el carácter expansivo del art. 149.1.21 CE, cuyo uso indiscriminado podría variar de contenido la competencia autonómica sobre el régimen de radio y televisión (FJ 2, *in fine*).

Realizadas estas consideraciones generales, la Sentencia efectúa un análisis del contenido del Decreto y de la Orden objeto del conflicto, en los que se regulan la normalización y homologación de los equipos radioeléctricos, la autorización administrativa para la instalación y funcionamiento de tales equipos, la aprobación inicial del proyecto y la autorización

definitiva de la construcción e inspección de las estaciones receptoras para evitar que causen interferencias a otros usuarios.

Todo ello permite concluir al Tribunal que «la normativa en estos conflictos discutidos, atiende claramente a aspectos estrictamente técnicos de la comunicación por ondas radioeléctricas y, en concreto, relativos a la recepción por emisoras terrenas de programas de televisión transmitidos en servicio fijo por satélite, y que esta regulación y la autorización administrativa que se exige —cuya oportunidad no corresponde al Tribunal Constitucional enjuiciar— tiene por finalidad sustancial la homologación y normalización de los equipos e instalaciones, y la evitación de interferencias» (FJ 4).

En vista de este contenido, considera el Tribunal que, en este caso, prevalece el título competencial del Estado para ordenar de forma exclusiva la telecomunicación y la radiocomunicación, de acuerdo con el art. 149.1.21 CE, dado que la totalidad de los preceptos de tales disposiciones tienen por objeto ordenar un procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones administrativas para la instalación de estaciones receptoras (FJ 5).

La Sentencia comentada ha dado lugar a la formulación de un voto particular, suscrito por cinco de los doce miembros que integran el Tribunal Constitucional.

A criterio de los magistrados disidentes, las disposiciones impugnadas tienen

por objeto regular las instalaciones popularmente conocidas como «antenas parabólicas». Partiendo de este enfoque, si bien se acepta que la competencia exclusiva estatal comprende «los aspectos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento a través del cual la radio y la televisión se sirven», se puntualiza al mismo tiempo que «no cualquier relación de una materia con los instrumentos de que se sirven la radio y la televisión supone que ello coloca a esta materia dentro de la competencia exclusiva estatal».

En consecuencia, se considera que la instalación de antenas parabólicas destinadas a recibir programas de televisión dirigidos al público no forma parte del sistema de telecomunicaciones.

Como acto de autorización, la competencia discutida se sitúa en la categoría de «competencia ejecutiva». Teniendo en cuenta la evolución experimentada por la legislación relativa a la materia debatida, se trata, para los autores del voto particular, de una atribución que se inserta en la competencia sobre «autorización de instalaciones de productos industriales», propia de la Comunidad Autónoma vasca, de acuerdo con el art. 10.30 de su Estatuto.

Por esta razón se estima que la competencia de que se trata corresponde a la Comunidad Autónoma vasca.

Imma Folchi

**Sentencia 264/1993, de 22 de julio (BOE de 18 de agosto). Recurso de inconstitucionalidad núm. 138/1990, promovido por el Gobierno del Estado contra la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón.**

*Ponente:*

Julio Diego González Campos

Con esta Sentencia, el Tribunal continúa la serie dedicada al comercio interior

que empezó con la Sentencia 225/1993.

Se plantea de nuevo aquí la incompatibilidad entre un precepto autonómico y el art. 5 del Decreto-ley 2/1985, que estableció la libertad de horarios comercia-

les. En este caso, el art. 6.2 de la Ley aragonesa sólo facultaba al Departamento de Industria, Comercio y Turismo a limitar los horarios en determinados sectores comerciales de forma excepcional, por un período de tiempo determinado y a petición de asociaciones de comerciantes. Basándose en ello, las Cortes aragonesas y la Diputación General de Aragón alegaron que dicha posibilidad de limitación era compatible con el carácter básico del art. 5 del Decreto-ley 2/1985, argumentación que no fue compartida por el Tribunal, que procedió a la anulación del precepto aragonés, basándose en la doctrina establecida en la Sentencia 225/1993.

Se impugnan a continuación el art. 15.3.c, el primer inciso del art. 24, y los art. 25.1, 38.2 y 39.3 de la Ley, con la acusación de vulnerar la titularidad estatal sobre defensa de la competencia. El primer precepto fija como uno de los objetivos del Plan general para el equipamiento comercial de Aragón la protección de la libre competencia. Los art. 24 y 25.1 prohíben dos modalidades de ventas: la venta condicionada y la venta en cadena. Los art. 38.2 y 39.3 limitan las ventas promocionales y, en concreto, una de sus modalidades: las ventas a pérdida. El Tribunal aplica aquí la doctrina establecida en la Sentencia 88/1986, para distinguir entre las normas reguladoras de la defensa de la competencia y las reguladoras de la protección de los consumidores según su objetivo predominante, y anula por este motivo únicamente los apartados *a* y *b* del art. 39.3. No considera invasión competencial el hecho de que el art. 15.3.c marque como objetivo a perseguir la protección de la libre competencia dentro de la defensa de la pequeña y mediana empresa; y considera que los demás preceptos tienen el objetivo fundamental de proteger a los consumidores.

También se recurren el segundo inciso del art. 24 y los art. 30.2 y 35 de la Ley,

por invadir las competencias estatales sobre legislación mercantil (149.1.6 CE) y obligaciones contractuales (149.1.8 CE). El primero de estos preceptos establece que las ventas condicionadas no generan ningún tipo de obligación. El art. 30.2 fija un período de reflexión de siete días para las ventas domiciliarias. El art. 35 establece la responsabilidad solidaria del titular del establecimiento y del titular de la explotación comercial de la máquina vendedora, en las ventas automáticas. El Tribunal considera que los tres preceptos autonómicos se han extralimitado, pasando a incidir en el ámbito de las relaciones jurídicas privadas, y, por tanto, los declara inconstitucionales.

El abogado del Estado plantea también la posible inconstitucionalidad de la disposición transitoria cuarta de la Ley, que establece los criterios según los cuales las comisiones provinciales de equipamientos comerciales aprobarán o denegarán las solicitudes de apertura de grandes superficies, hasta la elaboración del Plan general para el equipamiento comercial de Aragón. Los preceptos invocados por el Estado son, por una parte, el art. 140 CE (autonomía local) y, por otra, el art. 149.1.1 CE (condiciones básicas, en este caso, de la libertad de empresa), el art. 139.2 CE (libertad de establecimiento) y el art. 38 CE (libertad de empresa). En cuanto a la autonomía local, el Tribunal afirma que la autorización por parte de la comisión provincial se añade y no suplente a la licencia municipal, y que está justificada por el carácter supramunicipal de los intereses en juego. En cuanto a los art. 149.1.1 y 139.2 CE, el Tribunal se remite a la Sentencia 227/1993, en la cual razonó que la exigencia de autorizaciones especiales para las grandes superficies no vulnera la igualdad básica de todos los españoles ni la libertad de establecimiento. Y en referencia a la libertad de empresa, el Tribunal considera

que los criterios establecidos en la presente disposición para la concesión o denegación de las solicitudes son suficientemente precisos como para posibilitar el control judicial de las resoluciones de las comisiones provinciales. Por dichos motivos, el Tribunal desestima la impugnación de este precepto.

Del art. 56 de la Ley, también recurrido, el Tribunal anula, por conexión, los apartados *b* y *r* en la medida en que éstos sancionan el incumplimiento del art. 6 y los apartados *a* y *b* del art. 39.3 de la Ley.

A la Sentencia se presentó un voto particular, formulado por Carles Viver i Pi-Sunyer, que se remite a su voto particular a la Sentencia 225/1993. En aquella ocasión, el voto particular tenía como uno de sus defensores a Vicente Gimeno Sendra, que no ha participado en la discusión del presente caso; y José Gabaldón López formuló un voto particular aparte, que no repite en este caso, adhiriéndose a la opinión de Viver i Pi-Sunyer.

Jordi Freixes

Sentencia 284/1993, de 30 de septiembre (BOE de 26 de octubre). Recursos de inconstitucionalidad núm. 978/1992 y 981/1992, interpuestos, respectivamente, por 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular y por el Gobierno estatal, contra la Ley catalana 23/1991, de 29 de noviembre, de comercio interior.

*Ponente:*

Eugenio Díaz Eimil

La presente Sentencia, como otras que ya hemos analizado, también trata sobre el comercio interior y extrae parte de su fundamentación de la Sentencia 225/1993. Como en aquel caso, también aquí tenemos dos recursos, planteados por los diputados populares y por el Gobierno estatal, y los criterios inspiradores de los dos recursos son, asimismo, respectivamente, la defensa de la libertad de empresa y la protección del ámbito competencial del Estado.

El art. 3 de la Ley marca una serie de condiciones administrativas para el ejercicio de la actividad comercial, siendo acusado por los diputados conservadores de violar los art. 139 y 149.1.1 CE, e invadir las competencias estatales de los art. 149.1.6 y 149.1.8 CE. El Tribunal resuelve esta cuestión del mismo modo que en la Sentencia 225/1993, rechazando la acusación de inconstitucionalidad.

El primer apartado del art. 4 de la Ley, que crea un Registro de comerciantes, es impugnado por los diputados populares por vulnerar las competencias estatales sobre «legislación mercantil» y sobre «ordenación de los registros e instrumentos públicos» de los art. 149.1.6 y 149.1.8 CE. El Tribunal lo declara constitucional, ya que, repitiendo la doctrina de la Sentencia 88/1986, considera que dicho Registro no tiene efectos en las relaciones privadas y está amparado en la competencia autonómica sobre comercio interior (art. 12.1.5 EAC).

El segundo apartado del art. 4 de la Ley también es impugnado por los diputados del Partido Popular por violar la reserva de ley de los art. 51.3 y 53.1 CE, al remitir al reglamento la fijación de los requisitos para la inscripción en el Registro de comerciantes. Aquí, el Tribunal elabora una de sus sentencias interpretativas, defendiendo la constitucionalidad del precepto siempre que sea interpretado de modo que no permita establecer

más requisitos para el ejercicio de la actividad comercial, sino requisitos procedimentales relativos a la ordenación de la inscripción registral.

El tercer apartado del art. 4, que habilita al reglamento para imponer requisitos de homologación y calificación técnica o de experiencia necesarios para el ejercicio de la actividad comercial, es recurrido por los diputados conservadores por vulnerar la reserva de ley y por el Gobierno del Estado por invadir las competencias estatales de los art. 149.1.1 y 149.1.6 CE. El Tribunal, como ya afirmó en la Sentencia 225/1993, considera que el establecimiento de tales requisitos puede incluirse dentro de la competencia autonómica sobre comercio interior, y que los criterios fijados por la Ley al reglamento son suficientes.

El art. 5 de la Ley, que limita los horarios comerciales, también es impugnado por los dos recurrentes, remitiéndose el Tribunal a la Sentencia 225/1993 para justificar la declaración de inconstitucionalidad del presente artículo.

Además de los anteriores, el abogado del Estado impugna otros preceptos de la Ley; concretamente, los art. 10, 12.e, 21.1.b, 21.1.c y 21.1.f. Los dos primeros, por imponer al vendedor la obligación de informar al consumidor de su derecho a disponer de un período de reflexión mínimo de siete días en las ventas domiciliarias y a distancia, son acusados de inva-

dir la competencia estatal sobre legislación mercantil del art. 149.1.6 CE. El Tribunal ya había anulado la imposición por parte de una Comunidad Autónoma de un período de reflexión en las ventas domiciliarias en la Sentencia 264/1993, pero en este caso distingue entre la incompetencia de la Comunidad Autónoma para regular el derecho de devolución y la competencia autonómica, basada en la protección de los consumidores, para imponer la obligación de informar sobre este período de reflexión establecido en la legislación estatal. Así justifica el Tribunal la anulación del inciso «no inferior a siete días», contenido en los dos artículos, y el mantenimiento del resto de los dos preceptos.

Los apartados *b*, *c* y *f* del art. 21 sancionan el incumplimiento de los art. 3 y 4, 5 y 10, y 12.e, respectivamente. Por conexión, el Tribunal declara la inconstitucionalidad del apartado *c* y la constitucionalidad del resto.

Fueron presentados dos votos particulares, por los mismos magistrados que en la Sentencia 225/1993. José Gabaldón López optó por redactar su opinión, trasladando los razonamientos de su voto particular a la Sentencia 225/1993 a los preceptos de la Ley catalana impugnada en este caso, mientras que Carles Viver i Pi-Sunyer se remitió a su anterior voto particular.

Jordi Freixes



## 1.3.2. PROCESOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Xavier Bonet i Frigola

### Enero de 1993

*Conflicto* positivo de competencia 2959/1992, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con dos órdenes del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 19 de agosto de 1992 (BOE de 26 de agosto y de 1 de septiembre), que conceden incentivos, la primera para la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas e instituciones turísticas de acuerdo con el Plan marco de competitividad del turismo español, y la segunda a las pequeñas y medianas empresas y entidades turísticas, para la realización de acciones de promoción de la oferta turística española de acuerdo con el Plan marco de competitividad del turismo español (BOE 5-1-1993).

### Febrero

*Recurso* de inconstitucionalidad 201/1993, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra los art. 24, 31, 39, los apartados 1 y 2 del art. 40, y la disposición final tercera de la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (BOE 19-2-1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 219/1993, planteado por el defensor del pueblo

contra el apartado 1 del art. 19 y los incisos «funciones de control y verificación de las Administraciones públicas» y persecución de «infracciones administrativas» del art. 22.1, y asimismo contra el primer párrafo del art. 22.2, todos ellos de la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (BOE 19-2-1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 226/1993, planteado por el Parlamento de Cataluña, contra los art. 24, 31, 40.1 y 40.2 de la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (BOE 19-2-1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 236/1993, planteado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular, contra los arts. 6.2, 19.1, 20.3, 22.1, 22.2 y los otros que procedan por conexión, de la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (BOE 19-2-1993).

### Marzo

*Conflicto* positivo de competencia 281/1993, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ante el Gobierno, en relación con la

disposición final segunda del Real decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, por el cual se aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados derivados del petróleo, al haber atribuido la calificación de normativa básica a los art. 2, 3, 4, 6.1, 9, 10, 11, 13, 15, 38, 42.1 y la disposición transitoria segunda del propio Reglamento (BOE 10-1-1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 472/1993, planteado por el presidente del Gobierno contra los art. 2, 3, 4 y 5 de la Ley de las Cortes de Aragón 10/1992, de 4 de noviembre, de finanzas de arrendamientos y otros contratos (BOE 10-3-1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 521/1993, planteado por la Junta de Consejeros de Castilla y León, contra el art. 13 párrafo cuarto; art. 17.1 en el inciso «...por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquél», y el párrafo segundo «la suplencia no implicará alteración de la competencia»; art. 22, 23, 24, 25 y 27, salvo el art. 22, segundo párrafo; 23.1.a; 23.2; 24.3, segundo párrafo; 25.1; 27.1 y 27.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común (BOE 10-3-1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 522/1993, planteado por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares contra los art. 3.6; 4; 5.1.e y 2; 6.1.f; 14.2 y 4; 15.2 y 4; 18.1 y 2.c; 20.2, incisos tercero y cuarto; 21.4; 62.2, inciso segundo; 88.3, apartados b, c, d y e, y disposición adicional octava, en el inciso inicial, de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante (BOE 10-3-1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 525/1993, planteado por el Consejo de la Junta de Galicia, contra los art. 2 (salvo el apartado 3); 3 (salvo el párrafo primero del apartado 5); 4; 5, apartados 1 y 2; 6.1.d y e; 10 por conexión con el 5.1 y 2; 14.4, segundo párrafo en lo que se refiere a la expresión «que les fueran transferidos y figuren expresamente relacionados en los correspondientes Reales Decretos de trasposos en materia de puertos»; 15.2, segundo párrafo; 16.1 y 3; 18.2; 28.1; 86.2; 87; 89.1 y 90, en tanto se refieren a los «salvamentos marítimos»; 88.3.b y e; disposición transitoria octava y el número 4 del anexo en tanto se refiere a determinadas materias de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante (BOE 10-3-1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 547/1993, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra los art. 17.1, primer párrafo, en la expresión «por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquellos» y el segundo párrafo; 22.1 y 2, párrafo primero; 23.1, apartados a, c, f, q y punto 2; 24.1, apartados a, b, d, e y f, y puntos 2 y 3, segundo párrafo; 25, excepto el punto 1; y el apartado d del punto 3; 27, puntos 2, 3 y 5; 36.2, segundo párrafo y punto 3, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (BOE 10-3-1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 548/1993, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra los art. 3.6; 6.1.a, c, e, f y j; 14.4, en el inciso final del párrafo primero; 15.1 y 2; 18.1 y 2, apartado c; 19.3; 20;

21.4, y 62.2 y 3 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante (BOE 10-3-1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 551/1993, planteado por el Gobierno de Canarias contra los art. 2, 3.6, 4, 5, 10, 15, 53.d, 86.8 y el apartado 11 del anexo de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante (BOE 19-3-1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 553/1993, planteado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra el art. 2 de la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, de medidas presupuestarias urgentes (BOE 19-3-1993).

#### Abril

*Cuestión* de inconstitucionalidad 587/1993, planteada por la Sección Cuarta de la Sala del Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 2/1987, de 5 de enero, que establece un recargo sobre la tasa estatal que grava las máquinas tragaperras, por poder vulnerar los art. 131, apartados 1 y 2, y 157.1 de la Constitución (BOE 3-4-1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 650/1993, planteado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra los art. 3.2, apartados *f* y *g*; 34.3 y los otros que procedan por conexión de la Ley 32/1992, de 3 de diciembre, que modifiquen la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones (BOE 3-4-1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 847/1993, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra la disposición final tercera de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero en tanto que atribuye carácter básico a los art. 8.2 y 3; 10,1, 2 y 3; 12.1 y 4; a la disposición transitoria quinta, a las disposiciones reglamentarias habilitadas en los art. 7.1, 8.1, 10.1 y 2, y a la disposición transitoria primera; y a los actos a que se refiere el art. 10.1 y 2 (BOE 9-4-1993).

#### Mayo

*Conflicto* positivo de competencias 757/1993, planteado por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria en relación con los art. 1.1 y 2; 2; 3; 4.1 y 2; 5.1 del Real decreto 1319/1992, de 30 de octubre, por el cual se establecen normas específicas para la aplicación del régimen de la tasa suplementaria al sector lechero y de los productos lácteos (BOE 7-5-1993).

*Conflicto* positivo de competencia 624/1993, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, ante el Gobierno del Estado, en relación con los art. 1 y 3 al 9 del Real decreto 1319/1992, de 30 de octubre, por el cual se establecen normas específicas para la aplicación del régimen de la tasa suplementaria al sector lechero y de los productos lácteos, y el art. 3 anexo del Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 4 de diciembre de 1992, por la cual se regulan determinados aspectos relacionados con la asignación de cantidades de referencia individuales en el apoyo de entrega a compradores para

la aplicación del régimen de la tasa suplementaria al sector lechero y de los productos lácteos (BOE 14-5-1993).

## Junio

*Cuestión* de inconstitucionalidad 1404/1993, planteada por la Sección Quinta de la Sala del Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con los art. 9.1.a y 10.2.c de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, y del art. 2, apartados 1.c, 2 y 3 de la Ley del mismo Parlamento 23/1987, de 23 de diciembre, por la cual se establecen los criterios de financiación del Plan único de obras y servicios de Cataluña, en la redacción que le da la disposición adicional 21.2 de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, por poder ser contrarios a los art. 149.1.18 de la Constitución y 63.1.a

y b, y 36.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (BOE 4-6-1993).

*Conflicto* positivo de competencias 1913/1993, planteado por el Gobierno de la nación en relación con el art. 5.3 de la Orden de 15 de enero de 1993 de la Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco, y los art. 3, 9.1, 12, segundo inciso, y 13 de la Orden de 1 de febrero de 1993 de la misma Consejería, por las cuales se instrumenta la asignación de derechos individuales en la primera a los productores de ovino y caprino de la Comunidad autónoma del País Vasco y, en la segunda, se establecen normas específicas de regulación de las transferencias y cesiones de derechos individuales de prima a los productores de ovino y caprino, y se determinan criterios para la asignación y uso de derechos de la reserva a que hace referencia el art. 5.4 del Reglamento CEE 2069/1992 (BOE 29-6-1993).