

ACTIVIDAD NORMATIVA,  
JURISPRUDENCIAL  
Y CONSULTIVA

---



# 1. INSTITUCIONES DEL ESTADO

## 1.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA ESTATAL

A cargo de Francesc de Carreras

Ley 11/1993, de 13 de diciembre, de adaptación del Concierto económico aprobado por la Ley 12/1981, de 13 de mayo, a las leyes del Impuesto sobre el valor añadido y los impuestos especiales (BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1993).

Con la presente Ley se procede a la adaptación del sistema tributario de la Comunidad autónoma del País Vasco a la nueva regulación del IVA producida en relación con las adquisiciones intracomunitarias de bienes y la nueva regulación respecto a los impuestos especiales, como consecuencia del proceso de armonización fiscal en el ámbito de la CEE. Así, en el art. 1 de la presente Ley se establece la aplicación de dicha adaptación al sistema de Concierto económico conforme a las siguientes reglas:

### 1. En relación con el IVA

En el art. 28 se determina la exacción del IVA en relación con las adquisiciones intracomunitarias de bienes, siguiendo las siguientes reglas:

a) En el apartado 6 se considera que la exacción del Impuesto por las adquisiciones intracomunitarias de bienes, efectuadas por los sujetos pasivos que tributen exclusivamente ante la Administración estatal o la autonómica, se efectuará ante una de las mismas también de forma exclusiva.

b) En el caso de que los sujetos pasivos tributen conjuntamente a las dos admi-

nistraciones, la exacción del Impuesto por las adquisiciones intracomunitarias corresponderá proporcionalmente a cada una de las mismas atendiendo al volumen de las contraprestaciones correspondientes a las entregas de bienes y prestaciones de servicios gravadas y las exentas que originen el derecho a la deducción que se hayan efectuado en los territorios respectivos durante el año natural.

c) Los dos criterios establecidos en los apartados a) y b) serán de aplicación en relación con los transportes comunitarios de bienes, con los servicios adyacentes y con los servicios de mediación, cuando el destinatario de los mismos haya comunicado al prestador de los servicios un número de identificación atribuido a España a efectos del IVA.

d) Se establece, como punto de conexión para determinadas operaciones, el domicilio fiscal del sujeto pasivo. En concreto, tales operaciones son:

— Las adquisiciones intracomunitarias de bienes sujetos al Impuesto por opción o por haberse superado el límite cuantitativo establecido en la normativa reguladora del Impuesto, efectuadas por los sujetos pasivos que ejecuten exclusivamente operaciones que no originen el

derecho a la deducción total o parcial del mismo, o por personas jurídicas que no actúen como empresarios o profesionales.

— Las adquisiciones intracomunitarias de bienes en régimen simplificado, régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca, y el régimen de recargo de equivalencia.

e) Por último, en el apartado 8 se aplican las reglas a) y b) del apartado 6 en relación con las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por personas o entidades no establecidas en el territorio de aplicación del Impuesto a empresarios o profesionales cuando estos últimos adquieran la consideración de sujetos pasivos respecto a aquellas operaciones.

f) *Ámbito de gestión del Impuesto.* El art. 29, apartado primero, considera, respecto al ámbito de gestión del IVA, que el resultado de las liquidaciones del Impuesto se imputará a las administraciones competentes, lo que también abarca el resultado derivado de las operaciones intracomunitarias. Sin embargo, se atribuye la competencia para recibir las declaraciones recapitulativas a aquella Administración que tenga atribuida la

competencia para la aprobación e investigación de los sujetos pasivos.

g) Finalmente, y en cuanto al IVA, se efectúa una serie de ajustes en relación con la recaudación real del País Vasco obtenida por dicho Impuesto, añadiéndose a esta recaudación la diferencia existente entre el 6,875% de la recaudación real en territorio común por el Impuesto sobre el valor añadido causada por el hecho imponible de las adquisiciones intracomunitarias y el 93,125% de la recaudación real por el mismo concepto en el País Vasco.

## 2. *En relación con los impuestos especiales*

Se añade el art. 32, apartado 3, que determina el régimen de exigencia del Impuesto especial sobre determinados medios de transporte, correspondiendo su exacción, en el presente caso, a las diputaciones forales cuando los medios de transporte sean matriculados en el territorio vasco. En particular, la matriculación de los medios de transporte de las personas físicas deberá efectuarse en la provincia donde posean tales personas su domicilio fiscal.

Susana Campuzano

**Ley 12/1993, de 13 de diciembre, de adaptación del Convenio económico con el Estado, aprobado por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, a las leyes del Impuesto sobre el valor añadido y los impuestos especiales (BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1993).**

Con la presente Ley se adapta el Convenio económico suscrito entre el Estado y la Comunidad foral de Navarra a las leyes estatales del IVA y a los impuestos especiales. Dicha modificación se efectúa en virtud de la previsión contenida en la disposición adicional 3 del Convenio económico, que prevé que, en caso de producirse una reforma substancial en el or-

denamiento jurídico tributario del Estado, se producirá la adaptación del presente Convenio a las modificaciones tributarias.

De este modo, se acuerda la nueva redacción de los art. 28, 29, 30, 31 y de la disposición transitoria 3 del Convenio, efectuándose las siguientes modificaciones:

1. *En relación con el IVA*, el art. 28, apartado 7, prevé la exacción del presente Impuesto en relación con las adquisiciones intracomunitarias de bienes, aplicándose las siguientes reglas:

— Los sujetos pasivos que tributen exclusivamente a la Comunidad foral de Navarra, también deberán tributar ante la misma en el supuesto de exacción del Impuesto por las adquisiciones intracomunitarias de bienes (letra *a*).

— Los sujetos pasivos que tributen conjuntamente a la Administración central y a la autonómica deberán tributar por tales adquisiciones de forma proporcional en función del volumen de las contraprestaciones correspondientes a las entregas de bienes y prestaciones de servicios gravadas realizadas en los territorios respectivos durante el año natural (letra *b*).

— En cuanto a los transportes comunitarios de bienes, servicios adyacentes y servicios de mediación correspondientes, se aplicarán las reglas establecidas en las letras *a*) y *b*) cuando el destinatario haya comunicado al prestador de los servicios un número de identificación atribuido en España a efectos de la exacción del IVA (letra *c*).

— No obstante, también se aplicarán las reglas establecidas en las letras *a*) y *b*) para las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por personas o entidades no establecidas en el territorio de aplicación del Impuesto a empresarios o profesionales, cuando estos últimos adquieran la consideración de sujetos pasivos respecto de aquellas.

— En las adquisiciones intracomunitarias de medios de transporte nuevos efectuadas por personas exentas o no sujetas al IVA, corresponderá la exacción a la Administración en la que definitivamente los medios de transporte sean matriculados (letra *d*).

— Se considera el domicilio fiscal del

sujeto pasivo como punto de conexión para la determinación de la Administración competente por lo que se refiere a la exacción del Impuesto en el caso de las siguientes operaciones recogidas en el art. 28, apartado 8, letras *a* y *b*:

*a*) Las adquisiciones intracomunitarias de bienes sujetos al Impuesto por opción o por haberse superado el límite cuantitativo establecido en la normativa reguladora del Impuesto, efectuadas por los sujetos pasivos que ejecuten exclusivamente operaciones que no originen el derecho a la deducción total o parcial del mismo, o por personas jurídicas que no actúen como empresarios o profesionales.

*b*) Las adquisiciones intracomunitarias de bienes en régimen simplificado, régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca, y el régimen de recargo de equivalencia.

— En relación con las operaciones realizadas por empresarios o profesionales no establecidos en España, la exacción del tributo será efectuada por la Administración del Estado.

— Las deducciones practicadas por el IVA soportado o satisfecho por los sujetos pasivos tendrán efectos independientemente de la Administración a la cual haya correspondido su exacción.

— Las declaraciones recapitulativas de entregas y adquisiciones intracomunitarias y las operaciones con terceros se presentarán ante la Administración que tenga atribuida la competencia de comprobación e investigación de los sujetos pasivos.

— Finalmente, se establece una norma de ajuste de tal modo que, durante un período de cinco años a partir de la vigencia del nuevo Convenio, se añadirá a la recaudación real de Navarra obtenida sobre el IVA la diferencia existente entre el 1,661% de la recaudación en el territorio común por el IVA derivada del he-

cho imponible de las adquisiciones intracomunitarias de bienes y el 98,339% de la recaudación real por el mismo concepto en la Comunidad foral de Navarra. Asimismo, para la determinación correspondiente a las adquisiciones intracomunitarias se computará la procedente de las ventas a distancia efectuadas por los no establecidos en España (disposición transitoria 3, apartado b).

2. *En relación con los impuestos especiales*, se efectúan las siguientes modificaciones:

— Se atribuye a la Comunidad foral de Navarra la posibilidad de aprobar los modelos de declaración e ingreso y de determinación de los plazos relativos a éste, cuando dicha regulación no difiera sustancialmente de la prefijada por el Estado (art. 30).

— Al igual que lo establecido en la normativa anterior, corresponderá a la Comunidad foral de Navarra la exacción de los impuestos especiales sobre la cerveza, el vino y las bebidas fermentadas,

sobre los productos intermediarios y bebidas derivadas, cuando el devengo del impuesto se produzca en el territorio de Navarra. En cambio, se consideran como excepción a dicha regla los supuestos de importación (art. 31).

— Se atribuye la posibilidad de efectuar, por parte de la Comunidad foral, la exacción del Impuesto especial sobre determinados medios de transporte cuando los vehículos se matriculen en el territorio navarro, prescribiéndose que las personas físicas efectúen la matriculación en la provincia donde se halle su domicilio fiscal (art. 30.2).

— Se establece la exacción del Impuesto especial sobre bienes inmuebles de entidades no residentes en favor del Estado (art. 31.4), que deberá tener en cuenta la recaudación derivada del presente impuesto y obtenida en Navarra a efectos de indicación de su aportación económica (art. 31, apartado 5).

Susana Campuzano

**Ley 20/1993, de 29 de diciembre, de concesión de créditos extraordinarios a las secciones 32 y 33 de los presupuestos generales del Estado para 1993, aprobados por la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, para aplicar el Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica durante el período 1992-1996 (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1993).**

La aplicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 20 de enero de 1992, para el período de 1992-1996, representó el necesario aumento de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado para 1992, así como el incremento de la cuantía del Fondo de Compensación Interterritorial, como consecuencia de la cobertura de la nueva inversión de los servicios traspasados a las comunidades autónomas.

La fecha de aprobación de dicho

Acuerdo impidió que pudieran incluirse los presentes recursos adicionales en la Ley de presupuestos generales del Estado para 1992, de modo que con la Ley 20/1993 se procede a la concesión de unos créditos extraordinarios destinados a cubrir la diferencia existente entre los porcentajes de participación definitiva establecidos en el art. 2 de la Ley comentada y los dotados en los presupuestos generales del Estado para 1992. Por este motivo, se concede un crédito extraordinario a la Sección 32 de los presupuestos

generales del Estado para 1993 por un importe de 80.678.238 millones de pesetas (art. 3. 1).

Respecto al importe correspondiente al Fondo de Compensación Interterritorial, éste se eleva a 128.844.900 millones de pesetas, de manera que se concede un crédito extraordinario por un importe

de 21.353 millones de pesetas a la Sección 33 de los presupuestos generales del Estado para 1993 (art. 5).

Los dos créditos presupuestarios se financiarán con el recurso al Banco de España o mediante la deuda pública (art. 6).

Susana Campuzano

### Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de presupuestos del Estado para 1994 (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1993).

La Ley de presupuestos comentada procede a efectuar las siguientes consideraciones en lo que afecta a las comunidades autónomas. En primer lugar, se determinan los porcentajes de participación de éstas en los ingresos del Estado aplicables para el año 1993 (art. 93 y 97). En segundo lugar, se fijan los porcentajes de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado aplicables a partir del 1 de enero de 1994 (art. 94). En tercer lugar, se aplica el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprobado el 7 de octubre de 1993 (art. 95.6 y 103). En cuarto lugar, se prevén las transferencias correspondientes al coste de los nuevos servicios traspasados (art. 98). Finalmente, se determinan la cuantía y las comunidades autónomas beneficiarias del Fondo de Compensación Interterritorial.

Respecto al primer punto, el art. 93 determina que el porcentaje definitivo de participación de las comunidades autónomas de Cantabria y Canarias para 1993 es, respectivamente, el 0,0656403 y el 0,7156596.

En cuanto al segundo tema, el art. 94 determina como porcentajes de participación aplicables a partir del 1 de enero de 1994 los siguientes:

Cataluña. . . . . 2,0073988

Galicia . . . . .	1,3004175
Andalucía . . . . .	3,0013696
Asturias . . . . .	0,0980452
La Rioja . . . . .	0,0398921
Murcia . . . . .	0,0818472
Comunidad Valenciana . . .	1,2337486
Aragón . . . . .	0,1359264
Castilla-La Mancha . . . . .	0,3114355
Extremadura . . . . .	0,2318731
Baleares . . . . .	0,0654820
Castilla y León . . . . .	0,4269323

El tercer punto destacable y más importante radica en la aplicación que la Ley de presupuestos comentada efectúa del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 7 de octubre de 1993. En tal Acuerdo, en primer lugar se instituye el sistema de financiación de las comunidades autónomas para el quinquenio 1992-1996 y, concretamente, se fija el procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación autonómico. En segundo lugar, el presente Acuerdo determina la integración de las comunidades autónomas en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. A continuación analizamos las dos cuestiones.

En lo referente al sistema de financiación de las comunidades autónomas, la principal característica del nuevo Acuerdo radica en que se desdobra la participa-

ción de las comunidades autónomas en la recaudación de los impuestos estatales en un tramo de carácter general, relativo a la participación en el rendimiento global del conjunto de los impuestos del Estado, y en un tramo de carácter específico o singular, relativo a la participación en el rendimiento del Impuesto sobre la renta de las personas físicas al ámbito territorial respectivo de las comunidades autónomas.

A tal efecto, la Ley de presupuestos marca una diferencia entre aquellas comunidades autónomas que hayan adoptado el presente Acuerdo y las que no se hayan asimilado al mismo.

En relación con las comunidades autónomas que no hayan adoptado el procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal, el art. 95.3 afirma que, liquidados los presupuestos generales del Estado para 1994, se procederá a efectuar la liquidación definitiva de la participación en los ingresos del Estado según la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\text{Fd 1994} = \text{PPIjo} \cdot \text{ITAE 1990} \cdot \text{IEP}$$

De la que:

Fd 1994 = Financiación definitiva correspondiente a cada comunidad autónoma durante el ejercicio de 1994.

PPIjo = Porcentaje definitivo de participación de la comunidad autónoma fijado para el quinquenio 1992-1996.

ITAE 1990 = Valor durante el año 1990 de la suma de la recaudación líquida por los capítulos I y II de los presupuestos de ingresos del Estado (excluidos los tributos susceptibles de cesión y los que constituyen recursos de la Comunidad Económica Europea), más la recaudación líquida por cotizaciones a la Seguridad Social y al paro.

IEP = Índice de evolución (o incremento) definido por la suma de la recaudación líquida por los capítulos I y II de

presupuestos del Estado, los gastos equivalentes del Estado y el producto interior bruto.

En lo que concierne a las comunidades autónomas que hayan adoptado el procedimiento de la corresponsabilidad fiscal, el art. 95.7 determina una serie de normas particulares destinadas a establecer la participación en los ingresos del Estado para 1994, diferenciando entre el tramo relativo a la participación en el rendimiento global del conjunto de los impuestos del Estado y el tramo relativo al rendimiento del Impuesto sobre la renta de las personas físicas derivado del ámbito territorial respectivo. Con este nuevo sistema se introduce la variable del esfuerzo fiscal en cada comunidad como criterio determinante del sistema de financiación autonómica.

En cuanto al tramo definitivo de participación en los ingresos generales del Estado, se determinará aplicando el índice de evolución entre el año base y el año 1994.

Respecto al tramo de participación derivado del rendimiento territorializado del Impuesto sobre la renta, se determinará previamente, mediante un certificado expedido por el Departamento de Informática Tributaria de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, el importe definitivo de las cuotas liquidadas por sus residentes durante el año 1994, aplicándose a dicho importe el porcentaje del 15 % en función de lo previsto en las reglas 1, 2 y 3 del epígrafe III.6 del Acuerdo.

Asimismo, cabe mencionar que se establece una serie de reglas destinadas a evitar el desequilibrio financiero del sistema, de tal manera que no exista un crecimiento excesivo de tales comunidades en relación con aquellas que no hayan optado por el nuevo sistema. En primer lugar, se establece una serie de reglas que



modulan el resultado financiero y que limitan el crecimiento de los recursos derivados de la aplicación del principio de corresponsabilidad fiscal al fijar unos límites mínimos y máximos de crecimiento al aumento real de los recursos derivado del nuevo sistema de financiación. Tales límites se definirán en relación con la llamada «financiación fuera de fondo» (art. 95.7 de la norma cuarta) que está formada por la suma de los tributos cedidos y «tasas normadas», y la financiación inicial por porcentaje de participación en valor del año 1990, actualizada al año 1994 según el índice que prevalezca en cada comunidad.

Por lo tanto, a tenor del art. 95.7, norma quinta, el importe de la liquidación definitiva de los dos tramos de participación vendrá determinado por el resultado de restar a las entregas a cuenta efectuadas durante 1994 la suma de los importes definitivos de los dos tramos de participación menos lo derivado de la «financiación fuera de fondo».

En segundo lugar, se establece la norma séptima del mismo artículo que, en caso de que el importe derivado de la liquidación definitiva sea superior a los límites máximos de crecimiento fijados en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera en el epígrafe III.5.1,<sup>1</sup> se minorará el importe de la liquidación conjunta de los dos tramos de participación.

Otro tema tratado en el Acuerdo del Consejo y reflejado en la Ley de presupuestos es, como decíamos al inicio de la presente exposición, el relativo a la integración de las comunidades autónomas

en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Concretamente, el art. 103 determina que se añade un apartado 3. bis al art. 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 1991, que procede a la creación de dos órganos de participación de las comunidades autónomas en la gestión del Impuesto sobre la renta de las personas físicas. En el ámbito central, la participación se efectuará a través de una comisión mixta de gestión del IRPF, formada por ocho representantes de la Administración tributaria del Estado y quince representantes de las comunidades autónomas, que tendrá las funciones de diseño de la política general de gestión del IRPF, establecimiento de directivas respecto a planes de inspección, tratamiento informático, campañas de información, etc. (art. 103.2). A nivel territorial, la participación de las comunidades autónomas se llevará a cabo a través de un órgano de relación para cada comunidad autónoma de régimen común, que dependerá del respectivo delegado especial de la Agencia en cada comunidad autónoma y estará integrado por cinco representantes designados por éste y por otros cinco de la comunidad autónoma. Este órgano tendrá las funciones de garantizar el cumplimiento de las directivas establecidas por la comisión mixta y colaborar en la gestión del IRPF a través de planes de inspección y de información.

Comprobamos con el análisis de los preceptos presupuestarios que, efectivamente, y a nuestro entender, donde radica la verdadera corresponsabilidad fiscal

1. En dicho Acuerdo se indica que, para el año 1994, las comunidades que accedieron a su autonomía por la vía del art. 151 verán limitado su índice de aumento real de recursos derivado del nuevo sistema de financiación a 0,5 %, como máximo, y a 0,25 %, como mínimo. En cambio, las comunidades del art. 143 se verán limitadas por 1 % y 0,25 %, respectivamente. Fuente: Bonastre Soler, S. «L'Acord sobre el sistema de finançament autonòmic en el període 1992-1996: la participació en el 15 % de l'IRPF», en *Nota d'Economia*, Generalidad de Cataluña, Departamento de Economía y Hacienda, 1994, núm. 48, pág. 13.

es en relación con los mecanismos de participación de las comunidades autónomas en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, puesto que será realmente en este ámbito donde las comunidades tendrán una capacidad de gestión efectiva respecto al IRPF, al poder participar en la política general de aplicación del Impuesto. Contrariamente, no somos partidarios de atribuir el carácter de «corresponsable» al nuevo sistema de participación en el IRPF, en cuanto que consideramos que, en realidad, se sigue transfiriendo por parte del Estado la asignación de un porcentaje de participación, si bien actúa de un modo más determinante el criterio del esfuerzo fiscal en lo relativo a la determinación de la cantidad a transferir por el Estado con el correlativo aumento de ingresos transferidos que ello conlleva. Teniendo en cuenta tales apreciaciones, estimamos que el único recurso que podría representar un cierto grado de corresponsabilidad fiscal sería el recargo sobre los impuestos estatales, ya que a través del mismo las comunidades

autónomas podrían, efectivamente, ejercer el poder financiero que les atribuye el art. 156 de la CE.

El cuarto punto a destacar es el contenido en el art. 98 de la Ley de presupuestos generales del Estado, en el que se determinan los requisitos que deberán reunir los reales decretos que aprueben las nuevas transferencias de servicios a las comunidades autónomas, de manera que, en el caso de efectuarse tales transferencias, deberá determinarse la fecha en que deberán asumir efectivamente la gestión del servicio transferido y la cuantía a transferir.

Por último, el art. 99 dota al Fondo de Compensación Interterritorial con 128.844,9 millones de pesetas para el ejercicio de 1994, estableciendo qué comunidades autónomas serán sus beneficiarias y la incorporación automática de los remanentes de los fondos del ejercicio presupuestario anterior al ejercicio del año 1994.

Susana Campuzano

**Real decreto-ley 21/1993, de 29 de septiembre, de modificación de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1993).**

Mediante el presente Real decreto, se procede a completar la Ley 20/1991, por la que se modificaron los aspectos fiscales del régimen económico de Canarias, adecuando su régimen financiero a las figuras impositivas existentes en la CEE. Concretamente, con la Ley 20/1991 se crearon el Impuesto general indirecto canario y el Arbitrio sobre la producción e importación en las islas Canarias, procediendo el Real decreto objeto de comentario a completar el procedimiento de gestión de los dos impuestos. A continuación, mencionamos las principales modificaciones:

1. En relación con el Impuesto general indirecto canario, las modificaciones efectuadas son las siguientes:

— En cuanto a la delimitación del hecho imponible, se delimita la compatibilidad de dicho Impuesto con el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, al efectuarse una nueva redacción del núm. 4 del art. 4. Se establece, en este caso, que las entregas y arrendamientos de bienes inmuebles, así como la constitución o transmisión de los derechos reales que re-

caigan sobre los mismos y que se consideren exentos del Impuesto canario, estarán sujetos al Impuesto sobre transmisiones patrimoniales, excepto en los casos en que el sujeto pasivo renuncie a la exención. No obstante, también las transmisiones de valores a las que se refiere el art. 108.2 de la Ley 24/1988, de mercado de valores, quedarán sujetas tanto al Impuesto general canario como al Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (art. 4. b).

— Se efectúa una delimitación del concepto de actividades económicas y empresariales. Una primera delimitación se lleva a cabo con carácter negativo al considerarse que no se reputarán como empresarios o profesionales aquellas personas que ejecuten exclusivamente entregas de bienes o prestaciones de servicios a título gratuito (art. 5.2.1). Una segunda delimitación se efectúa con carácter positivo al afirmar que tendrán, en cualquier caso, la consideración de empresarios o profesionales los arrendatarios de bienes, aquellos que constituyan, amplíen o transmitan los derechos reales de disfrute sobre bienes inmuebles (art. 5.4.a) y aquellos que efectúen la urbanización de terrenos y la promoción, construcción o rehabilitación de una serie de edificaciones, siempre que estén unidas a un inmueble de modo fijo sin que se deteriore la materia u objeto (art. 5.5).

— Se efectúa, asimismo, una delimitación del concepto de entrega de bienes. Se considera como entrega de bienes el suministro de productos informáticos normalizados y los programas incorporados a los mismos (art. 6.2.1).

— Se procede a delimitar el concepto de prestaciones de servicios. Se incluye en el concepto de prestaciones de servicios el suministro de productos informáticos específicos (art. 7.2.16).

— En cuanto a los supuestos de no sujeción, se produce una delimitación ne-

gativa y otra positiva. En relación con la delimitación negativa, se considerarán como no sujetas:

1. La transmisión de la totalidad del patrimonio empresarial o profesional del sujeto pasivo o de los elementos patrimoniales afectos a una o varias ramas autónomas de la actividad empresarial del trasmisor.

2. La entrega de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por los entes públicos cuando desarrollen actividades empresariales o profesionales, cuyas principales operaciones se lleven a cabo mediante una contraprestación de naturaleza tributaria. Se reputarán como operaciones principales aquellas que representen al menos el 80 % de los ingresos derivados de la actividad (art. 9.9).

Respecto a la delimitación positiva, se consideran sujetas:

1. Las actuaciones efectuadas por los entes públicos cuando actúen mediante una empresa pública, privada, mixta o, en general, empresas mercantiles.

2. La transmisión *mortis causa* de la totalidad o parte del patrimonio empresarial o profesional del sujeto pasivo cuando los bienes y derechos transmitidos se desafecten posteriormente de las actividades empresariales o profesionales que determinen la no sujeción (art. 9.1.c).

— Se concretan, además, los supuestos de exención. Se amplían dentro de los supuestos de exención los servicios prestados por psicólogos, logopedas y ópticos diplomados en centros oficiales o reconocidos por la Administración (art. 10.1.3) y los servicios prestados directamente a los miembros de entidades que ejerzan actividades no sujetas o exentas del Impuesto, es decir, cuando el volumen total de las operaciones efectivamente gravadas por el Impuesto no exceda del 10% del total de las realizadas (art. 10.1.6).

En cuanto a las segundas y ulteriores entregas de edificaciones y a los arrendamientos de terrenos y viviendas se delimita el alcance de los beneficios fiscales, estableciéndose la posibilidad de renunciar a las exenciones relativas a los inmuebles (art. 101.22, 101.23 y art. 10.4).

En lo referente al Impuesto sobre el valor añadido, se produce una serie de apreciaciones que permiten una mejor aplicación de dicho Impuesto y el Impuesto general indirecto canario. Las apreciaciones efectuadas por el Real decreto 21/1993 tienen por objeto evitar sobreimposiciones o supuestos de no imposición entre los dos impuestos. Así, se elabora una nueva redacción del art. 17.2.5, que establece que determinados servicios se considerarán prestados en la sede de la actividad económica o en el establecimiento permanente del destinatario de los servicios devengados o, en su defecto, en el lugar del domicilio.

— En cuanto a la repercusión del Impuesto, el Real decreto 21/1993 se introduce unas modificaciones que conllevan la flexibilización en relación con la repercusión. Concretamente, se admite el uso de la vía telemática para emitir la factura o documento equivalente a través del cual se efectuará la repercusión (art. 20.1.2), la obligatoriedad de la repercusión del Impuesto en el momento de efectuar y entregar la factura (apartado 3), la pérdida del derecho a la repercusión si no se efectúa en el plazo de un año desde la fecha del advenimiento del tributo (apartado 4) y la posible repercusión del tributo dentro del precio cuando la consignación del tributo repercutido perturbe sustancialmente el desarrollo de las actividades empresariales o profesionales.

— Respecto a la deducción de las cuotas soportadas, se añade un nuevo párrafo al art. 29, que establece que, en el caso de elementos patrimoniales que sólo sirvan parcialmente al objeto de la actividad

empresarial o profesional, sólo podrá deducirse la parte del Impuesto satisfecha que se utilice realmente en aquella actividad (apartado 8). Se procede también a ampliar el plazo para acceder al derecho de la deducción, pasando a cinco años a partir del nacimiento del derecho devengado (art. 30.3.1), y se aplica también el mismo plazo cuando haya mediado requerimiento de la Administración o actuación contabilizada en los libros de registro establecidos reglamentariamente (art. 30.3.3) o cuando el derecho a la deducción esté pendiente de una resolución o sentencia firme (art. 33.bis)

Por último, el derecho de deducción tendrá un nuevo régimen para las actividades diferenciadas (art. 34), entendiéndose como tales las que tengan asignados grupos diferentes a la clasificación nacional de actividades económicas y su volumen de operaciones no exceda del 5 % de la actividad de la que dependan (art. 34.2), así como un procedimiento para la regularización de los bienes de inversión y de las cuotas soportadas (art. 40, 42 y 43).

— Se instituye también un cuadro específico de infracciones y sanciones adecuado al hecho imponible de conformidad con el régimen establecido en la Ley general tributaria (art. 63). Se diferenciará entre las operaciones interiores y las importaciones. Respecto a las primeras, se establece una serie de supuestos cuya realización da lugar a la comisión de infracciones simples, tales como disfrutar u obtener mediante declaraciones inexactas la aplicación de exenciones, supuestos de no sujeción o tipos impositivos inferiores a los procedentes, cuando el destinatario no tenga derecho a la deducción total de las cuotas soportadas (art. 63.2.2), y se cuantifica la sanción correspondiente (art. 63.3). En cuanto a las importaciones, se diferencia entre los hechos que dan lugar a la comisión de infracciones graves (art. 63.4.1), a las que se aplican

las sanciones previstas en la Ley general tributaria (art. 63.5), y las que constituyen infracciones simples (art. 63.4.2), a las que se aplican sanciones que van de 25.000 a 500.000 pesetas según el tipo de infracción (art. 63.6).

— Por último, se reconoce la posibilidad de efectuar una modificación de la base imponible al reconocerse en el art. 22.4 el derecho de los empresarios a solicitar la devolución el Impuesto repercutido y no satisfecho por los sujetos pasivos declarados en bancarrota o suspensión de pagos, para mejorar así su competitividad.

2. En cuanto al Arbitrio sobre la producción e importación en las islas Canarias, se fijan nuevos supuestos de exención (art. 76.1) y se modifica el art. 78 al determinarse que el devengo del mismo se produzca en relación con las importaciones, al igual que sucede en el Impuesto general indirecto canario, cuando los importadores lo soliciten y, en su defecto, cuando se produzca la entrada efectiva en el ámbito territorial de la aplicación del Impuesto (art. 18.2).

Susana Campuzano

**Real decreto legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 1993).**

En el presente Real decreto legislativo se elabora un texto refundido en el que se recogen las modificaciones efectuadas por el Real decreto legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, por la Ley 14/1985, de 29 de mayo, de régimen fiscal de determinados activos financieros, por la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el valor añadido, por la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de supresión de tasas judiciales, por el Real decreto-ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales, por la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre sucesiones y donaciones, y por la Ley 29/1991, de 16 de diciembre, de adecuación de determinados conceptos impositivos a las directivas y reglamentos de las Comunidades Europeas.

En lo relativo a las comunidades autónomas, el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados es un impuesto cedido, de modo que les corresponde a las mismas su ges-

ción, liquidación, recaudación y revisión (art. 10 LOFCA). Así, en cuanto a la gestión y liquidación, el art. 56 del Real decreto legislativo 1/1993 atribuye que la titularidad de la competencia para la gestión y liquidación del Impuesto corresponde a las delegaciones y administraciones de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y, en su caso, a las oficinas con funciones análogas de las comunidades autónomas que tengan cedida la gestión del tributo. No obstante, en la disposición adicional primera se reconoce la posibilidad de que estas comunidades puedan encomendar las funciones de gestión y liquidación de dicho Impuesto cedido a las oficinas del distrito hipotecario y, concretamente, a los registradores de la propiedad.

Se puntualiza también en la disposición adicional tercera del presente Real decreto legislativo que las referencias contenidas en la normativa del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados al Impuesto so-

bre el valor añadido también deben entenderse referidas, en cuanto al Impuesto general indirecto canario, a su ámbito de aplicación. Por último, se establece que en Ceuta y Melilla, mientras siga en vigor el Impuesto general sobre tráfico de

las empresas, se continuarán aplicando las normas del Real decreto legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, que anteriormente regulaba dicho Impuesto.

Susana Campuzano

**Real decreto-ley 22/1993, de 29 de diciembre, por el que se establecen las bases para la regulación de horarios comerciales (BOE núm. 6, de 7 de enero de 1994).**

La historia previa más inmediata al presente Real decreto-ley empieza con el Decreto Boyer (Real decreto ley 2/1985, de 30 de abril, de medidas de política económica), que, en su art. 5, liberalizó los horarios comerciales, permitiendo que los establecimientos comerciales abrieran los días y horas que creyeran conveniente. Por su parte, el Parlamento de Cataluña, al igual que el valenciano, el gallego y el aragonés, aprobó una ley de comercio para limitar tal libertad absoluta que, en el caso de la ley catalana (Ley 23/1991, de 29 de noviembre, de comercio interior, refundida con la Ley 1/1983 por el Decreto legislativo 1/1993), prohibía abrir los domingos y festivos, estableciendo un máximo de sesenta horas semanales de atención al público, con posibilidad de exceptuar reglamentariamente dicho régimen para determinadas zonas, actividades, tipos de establecimientos o épocas del año; remisión al reglamento que originó el Decreto 23/1993, de 11 de enero, por el que se desarrolla la Ley 23/1991, de 29 de noviembre, de comercio interior, en materia de horarios comerciales.

Los preceptos de estas leyes autonómicas que restringían la libertad absoluta de horarios fueron anulados por el Tribunal Constitucional en las sentencias 225/1993, 228/1993, 264/1993 y 284/1993 (ver los comentarios de tales

decisiones en la sección correspondiente de esta Revista), por ser contrarios al art. 5 del Decreto Boyer, norma básica en función del art. 149.1.13 CE («[b]ases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»).

Por lo tanto, llegamos al momento de la promulgación del Real decreto-ley 22/1993 con la vigencia indiscutida del Decreto Boyer en todo el territorio del Estado. Ahora bien, mientras, se han celebrado nuevas elecciones generales y el PSOE ha necesitado el apoyo del Grupo parlamentario catalán para formar gobierno, dando lugar tal colaboración a una serie de actuaciones, entre las que destaca el Decreto ley que estudiamos.

El actual Decreto ley mantiene la vigencia del Decreto Boyer en los territorios de las comunidades autónomas que no dicten normas sobre los horarios comerciales, pero permite que las comunidades, «en el ejercicio de sus competencias», lo hagan, respetando los criterios básicos que enumeramos a continuación.

Entre las normas básicas que las regulaciones autonómicas deben respetar hallamos que no pueden fijar el horario de cada establecimiento comercial, pero pueden imponer tiempos máximos de apertura semanal no inferiores a setenta y dos horas. También pueden declarar inhábiles todos los domingos y festivos del año, excepto un mínimo de ocho, que

deberán precisar, y permitir en estos días un mínimo de doce horas de actividad comercial.

Estas posibilidades de limitar el calendario y horario comercial no son aplicables a las farmacias, que se rigen por una normativa específica; ni a una serie de establecimientos que pueden abrir todos los días y horas que quieran: los situados en las zonas turísticas que fije cada comunidad autónoma, en las temporadas que ésta establezca; los instalados en puntos fronterizos, estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo; los «establecimientos de venta de pastelería y repostería», panaderías, establecimientos de platos preparados, quioscos, gasolineras, floristerías y *drugstores*.

En comparación con la anterior normativa vigente en Cataluña, constituida por el art. 5 de la Ley catalana 23/1991 (anulado por el Tribunal Constitucional) y el Decreto de la Generalidad 23/1993, de 11 de enero (suspendido por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña), el Decreto ley estatal 22/1993 ha supuesto la liberalización de los horarios de las panaderías, los *drugstores* (o «tiendas de conveniencia», de mercancías diversas, que deben abrir un mínimo de dieciocho horas al día), y las tiendas situadas en los medios de transporte y en los puntos fronterizos y, en general, el permiso a las tiendas para abrir un mínimo de setenta y dos horas semanales (anteriormente sesenta) y un mínimo de ocho domingos y festivos al año (anteriormente ninguno).

El presente Decreto ley tiene como una de sus finalidades, según la exposición de motivos, «delimitar el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia». Tal objetivo se concreta en el art. 1, que dice: «En el ejercicio de sus competencias, corresponderá a las Comunidades Autónomas la regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales en

su respectivo ámbito territorial, en el marco de la libre y leal competencia y con sujeción a los principios generales que, sobre ordenación de la economía, se contienen en el presente Real Decreto-ley». Con ello, parece que esta norma intenta definir positivamente las competencias de las comunidades autónomas, actuación que le está vedada tanto por su naturaleza de norma básica como por su forma de Decreto ley. En cuanto al rechazo de la posibilidad de delimitación positiva de las competencias autonómicas por normas básicas, véase, por ejemplo, Santiago Muñoz Machado, «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pág. 130-131, y Mariano López Benítez, «Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes básicas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 235-236, 1987, pág. 589-590. Además, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 76/1983, fundamento jurídico 4.ª, no incluye las normas básicas entre los instrumentos a utilizar para la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Respecto a la poca idoneidad del Decreto ley por la misma tarea, véase la Sentencia 29/1986 del Tribunal Constitucional, fundamento jurídico 2.ª.

La interpretación más favorable a la validez del Decreto ley sería afirmar que, a pesar de la literalidad, no se ha intentado llevar a cabo esta delimitación positiva de las competencias autonómicas, sino que se ha operado sencillamente una delimitación negativa, pues, al cambiar las normas básicas, se ha producido una ampliación del margen de desarrollo que puede corresponder a las comunidades autónomas.

Ante tal situación, hallamos dos tipos de comunidades autónomas. Por un lado, las comunidades con competencia legis-

lativa sobre comercio interior, facultadas para regular los horarios comerciales, pero que vieron limitado el ejercicio de dicha potestad por el citado Decreto Boyer, dictado en aplicación de la competencia estatal de ordenación de la economía. Estas comunidades ahora pueden regular los horarios, respetando los criterios básicos del nuevo Decreto ley, ya que el Decreto Boyer tan sólo se aplicaría supletoriamente. Es curioso el caso de Canarias, que, teniendo competencia legislativa sobre comercio interior (en virtud de la Ley orgánica 11/1982, de transferencias complementarias a Canarias), hizo un decreto de horarios comerciales alegando otros títulos competenciales y no éste, corrigiendo el error en la Ley de comercio que ha promulgado posteriormente.

Por el otro lado, tenemos las comunidades autónomas con competencia ejecutiva sobre comercio interior. Después de la aprobación del Decreto-ley 22/1993, muchas de ellas han pasado a regular los horarios comerciales y Madrid incluso lo ha hecho por ley. Algunas de estas comunidades han alegado, en los preámbulos de los decretos que han aprobado, otros títulos competenciales, como la ordenación y planificación de la actividad económica (Castilla-La Mancha y Madrid) o el fomento del desarrollo económico de la comunidad (Castilla y León, Madrid y —en la Ley de infracciones en la materia— Baleares), títulos compartidos por otras comunidades. Pero también hay las que, más o menos explícitamente, alegan que es el Decreto-ley 22/1993 el que les ha otorgado la competencia, sin considerar que, como ya hemos mencionado, ni las normas básicas ni el decreto-ley son mecanismos aptos para atribuir competencias a las comunidades autónomas. Así, por ejemplo, el Decreto de Castilla-La Mancha, en la exposición de motivos, afirma: «El Real Decreto-Ley 22/1993,

de 29 de diciembre, establece las bases para la regulación de los horarios comerciales, atribuyendo a las Comunidades Autónomas la fijación de una serie de materias».

También es criticable que se haya procedido a delimitar las bases sobre una materia con la técnica del decreto-ley, tal como afirmaba Pablo Santolaya Machetti en *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988, págs. 167-169, aunque no es ésta la posición que ha adoptado recientemente el Tribunal, en la Sentencia 23/1993, fundamento jurídico 3.

Aparte del régimen de las comunidades autónomas, esta figura normativa tampoco está autorizada a afectar a los derechos del título I, según el art. 86 CE. Y esto es lo que ha hecho, a nuestro parecer, el Decreto ley 22/1993 con la libertad de empresa del art. 38 CE, ya que, aunque la libertad absoluta de horarios no es exigida por la libertad de empresa, como dice el Tribunal Constitucional (Sentencia 225/1993, fundamento jurídico 3.b), consideramos que la libertad de empresa comprende la decisión de cuándo puede abrir un comercio y que, por lo tanto, la limitación debe hacerse por ley, tal como estableció el Tribunal Supremo en las sentencias de 23 de marzo de 1988 (Aranzadi núm. 1704) y 16 de enero de 1992 (Aranzadi núm. 602).

Otra objeción que podría imputarse al presente Decreto ley es que, a pesar de que en el preámbulo habla de adoptar medidas, en realidad no establece ninguna medida, sino que remueve el obstáculo que impedía a los órganos autonómicos tomarlas por sí mismos, con lo que podría quedar fuera del supuesto habilitante de «necesidad urgente y extraordinaria» del art. 86 CE. Véase, a tales efectos, la Sentencia 29/1982, fundamento jurídico 3, cuando, en un supuesto de una deslegalización sin plazo perentorio para dictar el reglamento, dice: «No les



autoriza esta competencia, sin embargo, para incluir en el Decreto-ley cualquier género de disposiciones: [...] ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad». Ahora bien, la Sentencia 29/1986, fundamento jurídico 2.º, excluye la aplicación de esta regla a las habilitaciones al Gobierno para hacer planes de reconversión y reindustrialización, y sería preciso decidir si debe actuarse del mismo modo en el presente caso.

De todos modos, aunque alterase instantáneamente la libertad absoluta de horarios existente, su urgencia y necesidad extraordinaria son difíciles de justificar.

Este Decreto ley 22/1993 fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 10 de febrero de 1994, y se prevé que esté vigente hasta la aprobación de una ley estatal de comercio. Con tal perspectiva el Ministerio de Comercio y Turismo está elaborando un anteproyecto y el Pleno del Congreso acordó tomar en consideración una proposición de ley del Grupo parlamentario catalán y rechazar otra posterior de Izquierda Unida.

De momento, el Decreto ley estatal ya ha sido desarrollado en Cataluña por el Decreto 41/1994, de 22 de febrero, de horarios comerciales, que ha respetado escrupulosamente la normativa básica establecida por el primero, pero —como han hecho las otras comunidades, con la excepción de Madrid— yendo poco más allá en la permisión a los comerciantes de fijar libremente los horarios de apertura. Así, los comercios catalanes pueden abrir hasta un máximo de setenta y dos horas semanales, y hasta un máximo de ocho domingos y festivos anuales, precisados por la Orden del consejero de Comercio, Consumo y Turismo

de 10 de marzo de 1994, por la que se establece el calendario de apertura de los establecimientos comerciales los domingos y festivos. Este Decreto de la Generalidad sólo es más permisivo de lo que impone el Decreto ley estatal en el caso de los establecimientos comerciales situados alrededor de los mercados tradicionales no sedentarios de periodicidad superior a la semanal, que podrán permanecer abiertos los domingos o festivos en los que se haga el mercado, con la autorización expresa de la Dirección General de Comercio Interior y Servicios, solicitada por la corporación municipal correspondiente. En cuanto a los «establecimientos de venta de pastelería y repostería», el Decreto catalán sólo menciona los «establecimientos dedicados esencialmente a la venta de productos de pastelería», pero puede entenderse que lo abarca todo. En cambio, los decretos valenciano y balear han optado por fórmulas aparentemente más amplias como «establecimientos de venta de pastelería y dulces» y «establecimientos dedicados esencialmente a la venta de pastelería y repostería». A diferencia del anterior Decreto de la Generalidad de Cataluña (23/1993), el nuevo no prevé la posibilidad de autorizaciones especiales para determinadas épocas del año, y actividades y tipos de establecimientos específicos. Este Decreto 41/1994, elaborado sin una previa remisión al reglamento por parte de norma alguna con valor de ley, plantea ciertas dudas en cuanto a su respeto de la reserva de ley establecida en los art. 51.3 (para regular el comercio interior) y 53.1 (para regular la libertad de empresa del art. 38 de la Constitución, tal como ha sugerido Joan Pere López Pulido en «La nova regulació dels horaris comercials. Límits a la llibertat d'horari», *Catalunya Municipal*, núm. 53, de 1 de abril de 1994, y puede deducirse de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de 23 de

marzo de 1988, Aranzadi núm. 1704, confirmando la anulación de un decreto y una resolución valencianos de horarios comerciales anteriores a la ley de dicha comunidad; y Sentencia de 16 de enero de 1992, Aranzadi núm. 602, confirmando la anulación de un decreto y una orden catalanes de horarios comerciales, de 1985, anteriores a la Ley catalana de 1991), hecho que ha provocado un anuncio de impugnación de este nuevo Decreto. También creemos justificado otro anuncio de impugnación del mismo Decreto al no haber consultado a los afectados durante su elaboración, tal como exige el art. 105.a CE y, en este sentido, estamos de acuerdo con el Dictamen núm. 161 del Consejo Consultivo, fundamento 7, reafirmado doctrinalmente por Lluís Cases Pallarés en «La Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de disposicions administratives», *Autonomies*, núm. 12, 1990, pág. 240-244, y Josep M. Castellà Andreu en «La participación ciudadana en la Administración Pública (Estudio del artículo 105.a) de la Constitución», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, pág. 80-81, al considerar inconstitucional lo que sería el art. 64 de la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Quizá por alguno de tales motivos el Decreto se ha elaborado «visto» y no «según» el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Muy parecidos son los decretos que han aprobado las otras comunidades autónomas, algunos de los cuales plantean, además del problema competencial ya mencionado, otras cuestiones, como no respetar la reserva de ley y no consultar a los afectados —defectos compartidos con el Decreto catalán—; la omisión del dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente; o el establecimiento de una franja horaria dentro de la cual podrán abrir los comercios (en el caso del Decreto gallego), cosa que parece incompatible con el Decreto ley estatal. Sobre la fijación de los ocho domingos y festivos al año en que podrá abrirse, que a veces se ha hecho por decreto y otras veces se ha remitido a una orden, se han adoptado varias soluciones, como la inclusión de los ocho días en lo que queda de 1994, la reducción proporcional de los días en función de los meses ya pasados, o, como en la orden catalana, la inclusión de un festivo del año 1995, rigiendo este calendario desde el 26 de marzo de 1994 hasta el 28 de febrero de 1995. Cabe destacar que la orden canaria habilita distintos festivos en las siete islas principales, llegando incluso a realizar tres regulaciones distintas para diversas zonas de la isla de La Palma. Por su parte, la Ley madrileña establece que anualmente se fijarán los festivos hábiles, pudiendo variar su número cada año, y que de junio a diciembre de 1994 las tiendas podrán abrir doce festivos, que han sido precisados por decreto.

Jordi Freixes

## 1.2. ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

A cargo de Joan Manuel Trayter

### Disposiciones varias

*Real decreto* 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (BOE núm. 189, de 9 de agosto).

El citado Reglamento se dicta en desarrollo de la disposición adicional 3.ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. El presente Real decreto recoge los trámites esenciales del procedimiento sancionador, aplicando los principios generales de dicho procedimiento recogidos en el título 9.º de la Ley 30/1992. Es necesario recordar que la citada Ley deroga expresamente los artículos 133 a 137 de la Ley de procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958.

*Real decreto* 1395/1993, de 4 de agosto, sobre contratación a tiempo completo de profesores asociados en las universidades públicas (BOE núm. 212, de 4 de septiembre).

*Resolución* de 9 de septiembre de 1993, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Real decreto-ley 14/1993, de 4 de agosto, por el que se modifica la disposición adicio-

nal tercera y la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas en el procedimiento administrativo común (BOE núm. 221, de 15 de septiembre).

La resolución hace referencia a la modificación consistente en prolongar el período de adaptación de los procedimientos administrativos existentes a la Ley 30/1992. En síntesis, la citada norma establece, como regla, el silencio positivo denominado en la actualidad acto presunto. El mencionado Real decreto-ley prorroga la entrada en vigor de la Ley 30/1992 respecto al silencio administrativo, hasta el 27 de agosto de 1994, fecha en que entra en aplicación todo el sistema establecido en la nueva Ley.

*Real decreto-ley* 1572/1993, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento administrativo sancionador de las infracciones por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de la función estadística pública (BOE núm. 239, de 6 de octubre).

En el presente Reglamento se regula el procedimiento sancionador en materia estadística, desarrollando el artículo 10 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la función estadística pública y el artículo 7 de la misma Ley, que prevee la facultad de los servicios es-

tadísticos de solicitar datos a las personas físicas y jurídicas, nacionales y extranjeras, con la condición de que sean residentes en España, y con la exigencia de que la información suministrada sea veraz, exacta y completa, y sea librada dentro de los plazos previstos.

Respecto al procedimiento sancionador, a pesar de que la Ley 12/1989 se remite a los artículos 133 a 137 de la Ley de 17 de julio de 1958, para haber estado derogado este procedimiento por la nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, debe entenderse realizada esta remisión a la nueva normativa y a su reglamento específico.

*Real decreto 2118/1993*, de 3 de diciembre, por el que se amplía el censo electoral a los extranjeros nacionales de Estados miembros de la Unión Europea residentes en España (BOE núm. 290, de 4 de diciembre).

*Real decreto 1492/1993*, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios (BOE núm. 298, de 14 de diciembre).

*Real decreto 2071/1993*, de 26 de noviembre, sobre medidas de protección contra la introducción y difusión en el territorio nacional y de la Comunidad Europea de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales, así como para la exportación y tránsito hacia países terceros (BOE núm. 300, de 16 de diciembre).

*Real decreto 2119/1993*, de 3 de diciembre, sobre procedimiento sancionador

aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros (BOE núm. 306, de 26 de diciembre).

*Real decreto 2318/1993*, de 29 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 1994 (BOE núm. 313, de 31 de diciembre).

*Real decreto 2225/1993*, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas (BOE núm. 312, de 30 de diciembre).

### Traspasos

No existen traspasos dignos de mención a las comunidades autónomas.

### Convenios

*Real Decreto 1141/1993*, de 9 de julio, por el que se formaliza el convenio entre la Generalidad de Cataluña y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y «Autopistas Concesionaria Española SA», sobre la construcción, conservación y explotación del enlace del Albornar, en la Autopista A2, Zaragoza-Mediterráneo (BOE núm. 175, de 23 de julio de 1993).

*Resolución* de 9 de septiembre de 1993, por la que se da publicidad al convenio suscrito por la Generalidad de Cataluña y el Ministerio de Asuntos Sociales en desarrollo de programas para situaciones de necesidad (BOE núm. 227, de 23 de septiembre de 1993).

### 1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### 1.3.1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Manuel Gerpe Landín

**Sentencia 278/1993, de 23 de septiembre (BOE de 26 de octubre). Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno del Estado contra el Decreto 270/1985 de la Generalidad de Cataluña, regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la televisión.**

*Ponente:*

Vicente Gimeno Sendra

Se trata de un conflicto de competencia planteado en el año 1986 contra el citado Decreto de la Generalidad. El abogado del Estado pone en duda que aquélla lo pueda dictar a partir del título competencial del artículo 149.1.27 CE (competencia compartida en medios de comunicación) y afirma que se trata de una actividad que es preciso incluir en el artículo 149.1.21 CE (competencia exclusiva estatal para la ordenación de las telecomunicaciones). Por otra parte, la alegación del artículo 161.2 CE supondrá la suspensión del Decreto objeto de conflicto de manera que no podrá desplegar en ningún momento sus efectos prácticos. También entiende que la Generalidad ha ido más allá de las competencias autonómicas, dado que la Ley del tercer canal considera a la Generalidad como mera concesionaria del servicio público estatal de televisión. Por último, el art. 16.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la medida en que remite a la legislación básica estatal (Estatuto de la radio y la televisión, ERTV), asigna solamente competencias normativas y ejecutivas sobre la televisión

propia (entendiendo por ésta al tercer canal).

La abogada de la Generalidad defiende una concepción similar a la que llevó al Tribunal Constitucional en la Sentencia 26/1982: admitir la participación del ente autonómico en la concesión de emisoras radiofónicas de frecuencia modulada, criterio que también se puede observar en la Sentencia 108/1993. Sostiene que el bloque de constitucionalidad en esta materia está integrado por el art. 149.1.27 CE y el art. 16 EAC, así como que el ERTV no se puede interpretar para dejar sin competencias a la Generalidad. Por otra parte, el Decreto objeto de conflicto ha adaptado a la nueva estructura autonómica una Orden estatal de 1970, modificada en 1981, que regula los criterios de autorización para distribuir señales de televisión.

Teniendo en cuenta la larga duración del proceso, las partes hacen nuevas alegaciones, según el art. 84 LOTC, en vista de la existencia de legislación estatal más reciente, como son la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones, y la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada. No obstante, las partes entienden que esta normativa no añade nada nuevo a la con-

controversia planteada en este conflicto de competencia.

El Tribunal Constitucional afirma que el título competencial en que hay que apoyar la controversia competencial es el art. 149.1.27 CE, y define el alcance de la competencia compartida en materia de televisión como medio de comunicación. Reproduce los criterios de que, según el Tribunal, fueron los que guiaron sus decisiones en las Sentencias 26/1982, 108, 167, 168 y 24/1993, en el sentido que es la competencia sobre el otorgamiento de la concesión y no la atribución de frecuencias y potencias «el punto de referencia que determine la titularidad de la competencia para la inspección y, en su caso, imposición de sanciones o para la adopción de medidas provisionales como puede ser el precintado de las instalaciones» (FJ 2). En este orden de cosas, la remisión que hace el art. 16.3 EAC al ERTV (art. 2.2) permite entender que éste limita la competencia autonómica a la gestión —vía concesión estatal— del tercer canal de televisión. Toda concesión es siempre estatal y, por lo tanto, también las medidas accesorias discutidas aquí. La competencia de la Generalidad se limita a la legislación y a la ejecución dentro de este tercer canal. La televisión, como servicio público esencial, es en todos los casos de titularidad estatal, sin perjuicio de la gestión vía concesión, mediante los canales autonómicos o, más recientemente, privados.

El Tribunal rechaza la alegación subsidiaria de la Generalidad para mostrar que tiene competencia en la materia discutida, o sea, que el Real decreto 2625/1982, de trasposos en materia de televisión, transfirió lo relativo a la televisión en circuito cerrado, afirmando que se trata de una «exégesis extremadamente forzada (...), puesto que dichas antenas colectivas tienen por finalidad simplemente distribuir la señal de televisión entre

unos receptores y no realizar y/o transmitir imágenes y sonidos simultáneamente» (FJ 4).

El Tribunal Constitucional, en definitiva, aplica los mismos criterios que en el caso de la radio en frecuencia modulada (véase la citada STC 29/1982), que consideró que la Generalidad sí podía ejercer competencias tanto en la concesión como en la inspección subsiguiente. En cuanto a la televisión, la regulación legal (a partir del ERTV, concebido como normativa básica) es mucho más restrictiva, y, además, de modo expreso, lo cual genera que la Generalidad no tenga competencia sobre inspección y control de emisiones clandestinas, precintado de equipos y en su caso sanción, competencia que corresponde siempre al Estado, que es quien otorga todas las concesiones.

Dejando aparte el hecho de que la solución a que llega el Tribunal Constitucional es correcta desde un punto de vista de derecho positivo, destaca una vez más cierto trato restrictivo en el ámbito de la televisión, que afecta en este caso a la Generalidad. Quizás fuese bueno, a mi entender, ir replanteando esta actuación por la vía de una reforma del ERTV para adaptarlo a la estructuración autonómica del Estado español. Por otra parte, la ilegalidad en que se hallan determinadas emisoras de televisión, como en el ámbito local, hace que sea urgente un tratamiento legal inmediato para ir normalizando estos hechos (es un contrasentido que la Generalidad no tuviese ninguna competencia). Asimismo, el principio de libertad de empresa auspiciado por el mercado único europeo hará que cambien un poco las cosas en los próximos años. En general, la omisión del legislador y el corsé excesivo de la dispersa normativa existente sobre televisión deberán ceder el paso a un ámbito más liberalizado, cuyo exponente más reciente ha sido un recurso de amparo en materia de televi-

sión por cable —vídeo comunitario— (STC 31/1994) otorgado sobre la base de que no es legítimo que la omisión del

legislador deje sin efecto un derecho fundamental que se encuentra en el artículo 20 CE.

Joan Lluís Pérez Francesch

**Sentencia 302/1993, de 21 de octubre (BOE de 9 de noviembre).<sup>1</sup> Recursos de inconstitucionalidad 38 y 39/1989, acumulados, promovidos por el presidente del Gobierno del Estado contra los apartados 2.2 y 2.3 de la disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de ordenación de la función pública de la Junta de Andalucía, que fueron introducidos por las Leyes 6/1988, de 17 de octubre, y 7/1988, de 2 de noviembre.**

*Ponente:*

Carlos de la Vega Benayas

Estos recursos tienen por objeto dos apartados de la disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, que integran de manera automática en la función pública andaluza, sin pruebas específicas de acceso, al personal con contratos administrativos al servicio de la Junta (apartado 2.3) y a los funcionarios interinos (apartado 2.2).

Según el abogado del Estado, se vulneran las bases estatales en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas y estatuto de los funcionarios (art. 149.1.18 CE), concretadas en la disposición transitoria sexta, apartado 4, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. Así, las comunidades autónomas pueden convocar pruebas específicas «para el personal que, al amparo de lo establecido en disposiciones de carácter general promulgadas por las correspondientes Comunidades Autónomas tuviesen, con anterioridad al 15 de marzo de 1984, condición de contratados administrativos en expectativa de acceso a su respectiva Función Pública...». Se trata de una excepción al régimen general de concurso, oposición y

concurso-oposición como el procedimiento normal de selección de los funcionarios, que se justifica por el proceso de creación de un Estado autonómico. Pues bien, se vulneran, según el letrado, tanto la regla general como la excepción contemplada.

Por parte de la Junta y el Parlamento de Andalucía se alegan factores de necesidad y de justicia material. Se argumenta, además, que la propia Ley de medidas de la función pública no menciona la disposición transitoria sexta entre las consideradas como básicas. Por otra parte, se afirma que esta disposición no es una excepción prevista a una regla general, sino una delimitación temporal de la eficacia. Finalmente, con respecto a los funcionarios interinos, se postula su no asimilación a la situación de los contratados administrativos, dado que superaron en el pasado pruebas selectivas.

El Tribunal empieza recordando que fue desestimada en la STC 27/1991 una cuestión de inconstitucionalidad frente al apartado 4 de la disposición transitoria sexta de la mencionada Ley, y se decidió la constitucionalidad de las pruebas específicas de esta disposición en razón de la necesidad «derivada de un proceso único e irrepetible de creación de una nueva

1. Sobre esta Sentencia, ver también el artículo de Alba Nogueira publicado en la sección *Comentarios y notas* de este mismo número, pág. 391-400.

forma de organización de las Administraciones públicas a nivel autonómico». Esta situación excepcional («por una sola vez») no debe impedir la subsistencia del sistema común de libre acceso a la Administración autonómica de las personas que no mantengan ninguna relación con ella. Incluso en esta primera ocasión no pueden excluirse los principios de mérito y capacidad, ya que el tiempo de servicio no puede ser un título de legitimación exclusivo que permita el acceso a la función pública con carácter permanente (véase también las STC 50/1986, 82/1987 y 67/1989). La promoción interna de los funcionarios no excluye la aplicación de los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso a la función pública (103.3 CE), que concretan la igualdad en el acceso a las funciones públicas (23.2 CE). Sólo son posibles excepciones por razones objetivas, como son las que se deriven de la construcción de un Estado autonómico, y siempre y cuando la convocatoria se realice mediante normas abstractas y generales fundamentadas en criterios objetivos, y teniendo presente el criterio del mérito y la capacidad.

El carácter básico de la disposición transitoria sexta ya fue afirmado en la STC 151/1992, en el sentido de que la convocatoria autonómica de pruebas res-

tringidas que traspasase los límites de la disposición transitoria vulneraría la norma general, básica, contenida en el artículo 19.1 de la Ley.

La integración automática en el caso de los contratados administrativos (apartado 2.3), sin efectuar pruebas objetivas de reclutamiento, con el título único, por tanto, de la antigüedad de los servicios prestados, traspasa los límites impuestos en la disposición transitoria que permite «pruebas específicas». Por lo tanto, el apartado en cuestión configura una excepción a la regla general del artículo 19.1, y en consecuencia tiene carácter básico. El precepto de la Ley autonómica es, pues, inconstitucional, ya que no tiene habilitación competencial. No se entra a valorar otras inconstitucionalidades sustantivas derivadas de la lesión de derechos fundamentales.

En el caso de los funcionarios interinos (apartado 2.2), se prevé un supuesto no recogido en la disposición transitoria, dado el carácter de funcionarios interinos y no de contratados administrativos. De nuevo se produce una falta de cobertura competencial. En consecuencia, tanto el apartado 2.2 como el 2.3 de la disposición transitoria sexta son inconstitucionales y, por lo tanto, nulos.

Antoni Roig

**Sentencia 319/1993, de 27 de octubre (BOE de 30 de noviembre). Cuestión de inconstitucionalidad 2111/1988, planteada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla, en relación con el artículo 19.1.2.a) de la Ley de reforma agraria de Andalucía.**

*Ponente:*

Álvaro Rodríguez Bereijo

El precepto impugnado establece la expropiación *inmediata*, por incumplimiento de su función social, de las fincas

que, por no alcanzar el cincuenta por ciento de los índices de rendimiento medio en la comarca fijados por el correspondiente Decreto de actuación comarcal de reforma agraria, deben relacionarse en el mencionado Decreto.



Según la Sala de la Audiencia, la coincidencia en el tiempo de la publicación de los índices y de la decisión expropiatoria representa una violación del principio de *lex praevia* impuesto por el art. 25.1 CE para la fijación de las sanciones administrativas. También considera la Audiencia que la no existencia de una intimación previa a la expropiación, que diese oportunidad a los afectados de modificar su conducta, representa un cambio en las garantías del procedimiento expropiatorio, que deben ser uniformes y reguladas en exclusiva por el Estado, competente en función del art. 149.1.18 CE (legislación sobre expropiación forzosa), tal como precisó la Sentencia 37/1987. Ello implicaría una violación de este artículo y, relacionados con éste, de los art. 14, 139.1 y 149.1.1 CE.

En cuanto a la supuesta violación del art. 25.1 CE, tanto la Fiscalía como el abogado del Estado, el Gobierno y el Parlamento andaluzes y el Tribunal Constitucional (reiterando la jurisprudencia establecida en los autos 657/1987 y 824/1987 y en la Sentencia 42/1989), consideran que la expropiación no es una sanción administrativa y por lo tanto no le son aplicables las garantías del art. 25.1 CE.

En relación con el art. 9.3 CE (que garantiza la irretroactividad tanto de las disposiciones sancionadoras no favorables como de las disposiciones restrictivas de derechos individuales), alegado por la Audiencia en relación con el art. 25.1 CE, el Tribunal declara que no puede entrar en conocer esta posible violación, porque la posible vulneración de este precepto no puede ser el objeto de una cuestión de inconstitucionalidad planteada en el marco de un proceso de la Ley 62/1978—, por no suponer la afectación de ninguno de los derechos amparables en esta vía.

En referencia a la alegación del artículo 149.1.18 CE y, relacionados con éste, de los art. 14, 139.1 y 149.1.1 CE, el Tribunal, siguiendo al abogado del Estado, rechaza hacer un juicio de constitucionalidad de una norma por haber vulnerado la distribución constitucional de competencias, en la resolución de una cuestión de inconstitucionalidad derivada de un proceso ordinario de la Ley 62/1978, proceso especial en el que únicamente se pueden reparar las violaciones de determinados derechos fundamentales.

Considerando solamente el artículo 14 CE, el Tribunal rechaza la utilización de este parámetro para declarar una norma autonómica viciada de incompetencia o para compararla con normas producidas por otros legisladores (Sentencia 76/1986). Entonces, el Tribunal entra a valorar si la Ley andaluza ha discriminado a los propietarios de las fincas expropiadas frente a los demás propietarios de fincas en Andalucía, y concluye que no, en tanto que la diferenciación de trato establecida tenía una finalidad constitucionalmente válida, era coherente con esta finalidad y respetaba también la proporcionalidad.

Los votos particulares de los magistrados Luis López Guerra y Rafael de Mendizábal Allende discrepan del rechazo de la mayoría a la posibilidad de plantear al Tribunal la inconstitucionalidad de una ley por incompetencia de su autor en una cuestión presentada en un proceso sumario de protección de derechos fundamentales. Y el segundo pasa a juzgar la no previsión de la intimación previa a la expropiación en la ley andaluza, que considera contraria a los artículos 14, 149.1.1 y 149.1.18 CE.

Jordi Freixes

Sentencia 329/1993, de 12 de noviembre (BOE de 10 de diciembre). Conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con los art. 5 y 6 párrafo 5, del Real decreto 1613/1985, de 1 de agosto.

*Ponente:*

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

Este conflicto de competencia impugna el mencionado Real decreto que establece nuevas normas de calidad del aire en relación con contaminación por dióxido de azufre y partículas en suspensión, por invasión de las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente (art. 10.1.6 EAC).

El art. 5 del Real decreto 1613/1985, en su redacción originaria, establecía que en las zonas donde se superaran los valores límites de concentración de dióxido de azufre y partículas en suspensión según las tablas establecidas en el anexo, podrían ser declaradas por el Gobierno zonas de atmósfera contaminada. Esta declaración implicaba la adopción de un régimen administrativo especial consistente en determinadas medidas de lucha contra la contaminación en la zona afectada.

El art. 6, párrafo 5, del Real decreto establecía que la declaración o cesación de la zona de atmósfera contaminada corresponde al Gobierno tras un procedimiento iniciado por expediente de los ayuntamientos afectados que se remite a la autoridad ambiental de la Comunidad Autónoma que completa su instrucción. Ésta, a su vez, remite el expediente a la Comisión Interministerial de Medio Ambiente (CIMA), que eleva su propuesta al Consejo de Ministros para su aprobación.

En concreto, en este conflicto de competencia se discute si la facultad estatal para la declaración de zona de atmósfera contaminada por parte del Gobierno y para su cesión, dada su naturaleza típicamente ejecutiva, incide en las facultades

ejecutivas y de gestión que en materia de medio ambiente corresponde a la Comunidad Autónoma.

Un problema previo al pronunciamiento sobre el fondo del asunto consiste en determinar si la estimación parcial que realiza el Gobierno del requerimiento previo de la Generalidad de Cataluña, formalizada a través del Real decreto 1154/1986, de 11 de abril, implicaba la desaparición del objeto de conflicto. Sin embargo, la modificación consistía en una adición mediante la cual la declaración de zona de atmósfera contaminada tan sólo se podía adoptar por el Gobierno cuando se sobrepasara el ámbito territorial de una comunidad autónoma. Esta modificación no satisface la reclamación de la Generalidad de Cataluña que recae sobre la competencia para dictar resoluciones siempre que la contaminación afecte a su ámbito territorial.

El Tribunal Constitucional considera que a partir de los art. 148.1.98, 149.1.23 CE y 10.1.6 EAC se desprende sin lugar a dudas que las facultades ejecutivas o de gestión corresponden a la Generalidad de Cataluña. Sin embargo, tan sólo se pueden adoptar dichas medidas cuando la zona de atmósfera contaminada se circunscribe al ámbito de la Comunidad Autónoma. Este hecho implica otorgar tan sólo singularidad al supuesto de que la zona contaminada afecta a diversas comunidades autónomas y examinar, tal y como propugnaba la Generalidad, si dentro de esta problemática que el Estado se reserve sólo facultades de coordinación.

Este criterio de la Generalidad es adoptado por el Tribunal Constitucional, que considera que el art. 5 del Real de-

creto 1613/1985 desconce toda posibilidad de ejercicio coordinado y paralelo de competencias autonómicas para el tratamiento de problemas de dimensión supracomunitaria. El criterio adoptado por el precepto es la actuación directa del Estado con exclusión completa de la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma.

El Tribunal Constitucional considera que la actuación directa del Estado en medio ambiente tan sólo es posible en casos extraordinarios y a causa de razones de seguridad y de grave y urgente necesidad, para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases (STC 48/1988, de 22 de marzo).

Estos supuestos de actuación directa del Estado no se plantean en este caso concreto. El Real decreto regula la intervención ejecutiva del Estado como supuesto normal de actuación, siendo su redacción tan genérica y ambigua en relación con la naturaleza, circunstancias concurrentes, origen y efectos de la declaración que puede dar lugar a un vaciamiento efectivo de las competencias de la comunidad autónoma. De estos condi-

cionamientos, el Tribunal Constitucional deduce la invasión de la competencia de la Generalidad ocasionada por el art. 5 del Real decreto 1613/1985.

En relación con el art. 6, párrafo 5, del mencionado Real decreto, el Tribunal Constitucional considera que no lesiona el orden constitucional de competencias ya que en el procedimiento de tramitación está prevista la intervención de las comunidades autónomas. La elaboración del plan corresponde a los ayuntamientos implicados, que deben recabar la oportuna asistencia técnica de las administraciones autonómicas competentes. El diseño es respetuoso con la necesaria cooperación entre administraciones, y que las comunidades autónomas no ven desplazadas sus funciones ejecutivas más que en el caso de que la declaración de la zona sobrepase su territorio y en virtud de las razones excepcionales anteriormente expuestas, pero no en la elaboración del plan de medidas, ni en la posterior ejecución del plan. Este criterio debe considerarse como interpretativo para entender y ser coherente con el anterior pronunciamiento sobre el art. 5 del Real decreto 1613/1985.

Juan Carlos Gavara

**Sentencia 330/1993, de 13 de noviembre (BOE de 10 de diciembre). Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno vasco en relación con la Resolución de la Dirección General de Renovación Pedagógica, de 26 de febrero de 1987.**

*Ponente:*

Carlos Viver Pi-Sunyer

El presente conflicto de competencia impugna la mencionada Resolución que se dirige a profesores numerarios de inglés de nivel no universitario con el objeto de convocar 201 plazas para asistir a actividades de perfeccionamiento en el Reino Unido y en España durante el ve-

rano de 1987 con la colaboración del Consejo Británico.

El Tribunal Constitucional delimita el objeto del conflicto según tres criterios:

a) La Resolución establece una actividad subvencional de fomento consistente en la afectación de unos fondos públicos con la finalidad de la formación del personal docente mediante la concesión de unas ayudas económicas a determinados

profesores con cargo a los presupuestos generales del Estado.

b) Las ayudas van destinadas a profesores de lengua inglesa con independencia de que sean o no funcionarios y de que estén adscritos a centros dentro del área de gestión del Ministerio de Educación o del área de una comunidad autónoma con competencias en la materia.

c) La colaboración que dispensa el Consejo Británico es irrelevante para el presente caso, ya que el propio Ministerio de Educación es el encargado de realizar la convocatoria, establecer sus bases, centralizar las solicitudes, participar en el procedimiento selectivo de los candidatos y sufragar total o parcialmente las becas concedidas. En definitiva, el Estado realiza una acción subvencional con cargo a sus presupuestos a través de la Resolución convocante sin que se haya previsto un mecanismo de participación por parte de las comunidades autónomas.

A partir de esta delimitación, el Tribunal Constitucional considera que el objeto de la Resolución impugnada debe encuadrarse en la competencia de enseñanza. En dicho ámbito el Estado cuenta con los siguientes títulos de intervención:

- Alta inspección.
- Competencias de ordenación general del sistema educativo.
- Fijación de enseñanzas mínimas.
- Regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.
- Establecimiento de normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (STC 6/1982, de 22 de febrero).

En principio, el Estado puede destinar recursos a la financiación de actividades de perfeccionamiento del profesorado en virtud de su competencia sobre las bases del sistema educativo (STC 13/1992, de 6 de febrero, *Vide Autonomías*, núm. 15, págs. 204-206). Sin embargo, aunque el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, cuando ostenta un título competencial genérico de intervención debe respetar dos límites:

a) Uno basado en la idea de cooperación, que le obliga a dejar un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle el destino o para desarrollar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación.

b) Otro basado en la idea del respeto de las competencias exclusivas de ejecución y gestión de las comunidades autónomas en este ámbito (STC 13/1992, de 6 de febrero).

A pesar de que estos criterios de deslinde sean más o menos claros, se ha establecido también una serie de supuestos en los que puede ser necesaria una gestión centralizada y directa para garantizar la plena efectividad en la ordenación básica de un sector:

a) El primero basado en el principio de igualdad para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute de las medidas básicas por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio estatal.

b) El segundo basado en el principio de determinación de las medidas financieras cuando la centralización sea necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a la subvención.

En definitiva, la necesidad de la gestión centralizada debe ser razonablemente justificada a deducirse fácilmente de la naturaleza o contenido de la medida de

fomento de que se trate (STC 91/1992, de 11 de junio, *vide Autonomías*, núm. 15, pág. 224-225).

Esta doctrina general aplicada al caso concreto implica que se examine la necesidad de la gestión directa y centralizada de las ayudas sin participación de las comunidades autónomas. De este modo se debe examinar si los criterios utilizados en la Resolución justifican una excepción a la regla general que es la de la gestión descentralizada de las subvenciones que afecte a materias en las que el Estado se reserva las bases y las comunidades autónomas el resto de las funciones. Dentro de este contexto es importante demostrar que la actividad a realizar exige necesariamente que no participe la comunidad autónoma en la decisión, hecho que sólo podrá venir ocasionado por exigencia del principio de igualdad o por la necesidad de determinar las cuantías de las subvenciones.

En este caso concreto el Tribunal Constitucional concluye que los criterios utilizados por la Resolución no justifican esta excepción. En primer lugar hay que considerar que el número de becas oferta-

das es determinado y de cuantía fija, con lo que difícilmente puede suponer una excepción motivada por la indeterminación de la cuantía destinada a la subvención. En segundo lugar, los otros criterios utilizados (el hecho de que la actividad subvencionada se desarrolle fuera del territorio estatal o que la resolución es fruto de un convenio firmado por el Estado y el Consejo Británico) tampoco pueden justificar una excepción ya que no afectan a la garantía del principado de igualdad.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional concluye que la Resolución, al no haber previsto ningún tipo de participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la gestión de las ayudas, ha desconocido y no ha respetado el sistema de distribución de competencias. La necesidad de establecer mecanismos de cooperación y colaboración debe presidir como regla general la regulación de ámbitos en los que concurren competencias para la realización de una misma actividad administrativa de subvención.

Juan Carlos Gavara

**Sentencia 331/1993, de 12 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña.**

*Ponente:*

Julio Diego González Campos

Los preceptos que son objeto de impugnación se refieren a las siguientes materias: ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas (art. 181 *a* y 182.1 y 2); cambio de capitalidad del municipio (art. 32.1); régimen de incompatibilidades de los

miembros de las corporaciones locales (art. 148.2); plazo para efectuar el requerimiento previo a la impugnación de los actos de un ente local por parte de la Comunidad Autónoma (art. 165.3); creación de órganos de coordinación (art. 168.3.c) y clasificación de contratistas (art. 287.2). En todos los casos, excepto en el último, la impugnación se fundamenta en la vulneración de la legislación estatal básica en materia de régimen lo-

cal. En el último supuesto, el motivo de la impugnación consiste en la contradicción del precepto autonómico con la legislación básica estatal en materia de contratación administrativa.

1. En cuanto a la primera de las impugnaciones, los artículos 181 *a* y 182.1 y 2 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña [en adelante, LMRLC] establecían la competencia de la legislación catalana sobre finanzas locales para fijar los criterios de distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas y también establecían que el importe de estas participaciones se destinará a integrar el Fondo de Cooperación Local de Cataluña, que será distribuido por la Generalidad, mediante la Ley anual de presupuestos.

En la argumentación del recurrente los preceptos autonómicos estarían regulando una materia de competencia estatal (artículos 149.1.14 y 18 de la Constitución y el artículo 5 *E* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local [en adelante, LRBRL]) y, en concreto, estarían adoptando una regulación distinta a la prevista por los artículos 394.1, 2, 5 y 6 y 410 del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

Por el contrario, la defensa procesal del Gobierno y del Parlamento de Cataluña alega la competencia autonómica en materia de régimen local (art. 9.8 y 48 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

No obstante, como apunta el propio Tribunal Constitucional, los instrumentos teóricos para la resolución de la controversia ya habían sido adelantados en muy buena parte en las STC 96/1990 y

237/1992, las cuales, con ocasión del examen de sendas leyes de presupuestos generales del Estado, habían declarado la competencia del Estado para establecer los criterios para el reparto de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas. En este sentido, la doctrina constitucional se fundamenta en los siguientes extremos:

— La participación de las corporaciones locales en los tributos del Estado es una de las fuentes de financiación constitucionalmente posibles, según el art. 142 de la Constitución, y es justamente el legislador estatal a quien corresponde dar efectividad al principio de suficiencia de las haciendas locales (también previsto en el art. 142 citado) y al principio de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 de la Constitución), estableciendo los criterios de reparto de la participación. El Tribunal resume su posición con la fórmula según la cual hay una fuente (el Estado), un canal (la comunidad autónoma) y un marco normativo (la ley, que debe ser la ley estatal).

— La tesis anterior es igualmente aplicable a los ingresos de los entes locales consistentes en subvenciones incondicionadas; subvenciones que no responden a una finalidad de fomento, sino que de hecho encubren simples dotaciones o transferencias presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de los entes locales y que son encuadrables, por lo tanto, dentro de la competencia estatal sobre «Hacienda General» del artículo 149.1.14 de la Constitución.

En otro orden de consideraciones, la Sentencia corrobora la potestad de la Generalidad de Cataluña, por otra parte no cuestionada, para la fijación de los criterios de distribución de los ingresos de los

entes locales procedentes de las participaciones en ingresos de la Generalidad y de las subvenciones incondicionadas que ésta les otorgue y concluye sobre la legitimidad de la creación de un Fondo de Cooperación Local catalán, alimentado, entre otros, con los ingresos del Estado, con la condición de que la instrumentación del reparto de los ingresos de los entes locales a través del mencionado Fondo no debe suponer alteración de los criterios de distribución establecidos por el Estado con respecto a los ingresos de los entes locales de origen estatal. En definitiva, la competencia autonómica para la creación de un Fondo de Cooperación Local, integrado por las participaciones de los entes locales en ingresos estatales y autonómicos, se sustenta en el «carácter bifrente» del régimen local, al cual el propio Tribunal se ha referido en múltiples ocasiones, sin perjuicio, sin embargo, de que la distribución que la Generalidad realice de estos ingresos deberá respetar los criterios de reparto establecidos por el Estado, cuando se trate de ingresos estatales, y aplicando los criterios propios cuando se trate de ingresos propios.

2. En cuanto al resto de preceptos objeto del recurso referidos a vulneraciones de la legislación básica de régimen local, el Tribunal concluye sobre la efectiva inconstitucionalidad de los artículos 32.1, 148.2 y 165.3 de la LMRLC, por su contradicción con preceptos básicos de la LRBRL y sobre la constitucionalidad del artículo 168.3.c de la LMRLC.

Concretamente, y con relación al primer grupo, el artículo 32.1 LMRLC es inconstitucional por oposición al artículo 47.2.d LRBRL, pues mientras el precepto autonómico establece la alternativa de que el cambio de capitalidad de los municipios debe ser adoptado por su ayuntamiento con el voto favorable de las 2/3 partes del número de hecho o de la mayo-

ría absoluta del número legal de miembros de la corporación, el precepto estatal establece una regla acumulativa según la cual la alteración de la capitalidad debe ser adoptada con el voto favorable de las 2/3 partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación. Citando la STC 33/1993, el Tribunal recuerda que el quórum y las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos es uno de los elementos del funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las corporaciones locales y al mismo tiempo este funcionamiento es uno de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local.

El artículo 148.2 LMRLC es inconstitucional porque dispone que la declaración de los bienes y de las actividades privadas por parte de todos los miembros de las corporaciones locales a los efectos de incompatibilidades se formulará «dentro del mes siguiente a la fecha de acceso pleno a la condición de miembro de la corporación...», mientras que el art. 75.5 LRBRL prevé que esta declaración se formule «antes de la toma de posesión» en el cargo.

El artículo 165.3 LMRLC es inconstitucional al establecer un plazo de dos meses para formular el requerimiento que, con carácter facultativo, puede preceder a la impugnación de los actos y acuerdos de un ente local por parte de la Comunidad Autónoma, frente al art. 65.2 LRBRL, que fija un plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

En cambio, como se ha indicado, el Tribunal declara la constitucionalidad del artículo 168.3.c LMRLC, que prevé la posibilidad de que, por decreto del Gobierno de la Generalidad, se creen órganos de coordinación para el ejercicio de funciones de asistencia y cooperación atribuidas a la Administración de la Ge-

neralidad por la legislación de régimen local. Frente a la argumentación del recurrente, que señalaba que el precepto autonómico infringía el artículo 58 LRBL, que ha establecido una reserva de ley para la creación de estos órganos, el Tribunal Constitucional, después de centrar la controversia en la posible vulneración del art. 59 LRBL (en vez del invocado erróneamente por el abogado del Estado), precisa que el artículo 168.3.*c* LMRLC se sitúa dentro de las técnicas de coordinación y que respeta plenamente la legislación básica estatal, la cual, al respecto, prevé la posibilidad de que las leyes autonómicas atribuyan al Consejo de gobierno la facultad de coordinar la actividad de la Administración local.

No obstante, y por su interés teórico, es preciso recoger la observación complementaria del Tribunal en el sentido de que incluso si se aplicase el artículo 58 LRBLR como parámetro del juicio de constitucionalidad se llegaría a la misma conclusión, dado que la reserva de ley que contiene su apartado 1 no puede considerarse como elemento básico, precisamente porque «los instrumentos de coordinación han de ser flexibles, lo que se compadece mal con la rigidez que es sustancial a la Ley» (FJ 5, C).

3. Finalmente, la última impugnación, que afecta al artículo 287.2 LMRLC,

se fundamenta, como se ha adelantado, en la contradicción de este precepto con la legislación básica estatal en materia de contratos y, más específicamente, con los artículos 102 y 109 de la Ley de contratos del Estado.

En este sentido, el Tribunal declara que el artículo 287.2 LMRLC, que otorga al pleno de la corporación local las competencias que, sobre suspensión de la clasificación de contratistas y extensión de las normas de clasificación del contrato de obras al de suministros, los artículos 102 y 109 de la Ley de contratos del Estado citados otorgan a órganos estatales, es efectivamente inconstitucional por el carácter básico de estos preceptos; carácter básico que resulta de la constatación de que la clasificación de los contratistas es un medio de acreditación de la capacidad financiera, económica y técnica ante la Administración, y, al mismo tiempo, un requisito de inexcusable cumplimiento para poder contratar obras de determinado presupuesto, de manera que las normas que regulan la clasificación tienen por objeto garantizar la igualdad y la seguridad jurídica en la contratación pública, asegurando un trato común a los ciudadanos por parte de todas las administraciones públicas.

Xavier Padrós

**Sentencia 385/1993, de 23 de diciembre. Recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Cataluña, por el Gobierno vasco y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.**

*Ponente:*

Rafael de Mendizábal Allende

La heterogeneidad de los preceptos del Real decreto legislativo 781/1986, de 18

de abril (en adelante, TRRL) objeto de impugnación y la de los motivos que se alegan en los recursos analizados aconsejan agrupar a su examen en los bloques siguientes: en primer lugar, el constitui-



do por los preceptos impugnados que formaban parte del título VIII sobre haciendas locales (art. 178 a 461) y que durante el curso del procedimiento han sido derogados como consecuencia de la promulgación y entrada en vigor de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales; en segundo lugar, el relativo a la disposición final séptima, alrededor del concepto de lo básico desde perspectivas varias; en tercer lugar, el de aquellos preceptos impugnados por razón de que se remiten a otros de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LRBRL); por último, el formado por un conjunto de preceptos que tienen como característica común que se refieren a la función pública local.

1. En el primero de los bloques enunciados, la discusión gira fundamentalmente en torno a si como consecuencia de la aprobación y entrada en vigor de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, la impugnación formulada ha perdido el interés general que le servía de impulso y, por lo tanto, ha desaparecido el objeto del recurso.

El Tribunal resuelve la cuestión en sentido afirmativo y establece que el proceso ha perdido su objeto propio en lo que se refiere tanto a la impugnación conjunta o global del título VIII del TRRL, como a la impugnación específica de alguno de sus artículos y, en consecuencia, declara la inadmisibilidad de las pretensiones referentes al citado título.

Partiendo de la premisa ya sentada en la STC 111/1983, según la cual en supuestos de derogación sobrevenida la solución ha de venir dada en función de la incidencia real de la derogación y de la necesaria distinción entre el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal recuerda que, cuando en el curso de la tramitación de un recurso de inconstitucionalidad pierde su vigencia el

precepto legal controvertido, el centro de gravedad del problema radica en examinar si aquella pérdida de vigencia conlleva la exclusión de toda aplicabilidad de la Ley, pues, si así sucede, será preciso entender que efectivamente ha desaparecido el objeto del proceso. Complementariamente, el Tribunal contempla también la derogación sobrevenida desde la perspectiva teórica de la distribución competencial y del eventual conflicto de competencias dentro de un recurso de inconstitucionalidad, si bien, como se señala, este no es el caso, pues en este supuesto no se ha cuestionado el orden constitucional de competencias, sino simplemente el rango de la disposición.

2. En relación con el segundo bloque de controversia, que afecta a la disposición final séptima TRRL, conviene apuntar ahora los perfiles exactos de la impugnación. A los efectos de este comentario, es preciso recordar previamente que la citada disposición final séptima establece:

«1. De conformidad con la disposición transitoria primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril:

- a) Tienen carácter básico, en las materias reguladas por los cinco primeros títulos, los artículos 1; 2; 3.2; 12; 13; 14; 15; 16; 18; 22, inciso primero; 25; 26; 34; 48; 49; 50; 52; 54; 56; 57; 58; 59; 69, y 71.
- b) En las materias reguladas por los títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza o según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas.»

La impugnación formulada presenta características distintas en relación con los apartados *a* y *b* transcritos. Así, mientras el apartado *a* se impugna, por razones formales, porque declara el carácter básico de una serie de artículos (referentes al territorio de municipios y provincias, a la población, a la organización

y el funcionamiento y otros) sin disponer de una cobertura previa habilitante en la Ley de delegación y, por razones materiales, porque no se considera básico el contenido de los artículos 25.2 y 59 TRRL, el apartado *b* es cuestionado porque el ejercicio de la delegación legislativa no autoriza la creación *ex novo* de bases sin cobertura legal, ni la modificación del contenido o del carácter de las normas a refundir y porque aparece redactado en conjunto con una grave indeterminación con riesgos para la seguridad jurídica y con infracción de varias normas constitucionales (art. 9.3 y 149.1.18 de la Constitución).

El Tribunal rechaza la totalidad de la impugnación del apartado *a* del párrafo 1 de la disposición final séptima, tanto desde la perspectiva formal como desde la material. Formalmente, porque como ya ha indicado en pronunciamientos anteriores (STC 179/1992, FJ 2), el Gobierno no necesita una habilitación expresa para establecer qué preceptos tienen carácter básico y, por lo tanto, no solamente puede hacerlo mediante decreto legislativo sino que *ha de hacerlo*, excepto que lo impidiese la Ley de delegación o que pudiera deducirse que ésta ha pretendido agotar por sí misma la regulación de los aspectos básicos de la materia. Materialmente, y en relación con los artículos 25.2 TRRL (sobre modificación de la *denominación* y capitalidad de las provincias) y 59 TRRL (sobre límites máximos de las multas por infracciones de ordenanzas), el rechazo de la impugnación proviene de la consideración de que el hecho de que el TRRL añada la prescripción de que la modificación de la denominación de las provincias ha de ser por Ley votada en Cortes encaja dentro de las bases que corresponde determinar al Estado y porque la amplitud de la escala gradual para la imposición de multas, prevista como subsidiaria o residual,

permite un margen de movimiento suficiente para las comunidades autónomas.

No obstante, en este punto cabe destacar la discrepancia del magistrado ponente de la sentencia, Rafael de Mendizábal Allende, quien en voto particular incorporado a la misma manifiesta que, a su juicio, tendrían que haberse declarado inconstitucionales los artículos 25 y 59 TRRL. En el primer caso, porque considera que la denominación no es un elemento estructural ni esencial de la provincia y porque resulta incoherente, además, que los gobiernos autonómicos puedan cambiar la denominación de todos los municipios de su territorio, incluso el de la capital de la provincia, y, en cambio, la denominación de la provincia se reserve a la ley estatal. En el segundo caso, porque la potestad sancionadora forma parte del abanico de potestades que ejercen las administraciones públicas para el cumplimiento de sus funciones y porque el artículo 59 TRRL encorseta rígidamente la libertad de movimientos de los parlamentos territoriales y establece una gradualidad escalonada de las sanciones a la vista del padrón; sistema que, por otra parte, califica como desafortunado, obsoleto y poco respetuoso con la autonomía local.

En cuanto al apartado *b* del párrafo 1 de la disposición final séptima, el Tribunal prescribe que su redacción resulta incompatible con la constelación de requisitos y principios que sirven para configurar y exteriorizar el carácter básico de cualquier norma, según la ya muy reiterada doctrina constitucional (STC 69/1988, 80/1988, 227/1988, 15/1989, 132/1989 y 147/1991, entre otras), que exige la calificación expresa de tal carácter básico, o, excepcionalmente, que la norma correspondiente posea una estructura de la que pueda inferirse esta conclusión con naturalidad. Por este motivo se

declara inconstitucional el inciso «*conforme a su naturaleza.*»

3. Con respecto al tercer bloque de preceptos impugnados, el Tribunal rechaza de entrada la de todos aquellos que se cuestionan porque contienen remisiones a la LRBRL que se dicen inconstitucionales, implicando por lo tanto una impugnación indirecta de esta última Ley. En la medida en que la STC 214/1989 ya resolvió el recurso sobre la LRBRL, no es procedente esta impugnación.

Finalmente, la consideración específica de la impugnación del artículo 160.2 TRRL (referente a la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional en los ayuntamientos de Madrid y Barcelona, que incluye una remisión a la LRBRL y, como consecuencia, al Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, sobre provisión de este tipo de puestos de trabajo en el ayuntamiento de Barcelona) merece también el rechazo del Tribunal, porque la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, ha asumido como propio, si bien provisionalmente, el citado Decreto.

4. Por último, el resto de preceptos

impugnados afecta a la materia función pública local. Dentro de este bloque, la impugnación tiene un doble frente: formal y material. El rechazo de la impugnación por motivos formales se basa en el mismo argumento manejado por el Tribunal con ocasión del examen de la impugnación del apartado *a* del párrafo 1 de la disposición final séptima, ya comentado.

Desde la perspectiva material, el Tribunal estima constitucionales los artículos 129.1.b, c, d, 2.b y 3, 145, 150.1.b, 158 y 160.1 TRRL sobre la base de la cobertura constitucional suministrada por los artículos 149.1.18 (bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas) y 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica). La combinación de ambos preceptos autoriza al Estado para la regulación de determinadas disposiciones básicas generales sobre la regulación de la carrera administrativa, del régimen de incompatibilidades, del régimen de retribuciones, y para el establecimiento de disposiciones básicas específicas para los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Xavier Padrós

**Sentencia 388/1993, de 23 de diciembre (BOE de 27 de enero). Recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra la Disposición adicional tercera de la Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, de función pública.**

*Ponente:*

Rafael de Mendizábal Allende

El precepto impugnado establece que: «El personal laboral fijo, incorporado con la Disposición transitoria segunda como funcionario de carrera y que tenga reconocida por resolución judicial o por

la Comisión de Interpretación del Convenio a la entrada en vigor de esta Ley la pertenencia a un grupo superior conforme a lo previsto en el II Convenio Colectivo de la Diputación Regional de Cantabria y que carezca de la titulación académica exigida para ello, se integrará, a título personal, en el grupo que le co-

rresponda y con la consideración de a extinguir.»

El abogado del Estado alega que esta integración, sin la titulación académica, vulnera los artículos 22.1 y 25 de la Ley de medidas para la reforma de la función pública. Se trata de preceptos básicos donde se establece que la clasificación en grupos debe ser hecha «de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso».

Ni la Asamblea Regional de Cantabria, ni el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional se han personado, y este último, además, ha manifestado que no se opone a este recurso.

El Tribunal recuerda la argumentación de la STC 302/1993, y reitera que las leyes autonómicas sobre función pública deben respetar las bases estatales que garantizan a todos los ciudadanos la vigencia del mérito y de la capacidad como criterios que concretan el derecho fundamental a la igualdad en el acceso a la función pública (art. 23.2 CE). En este

caso se permite la creación de cuerpos o escalas a extinguir para acoger a funcionarios con estatuto laboral, sin la titulación académica exigible para cada nivel. La incompatibilidad con los artículos básicos, 22.1 y 25 de la Ley de medidas es manifiesta. En efecto, es precisamente la titulación académica el criterio fijado para clasificar a los cuerpos y escalas, y éste debe ser respetado en la promoción interna. La capacidad y el mérito se ven afectados, ya que se daría trato igual a aquéllos que tienen distintas titulaciones. Se recuerda, pues, que las regulaciones singulares para el personal interino o contratado al servicio de una comunidad autónoma no pueden excluir los principios constitucionales citados que preservan el derecho fundamental al libre e igual acceso a la función pública. Se declara, por lo tanto, la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de la Disposición adicional tercera.

Antoni Roig

## 1.3.2. PROCESOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Xavier Bonet i Frigola

### Julio de 1993

*Recurso* de inconstitucionalidad 1997/1993, planteado por el presidente del Gobierno contra los artículos 40; 41. *a, b, c, d, e* y *g*; 43.3; 44; 45; 46; 47 y 48 y, por conexión, los artículos 112.10, 11 y 12; 113.6 y 7, y 120.3 y 18, de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y su hábitat (BOE de 3 de julio de 1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 2035/1993, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los artículos 3.3; 4.1; 11.1 último inciso; 16.2 y 3; 18.2. *b*; 22.1 último inciso y 2; 23.3; disposición transitoria quinta, disposición final primera y disposición final segunda, puntos 2, primer inciso, 3 y 4 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación (BOE de 5 de julio de 1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 2038/1993, planteado por el Gobierno valenciano contra el artículo 16.1 y 3 y disposición final segunda, apartados 2 y 4 (y, por conexión, los artículos 4, 11 *in fine*, disposiciones transitorias quinta y sexta, disposición derogatoria en cuanto al recurso camerale, y disposición final primera); artículo 3 (y, por conexión, los artículos 2. *e in fine*, 4,

18.2, *b*, 20.3 y disposición final segunda, apartado 3), y artículos 22.1 *in fine* y 22.2 párrafo segundo (y, por conexión, el artículo 23.3), de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación (BOE de 5 de julio de 1993).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 1845/1993, planteada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Mallorca, con respecto al artículo 21.2 de la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, por poder vulnerar los artículos 14 y 182 de la Constitución (BOE de 17 de julio de 1993).

*Conflicto* positivo de competencia 2143/1993, planteado por el Gobierno valenciano, en relación con la disposición adicional cuarta del Reglamento de cooperativas de crédito, aprobado por el Real decreto 84/1993, de 22 de enero, en la medida en que determina el carácter de norma básica por los artículos 7 y 31; 1.1 y 5; 9.1, *c* y *d*; 10.2 y 28; y 2.1. *f*. (BOE de 22 de julio de 1993).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 2140/1993, planteada por la Sección 3.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con relación a los artícu-

los 15; 25.2 b; 47; 50 y 133 del Decreto legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio, por el cual se aprueba el texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, y de los artículos 91.2 y 218 del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobada por el Real decreto 1346/1976, de 9 de abril, por poder ser contrarios a los artículos 82 y 137 de la Constitución (BOE de 22 de julio de 1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 2133/1993, planteado por el presidente del Gobierno contra la disposición adicional tercera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, de la función pública (BOE de 22 de julio de 1993).

### Agosto

*Recurso* de inconstitucionalidad 2299/1993, planteado por más de 50 senadores, contra el artículo 37 y la disposición adicional quinta de la Ley de la comunidad Autónoma de la Rioja 2/1993, de 13 de abril, de presupuestos (BOE de 2 de agosto de 1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 2300/1993, planteado por más de 50 senadores, contra la Ley 5/1993, de 16 de abril, de liquidación definitiva de la participación de las corporaciones locales en los tributos del Estado correspondientes el ejercicio de 1990 (BOE de 2 de agosto de 1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 2481/1993, planteado por el presidente del Gobierno contra el artículo 17 y, por conexión, contra los artículos 19.2 y 22, y las disposiciones adicionales 12 y

transitoria primera, de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993 (BOE de 26 de agosto de 1993).

*Recurso* de inconstitucionalidad 2587/1993, planteado por el presidente del Gobierno contra los artículos 24 y 25 y disposición adicional quinta de la Ley de las Cortes de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 1993 (BOE de 26 de agosto de 1993).

### Septiembre

*Recurso* de inconstitucionalidad 2728/1993, planteado por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de pesca de Galicia (BOE de 25 de septiembre de 1993).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 2275/1993, planteada por la Sección 4.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en relación con la disposición adicional 12 de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, por poder ser contraria a los artículos 14, 23.2 y 103.3 de la Constitución, y oponerse, además, a la disposición transitoria sexta, núm. 4 y, consiguientemente, al artículo 19, ambos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (BOE de 29 de septiembre de 1993).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 2346/1993, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Admi-

nistrativo, con sede en Granada, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en relación con los artículos 5, 6 y 7 y disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989, de 18 de julio, de espacios naturales protegidos, por poder vulnerar el artículo 149.1.23 de la Constitución, en relación con lo dispuesto en los artículos 6 y 15.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y la flora y fauna silvestres (BOE de 29 de septiembre de 1993).

## Octubre

*Conflicto* positivo de competencia 2836/1993, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993, por la cual se regula la concesión de ayudas establecidas en el Plan nacional de residuos industriales para 1993, excepto en sus artículos 1, 2, 3 y 13 y 15 (BOE de 14 de octubre de 1993).

## Noviembre

*Recurso* de inconstitucionalidad 3141/1993, planteado por el Presidente

del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Galicia 11/1993, de 15 de julio, sobre el recurso de casación en materia de derecho civil especial de Galicia (BOE de 23 de noviembre de 1993).

*Conflicto* positivo de competencia 3242/1993, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ante el Gobierno, en relación con el Real decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos públicos (BOE de 25 de noviembre de 1993).

## Diciembre

*Cuestión* de inconstitucionalidad 2848/1993, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con el artículo 72.3 del texto articulado de la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobada por el Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por poder vulnerar el artículo 24.2 de la Constitución (BOE de 22 de diciembre de 1993).

