

ACTIVIDAD NORMATIVA,
JURISPRUDENCIAL
Y CONSULTIVA

1. INSTITUCIONES DEL ESTADO

1.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA ESTATAL

A cargo de Francesc de Carreras

Ley orgánica 2/1997, reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información (BOE núm. 147, de 20 de junio de 1997).

Después de más de ocho años desde la aprobación de la Constitución española de 1978, el legislador ha desarrollado el derecho de los profesionales de la información a la cláusula de conciencia, reconocida en el apartado 1, letra *d* del artículo 20 de la norma fundamental. Por su incardinación en el texto constitucional, se trata de un derecho fundamental configurado como un elemento constitutivo del también derecho fundamental a recibir y comunicar información y que goza por tanto de las garantías jurisdiccionales e institucionales propias de los derechos reconocidos en la sección 1ª, capítulo II, título I CE, y entre ellas, la exigencia de regulación por ley orgánica.

A pesar de su aplicabilidad directa como derecho fundamental, era necesaria una configuración legal de su contenido esencial, aunque ya encontraba un cierto apoyo en la legislación laboral vigente, concretamente en los artículos 49.10 y 50.1.a del Estatuto de los Trabajadores. Hay que advertir, además, que los códigos deontológicos de la profesión periodística o los estatutos de redacción han sido útiles para conseguir una aproximación al concepto de la cláusula de conciencia en el momento de ser aplicada, así como las elaboraciones

doctrinales, los antecedentes de derecho comparado y los debates parlamentarios de los constituyentes.

Como establece la exposición de motivos, la Ley orgánica 2/1997 sigue la doctrina del Tribunal Constitucional, que insta a los poderes públicos, y, por tanto, al Parlamento, a llevar a cabo «acciones positivas en la defensa de los derechos fundamentales, asegurando la imprescindible complementariedad de los valores constitucionales de libertad e igualdad». La Ley orgánica precisa, en consecuencia, el contenido del derecho a la cláusula de conciencia para asegurar su ejercicio correcto por parte de los profesionales de la información, proporcionando a la libertad de expresión y al derecho a la información un instrumento jurídico imprescindible que garantice su ejercicio en un estado social y democrático de derecho.

Los elementos que delimitan la Ley orgánica 2/1997 tienen un doble punto de partida: la consideración del periodista como agente social de la información que ejerce su trabajo en el marco de la Constitución y la ley, y la concepción de las empresas de comunicación como entidades que participan en el ejercicio de un derecho constitucional, que es condición necesaria para la exis-

tencia de un régimen democrático. Su artículo primero define el derecho a la cláusula de conciencia como un derecho de los profesionales de la información que tiene por objeto garantizar la independencia en el desarrollo de su función profesional. A tal efecto, el artículo segundo de la Ley orgánica establece los supuestos en los cuales los profesionales de la información tienen derecho a solicitar la rescisión de su relación jurídica con la empresa de comunicación en la que trabajan.

El primer supuesto consiste en un cambio sustancial de la orientación informativa o línea ideológica del medio de comunicación donde prestan sus servicios profesionales. En este sentido, en el momento en que un periodista se integra en un medio informativo se crea una relación obligatoria por la cual el profesional de la información se compromete a prestar un servicio por cuenta del empresario a cambio de un determinado salario o remuneración. La empresa periodística tiene, desde su constitución, unos principios editoriales que fija el empresario, que es a quien corresponde su organización y dirección, de manera que el periodista asume un compromiso, aunque mínimo, de respeto a la línea editorial de la empresa. Sin embargo, ello no significa que los poderes de dirección y de distribución del trabajo del empresario lleguen hasta el punto de que el cumplimiento del contrato celebrado implique la renuncia a la propia ideología o a la libertad de conciencia. En definitiva, hasta el extremo de degradar la dignidad profesional del periodista, haciéndole renunciar a su libertad de pensamiento e ideológica. Se trata de una situación de conflicto de intereses igualmente dignos de protección. Por un lado, la constitución de una empresa periodística

como manifestación del derecho a la libertad de empresa. Efectivamente, la existencia de empresas periodísticas que representan diferentes orientaciones ideológicas es imprescindible para poder hablar de pluralismo social en los medios de comunicación. Por otro lado, el derecho a la libertad de información del periodista desde una dimensión interna o de la conciencia que afecta no sólo a su titular sino también a los ciudadanos, en la medida en que les garantiza el derecho a recibir una información veraz y permite crear una opinión pública libre. El derecho a la cláusula de conciencia es fruto de la ponderación previa de estos intereses en conflicto. No es un derecho de autonomía o abstención del Estado, sino que, por el contrario, comporta la intervención del Estado en las relaciones contractuales entre los particulares. Consiste en la introducción de una cláusula individual en el contrato de trabajo a favor del periodista, que le permite rescindir unilateralmente la relación jurídica que le une a la empresa editorial del medio, cuando el cumplimiento de las obligaciones contractuales atente contra sus intereses morales o éticos. Como todo derecho fundamental es irrenunciable, de manera que tendrá que figurar en todos los contratos de prestación de servicios firmados entre el profesional periodista y la empresa propietaria del medio informativo. Consecuentemente, se consideran nulos todos los pactos que tiendan a su exclusión.

Hay que resaltar que para que se produzca la situación de tensión entre las obligaciones derivadas del contrato y la dimensión ética del periodista en el ejercicio de su profesión, es necesario que el cambio de orientación sea «sustancial». Es decir, de una entidad tal que violenta realmente los intereses

morales o éticos del periodista y que justifique que para poder solucionar el conflicto deba entrar en juego el mecanismo de la cláusula de conciencia.

Un segundo supuesto que prevé la Ley orgánica es que la empresa traslade al periodista a otro medio del mismo grupo que por su género o línea suponga una ruptura patente con la orientación profesional del informador (art. 2.1.b). Este último caso parece estar más relacionado con la reputación o imagen del periodista en el ejercicio de su profesión que con la dimensión ética o moral. Se entiende que esta ruptura también ha de ser de una importancia tal que justifique la aplicación de la cláusula de conciencia.

En todo caso, si se da alguno de estos dos supuestos que habilitan el ejercicio del derecho a la cláusula de conciencia, la consecuencia es que el periodista podrá rescindir el contrato y obtener una indemnización no inferior a la pactada contractualmente o, si no la hay, a la establecida por la ley para el caso de despido improcedente (art. 2.2). La filosofía es equiparar estas dos posibles situaciones a una alteración de las condiciones contractuales susceptibles de configurarse como un incumplimiento por parte de la empresa, y no como una deslealtad del trabajador.

Finalmente, el artículo 3 de la Ley orgánica 2/1997 ofrece otra solución en el caso de conflicto entre empresa y trabajador que no llega al extremo de la

rescisión del contrato y que puede resultar útil en el desarrollo diario de la relación de prestación de servicios en el seno de la empresa informativa. Está pensada para solucionar situaciones de conflicto puntuales y consiste en la facultad que tienen los profesionales de la información de negarse a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos de la comunicación, sin que ello pueda suponer sanción o perjuicio. La negativa de carácter puntual deberá ser motivada y en todo caso podrá apoyarse en los principios recogidos en los códigos deontológicos de la profesión. Esta previsión constituye una excepción a lo que prevé la normativa laboral, en la que la desobediencia en el trabajo configura una de las causas del despido disciplinario; es decir, el incumplimiento por parte del trabajador de las instrucciones del empresario en el ejercicio regular de sus facultades directivas (art. 54.2.b ET). La jurisprudencia laboral únicamente abría una puerta a la regulación que ahora se comenta, al exigir que la desobediencia, además de grave y culpable, sea injustificada.

En definitiva, se trata una vez más de reforzar la garantía de una opinión pública libre y de establecer los requisitos que permitan el ejercicio del periodismo en condiciones que garanticen la objetividad y el pluralismo informativo.

M. Àngels Arróniz

Ley 2/1997, de 13 de marzo, reguladora de la conferencia para asuntos relacionados con las comunidades europeas (BOE núm. 64, de 15 de marzo de 1997).

El proceso de integración europea plantea la necesidad de la participación efectiva de las comunidades autónomas

tanto en la fase de formación de la voluntad del Estado en el seno de las comunidades europeas, como en la de

aplicación del derecho comunitario europeo. En otras palabras, en el mismo desarrollo del proceso de construcción europea. Una de las fórmulas que obedece a la colaboración indispensable entre las comunidades autónomas y el Estado en el plano de los poderes ejecutivos y en relación con la integración europea se ha ido consolidando a través de un órgano de diálogo y cooperación, constituido en 1988, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Pero antes de entrar en el análisis de este órgano de acuerdo con lo establecido por la Ley 2/1997, hay que hacer una breve referencia a sus antecedentes más inmediatos. En este sentido, la misma Conferencia, una vez demostrada su utilidad como mecanismo de cooperación y de resolución en común de algunos de los temas que planteaba la participación efectiva de las comunidades autónomas en el ámbito de los asuntos relacionados con las comunidades europeas, adoptó el Acuerdo de su institucionalización en la reunión de 29 de octubre de 1992,¹ y lo completó el día 14 de junio de 1994 por otro Acuerdo que aprobaba su reglamento interno.²

En consecuencia con la naturaleza política del Acuerdo de institucionalización, y en palabras de su propio texto, «la voluntad que se manifiesta en su formalización queda sujeta exclusivamente al mantenimiento de la misma», lo cual significaba que sus posibilidades de éxito dependían, por tanto, de la voluntad política de las partes. Paralelamente, la Conferencia adoptó también un Acuer-

do importante el 30 de noviembre de 1994, sobre la participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales,³ firmado por todas las comunidades autónomas a excepción del País Vasco. Las conferencias sectoriales buscaban idéntica finalidad de participación autonómica efectiva en la solución progresiva de las cuestiones que plantea la elaboración y la aplicación del derecho y las políticas comunitarias europeas de carácter sectorial.

La aprobación de la Ley 2/1997, aunque es fruto de esta sólida experiencia antes expuesta, comporta una alteración sustancial en el panorama de la cooperación en el ámbito de las comunidades europeas, ya que formaliza y regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas a través de una norma con rango legal y supera así el plano de la internacionalidad política. Con carácter general, la exposición de motivos de la Ley se remite a los artículos 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, y 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, los cuales prevén la posibilidad de convocar a nivel ministerial conferencias sectoriales que garanticen la coordinación y colaboración de los representantes del Estado y de las comunidades autónomas, en aquellas materias en las que haya intereses o competencias concurrentes.

Se trata, pues, de una técnica orgáni-

1. Publicado por Resolución de 4 de octubre de 1993, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia. BOE núm. 241, de 8 de octubre de 1993.

2. Publicado por Resolución de 18 de octubre de 1994, de la Subsecretaría del Estado para las Administraciones Territoriales. BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1994.

3. Publicado por Resolución de 19 de marzo de 1995, de la Secretaría del Estado para las Administraciones Territoriales. BOE núm. 69, de 22 de marzo de 1995.

ca de cooperación que habrá de desarrollarse dentro del esquema constitucional de distribución de competencias,⁴ y que permite la adopción de acuerdos formalizados bajo la denominación de convenio de conferencia sectorial.

En relación con el ente que regula la Ley 2/1997, es definido como un «órgano de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de estas cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos» (art. 1.1). En particular, tendrá que garantizar una participación efectiva autonómica, tanto en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias como en la ejecución del derecho comunitario. Estará presidido por el ministro de las Administraciones Públicas y constituido por los consejeros designados por cada comunidad autónoma, además de otros miembros del Gobierno del Estado competentes en materia autonómica y europea (art. 2). Su órgano de soporte será la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, cuya composición y reglas de funcionamiento serán establecidas por la propia Conferencia con plena autonomía organizativa (art. 1.3).

Respecto a las funciones asignadas a la Conferencia (art. 3), todas ellas destinadas a garantizar la llamada participación efectiva de las comunidades autónomas en el proceso de integración europea, se pueden distinguir dos grandes grupos. Un primer grupo de funciones que, con carácter general, buscan esta participación autonómica básicamente en la formación de la voluntad

del Estado en el seno de las comunidades europeas, en la ejecución del derecho comunitario, en el cumplimiento de las obligaciones ante las instituciones comunitarias y en la recepción eficaz de la información comunitaria. A tal efecto, la Ley 2/1997 habilita a la Conferencia para resolver las cuestiones generales e institucionales relacionadas con las comunidades europeas que se planteen y para adoptar los procedimientos técnicos, las técnicas normativas, las fórmulas de participación y los mecanismos de información que considere oportunos.

Un segundo grupo de funciones se relaciona con el funcionamiento de las conferencias sectoriales desde dos puntos de vista: por un lado, corresponde a la Conferencia el impulso y seguimiento de la llamada participación de las comunidades autónomas en las conferencias sectoriales respectivas u órgano equivalente en lo referente a las políticas o acciones comunitarias que inciden en las competencias autonómicas. Por otro lado, la Conferencia tiene que suplir el papel de las conferencias sectoriales en asuntos relacionados con políticas o acciones comunitarias que afecten a las competencias de las comunidades autónomas, cuando no se haya constituido una conferencia sectorial o instrumento equivalente.

Por último, ha de destacarse que la disposición adicional primera de la Ley 2/1997 prevé la posibilidad de establecer instrumentos de cooperación de carácter bilateral a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, cuando se trate de la participación en asuntos relacionados con las comunidades

4. Las competencias sectoriales no pueden sustituir a los órganos propios de las comunidades autónomas, ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de aquéllos (STC 76/1983, de 5 de agosto, asunto LOAPA).

europas que «afecten exclusivamente a una comunidad autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica». A partir de este precepto y principalmente del segundo criterio que establece, se abre un camino flexible hacia la bilateralidad, de manera que un uso indiscriminado de la posibilidad que ofrece podría debilitar la finalidad de la conferencia multilátera.

Respecto al régimen de funcionamiento de este órgano colegiado, la Conferencia, tal como dispone el artículo 4 de la Ley 2/1997, ha elaborado un reglamento interno⁵ que completa definitivamente esta regulación legal. En líneas generales, el Reglamento establece la estructura y composición de la Conferencia (art. 1, 2, 3, 12, 13 y 14), las técnicas de desarrollo de sus funciones de forma detallada de acuerdo con los parámetros que anteriormente se han expuesto (art. 4 y 5) y su régimen de funcionamiento interno: periodicidad y lugar de las reuniones, convocatoria, orden del día, quórum de asistencia y de votación, forma y efectos de los acuerdos adoptados y funcionamiento de los diferentes órganos en que se estructura la Conferencia (art. 6 a 11).

Como aspecto organizativo de interés se destaca la estructuración de la Conferencia en tres órganos: el Pleno, la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos y los Grupos de Trabajo. Respecto a la Comisión de Coordinadores, forman parte de la misma, entre otros, miembros del Gobierno del Estado y los representantes de las comunidades autónomas, y el consejero para Asuntos Autonómicos en la Repre-

sentación Permanente de España ante la Unión Europea, órgano éste de creación reciente por el Real decreto 2105/1996, de 20 de setiembre. La Comisión de Coordinadores, que prepara los trabajos de la Conferencia, podrá reunirse con los responsables de las diferentes administraciones públicas o expertos que considere que mejor pueden contribuir al cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas.

En el capítulo del Reglamento referido a las funciones, se enumeran un conjunto de técnicas de cooperación que la Conferencia utilizará en el desarrollo de sus funciones a fin de conseguir una mayor eficacia en su ámbito material y funcional de actuación. También hace referencia a las actuaciones concretas que llevará a cabo la Conferencia para garantizar, en el seno de las conferencias sectoriales, la participación efectiva de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos.

Finalmente, en relación con los acuerdos que puede adoptar la Conferencia, sólo tendrán efectos vinculantes para los miembros que hayan votado favorablemente, aunque, en caso contrario, las comunidades autónomas que no hayan expresado su voto favorable también podrán adherirse al mismo con posterioridad.

En definitiva, las comunidades autónomas, como titulares de una autonomía de naturaleza política para la gestión de sus propios intereses, se encuentran no sólo interesadas, sino también directamente afectadas por la actividad que llevan a cabo las comunidades europeas. Es por tanto imprescindible el establecimiento de mecanismos que permitan, como se ha dicho, la participación efec-

5. Resolución de 5 de agosto de 1997 (BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1997), que deroga expresamente el Reglamento aprobado por la Conferencia en su reunión de 14 de junio de 1994.

tiva de las comunidades autónomas en el ámbito europeo, sea a través del Senado —hasta ahora en este sentido poco operativo—, sea a través de entes como el Comité de Regiones, estableciendo órganos de seguimiento de la actividad de las instituciones europeas, etc. La

Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas es uno de estos mecanismos y su establecimiento por ley es otro paso hacia adelante nada despreciable.

M. Angels Arróniz

Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado (BOE núm. 90, de 15 de abril de 1997).

1. La Ley de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado (en adelante LOFAGE) es una norma esencial en materia de organización administrativa. Una norma que incorpora interesantes novedades en todos los ámbitos que son objeto de su regulación, pero entre las cuales destacaríamos dos: *a)* La reforma de la llamada Administración periférica del Estado, y *b)* La nueva regulación de los «organismos públicos», como concepto que integra a todas las entidades de derecho público dependientes o vinculadas con aquella Administración.

La breve descripción de la Ley que haré a continuación se limitará únicamente a aquel aspecto que, desde el punto de vista autonómico, presenta un mayor interés, como es el nuevo planteamiento que la LOFAGE hace de los órganos territoriales de la Administración general del Estado.

En relación con este tema, la LOFAGE da un giro radical en la llamada Administración periférica del Estado para adaptarla —según confiesa la exposición de motivos— a la realidad del Estado autonómico, y consigue así uno de los objetivos fijados por la Ley en el proceso autonómico en el año 1983.

Para conseguir que, en el territorio de cada comunidad autónoma, sea la

Administración autonómica la que asuma el protagonismo administrativo, la LOFAGE reestructura la Administración periférica del Estado, suprime la figura de los gobernadores civiles y crea la de los subdelegados del Gobierno, que dependen orgánicamente de los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas. Por otro lado, integra en la Delegación del Gobierno toda la estructura periférica del Estado, que será únicamente —continúa diciendo la exposición de motivos— la necesaria en función de los diferentes ritmos de transferencias desde el Estado a las comunidades autónomas.

2. La LOFAGE dedica el capítulo II del título II a regular los órganos territoriales de la Administración general del Estado y se refiere en primer lugar a los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas.

La regulación que la norma que comentamos hace de esta figura la convierte en el desarrollo ordinario del artículo 154 de la Constitución y sustituye, en este sentido, a la hoy derogada Ley 17/1983, de 16 de noviembre.

De la nueva regulación destacamos, en primer lugar, el papel preponderante de los ministerios para las Administraciones Públicas y del Interior en la coor-

dinación de las tareas propias del delegado del Gobierno, tareas que vienen suplementadas por las que, hasta la aprobación de la LOFAGE, ejercían los gobernadores civiles, mientras que en relación con las funciones que el artículo 22 de la Ley atribuye a los delegados del Gobierno, hay que mencionar la mayor importancia que se da al elemento coordinador y de cooperación entre las administraciones públicas con competencias en el territorio autonómico, en detrimento de los elementos director y ejecutor sobre los que giraba la regulación de la Ley 17/1983.

Otro aspecto destacable de la nueva regulación de los delegados del Gobierno es la referencia explícita a las entidades locales como nivel de la Administración, en relación con el cual estos altos cargos podrán extender sus competencias.

Las competencias de los delegados del Gobierno se regulan de forma bastante más detallada que en la normativa anterior e incorporan como novedades las competencias que se derivan de la supresión de la figura de los gobernadores civiles. En este sentido, se atribuyen a los delegados del Gobierno:

- El nombramiento de los subdelegados del Gobierno y, como superior jerárquico de éstos, dirigir y coordinar su actividad.
- Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el subdelegado del Gobierno y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, cuyo mando detentan.
- Velar por el cumplimiento de las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado y por la correcta aplicación de su normativa.

Asimismo, y para ejercer las funciones de coordinación y cooperación con

la Administración autonómica, corresponde a los delegados del Gobierno participar en las comisiones mixtas de transferencias y en las bilaterales de cooperación, promover la celebración de convenios de colaboración, así como de otros mecanismos de cooperación de la Administración general del Estado con la comunidad autónoma, mientras que en relación con las corporaciones locales pueden promover la celebración de convenios de colaboración.

Finalmente, para el mejor cumplimiento de la función directiva y coordinadora de los delegados del Gobierno, se crea en cada una de las comunidades autónomas pluriprovinciales una comisión territorial presidida por el delegado del Gobierno e integrada por los subdelegados.

3. En relación con los subdelegados del Gobierno en las provincias, figura que de alguna manera viene a sustituir a los gobernadores civiles, se prevé que lleven a cabo sus funciones en cada provincia, bajo la dependencia inmediata del delegado.

Los subdelegados, que no existirán en las comunidades autónomas uniprovinciales, no tienen la consideración de alto cargo, sino que serán nombrados por el delegado del Gobierno por libre designación entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales.

En relación con las funciones que el artículo 29.2 de la LOFAGE atribuye a los subdelegados, constatamos que éstas son claramente complementarias de las que la misma Ley otorga a los delegados del Gobierno, asumiendo, en las provincias en las que no radique la sede de la Delegación del Gobierno, bajo la dirección y la supervisión del delegado, las tareas de garantía y de seguridad ciu-

dadana y protección civil, así como la dirección de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado a estos efectos.

4. Además de los subdelegados del Gobierno, la LOFAGE crea la figura de los directores insulares de la Administración general del Estado, que podrán existir en aquellas islas en las que así se determine reglamentariamente.

Los directores insulares serán funcionarios nombrados por libre designación por el delegado del Gobierno, que dependerán jerárquicamente de éste o del subdelegado del Gobierno, cuando exista, y que tendrán las mismas competencias que la LOFAGE atribuye a los subdelegados del Gobierno en las provincias.

La sección 3ª del capítulo que estamos examinando regula la estructura de los servicios periféricos de la Administración del Estado y está encabezada por un artículo que establece el objetivo de simplificar, para dar cumplimiento a los principios constitucionales de eficacia y de economía del gasto público, la estructura de la Administración periférica del Estado, en función de las competencias transferidas o delegadas a las comunidades autónomas.

En este sentido, las delegaciones del Gobierno se adscriben al Ministerio de Administraciones Públicas y se prevé que las delegaciones se organicen en áreas funcionales, al tiempo que se remite a un Real decreto la regulación concreta de la estructura de delegaciones y subdelegaciones.

Por otro lado, todos los servicios territoriales de la Administración general del Estado y de sus organismos autónomos se integran en las delegaciones del Gobierno, salvo aquellos casos en que, para conseguir dar cumplimiento al principio constitucional de eficacia, sea aconsejable que dependan directamente de los órganos centrales correspondientes.

Respecto a estos servicios no integrados, el artículo 34 de la LOFAGE se remite a un Real decreto para que regule su organización. Específicamente, el artículo 35 dispone que aunque dependerán del órgano central competente sobre el sector de actividad en relación con el cual desarrollen sus funciones, se establece una obligación de colaboración con los delegados y subdelegados del Gobierno para facilitar la dirección efectiva de los servicios estatales.

Xavier Bonet

Real decreto ley 7/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001 (BOE núm. 90, de 15 de abril del 1997)

I. Introducción

El art. 13 LOFCA dispone, entre otras cuestiones, que el porcentaje de participación de las comunidades autónomas en los impuestos estatales no cedidos debe ser negociado, debiendo en cualquier caso aprobarse por ley. En consecuencia, una vez fijados por las

respectivas comisiones mixtas los porcentajes de participación que corresponden a cada una de las comunidades autónomas, se hace necesaria su aprobación mediante una norma con rango legal.

Ordinariamente es la Ley de presupuestos generales del Estado a la que corresponde reflejar el resultado alcanzado en tales comisiones así como dotar los

créditos que resulten a favor de cada comunidad autónoma por aplicación de dichos porcentajes. Sin embargo, tras las importantes modificaciones legislativas¹ introducidas como consecuencia del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante, ACPFF) de 23 de septiembre de 1996, por el que se establece el «Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1997-2001», no fue posible que se recogieran tales porcentajes de participación en el momento de aprobación de dicha Ley puesto que hasta entonces las comisiones no pudieron materialmente reunirse.

Como solución transitoria, el art. 82 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997, se limita en primer lugar a dotar globalmente un crédito en la sección 32, destinado a la cobertura financiera de las entregas a cuenta que deban efectuarse por aplicación del nuevo sistema. Se arbitra por tanto una situación transitoria consistente en la concesión de anticipos de tesorería que posteriormente son cancelados con cargo a los créditos finalmente aprobados.

En segundo lugar, en sus art. 83 y 84 se recogen las reglas para determinar la financiación en 1997 de las comunidades autónomas atendiendo a que hayan o no aceptado el nuevo acuerdo. Para aquellas que lo acepten, el art. 83 establece las reglas para determinar tanto las entregas a cuenta como la liquidación definitiva correspondientes a la participación e ingresos del Estado y la participación territorializada del IRPF. Para aquellas que no lo acepten, se remite

para la determinación de las entregas a cuenta al método anterior aprobado por el ACPFF, en el que se estableció el «Método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1992-1996» y para la liquidación definitiva, aquel que finalmente hayan acordado las correspondientes comisiones mixtas.

A su vez, también los art. 83 y 84 de la Ley 21/1996 determinan como plazo para el fin de esta situación transitoria el día 28 de febrero de 1997, dado que éste abarca desde la entrada en vigor de la Ley orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, hasta el fin del mes siguiente a la entrada en vigor de ambas.

Pues bien, tras el plazo determinado por la Ley 12/1996, el Real decreto ley 7/1997, de 14 de abril, cumple con las funciones que normalmente incumben a la Ley de presupuestos generales del Estado diferenciando el régimen jurídico de la participación para las comunidades autónomas que han aceptado el sistema y aquellas que no lo han hecho.

Para las que han aceptado el modelo, el art. 1 aprueba los porcentajes de participación en los ingresos territoriales del Estado del IRPF y en los ingresos generales del Estado para el quinquenio 1997-2001 para aquellas comunidades autónomas cuyas comisiones mixtas hayan adoptado como propio el nuevo modelo de financiación, así como se procede en su art. 2 a dotar los créditos para realizar las entregas a cuenta que resulten en la sección 32 por aplicación de dichos porcentajes. A su vez y como consecuencia del nuevo sistema de fi-

1. En particular, y como consecuencia de tal acuerdo, se han aprobado la Ley orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas, y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas y de medidas fiscales complementarias.

nanciación, el art. 5 prevé a favor de esas comunidades autónomas las transferencias de crédito para dotar las entregas a cuenta por la tarifa autonómica del IRPF.

En cambio, para aquellas que no lo han hecho, el art. 5 de este Real decreto ley determina las entregas a cuenta a efectuar provisionalmente a favor de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, en cuanto no se ha producido acuerdo alguno por su parte.

A continuación vamos a analizar con más detenimiento tales preceptos.

2. Régimen aplicable para las comunidades autónomas que han aceptado el actual modelo de financiación

2.1. *Tarifa autonómica del IRPF*

Tras la modificación operada en el régimen jurídico de los tributos cedidos, con la aprobación de la Ley 14/1996, se ha modificado el concepto de tributo cedido previéndose la posibilidad de una cesión parcial del IRPF a las comunidades autónomas con la atribución de ciertas competencias normativas en materia de tarifa y deducciones, con el límite máximo del 30% para aquellas comunidades autónomas que han adaptado como propio el nuevo modelo de financiación.

Sin embargo, y hasta que no se haya

producido el traspaso de las competencias en materia de educación a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 —traspaso que está previsto que se complete en enero de 1998—, se ha optado por ceder el 15% de dicho impuesto a través del abatimiento de la tarifa estatal al 85% de los tipos gravamen. En tal sentido, el art. 74 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF, prevé una tarifa general del impuesto que implica una reducción global del 15% respecto de la anterior y prevé en su art. 74 bis una complementaria que se aplicará caso de que las comunidades autónomas no hubiesen aprobado la tarifa autonómica o no hubieran asumido las competencias normativas sobre el impuesto.

Por tanto, se ha cedido a las comunidades autónomas el porcentaje correspondiente a la recaudación del IRPF obtenida en su territorio (art. 2.1.a y 8 de la Ley 14/1996) así como el ejercicio de las competencias normativas (art. 13.1 de la Ley 14/1996). Sin embargo, la competencia de gestión sigue siendo ejercida por la Administración tributaria estatal² en virtud del acuerdo tercero, reflejado posteriormente por el art. 14.2³ de la Ley 14/1996. Por tanto, en última instancia el tramo autonómico se traduce en una transferencia presupuestaria estatal puesto que es al Estado a quien corresponde su liquidación, recaudación, inspección y revisión.

2. Una crítica vertida contra la inexistencia del ejercicio de las competencias de gestión por las comunidades autónomas respecto de este tramo autonómico es la de García Añoveros, J., «La financiación de las comunidades autónomas...», p. 47, cuando afirma que la corresponsabilidad fiscal que se pretende a través de la cesión parcial del IRPF debería implicar también la delegación por parte del Estado del ejercicio de tal competencia.

3. Este artículo dispone que «la gestión, liquidación, recaudación e inspección del impuesto sobre la renta de las personas físicas, incluida la parte del mismo cedida a las comunidades autónomas, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión de dicho impuesto, se llevará a cabo, en todo caso, por los órganos estatales que tengan atribuidas las funciones respectivas».

Pues bien, tal cuestión es reflejada en el art. 5 del Real decreto ley 7/1997, cuando se prevé un crédito global de 548.830.200 millones de pesetas que sirve para hacer efectivos los anticipos de tesorería que se efectúen durante el ejercicio presupuestario. Ello es así puesto que el importe del rendimiento recaudatorio sólo puede fijarse una vez presentadas las declaraciones-liquidaciones correspondientes, lo que fuerza a establecer anticipos en concepto de entregas a cuenta de la liquidación definitiva.

2.2. *Porcentaje de participación en los ingresos territoriales del Estado para el quinquenio 1997-2001*

Tras el ACPFF de 20 de enero de 1992, para el quinquenio 1992-1996, se puso de manifiesto la conveniencia de ir sustituyendo la existencia de una hacienda autonómica nutrida fundamentalmente de las transferencias estatales por otra en la que tuviera cabida el ejercicio de la autonomía financiera de las comunidades autónomas en la ver-

tiante del ingreso. El resultado final se produjo con el ACPFF de 7 de octubre de 1993, por el que aprobó la fórmula de la participación autonómica en el 15% de la recaudación líquida territorializada del IRPF.

A pesar de que en su mayoría la doctrina se mostró crítica durante el período anterior ante la participación territorializada por constituir un mecanismo que difícilmente podía hacer efectiva la corresponsabilidad fiscal⁴ que se pretendía con su establecimiento, así como por su dudosa reconducción⁵ al art. 13 de la LOFCA, el ACPFF de 23 de septiembre de 1996 continúa manteniendo la existencia de la misma, si bien con carácter transitorio, en tanto las comunidades autónomas no asuman en su totalidad la capacidad normativa respecto del tramo autonómico correspondiente al 30% del IRPF.

Sin embargo, según el Acuerdo primero 3.8.1 del ACPFF de 23 de septiembre de 1996, esta participación en los ingresos territoriales del IRPF opera bajo una denominada «condición de suficiencia». Ello supone que únicamente

4. Vid. los comentarios de Casado Ollero, G., «Cuestionario sobre la corresponsabilidad fiscal», en *Perspectivas del Sistema Financiero*, 1995, núm. 51, p. 175-176, quien afirma que este mecanismo «nada tiene que ver con la efectiva asunción de responsabilidades autonómicas en el terreno fiscal, que exigiría la atribución a las comunidades autónomas de las competencias normativas y administrativas necesarias suficientes para obtener de sus ciudadanos los ingresos fiscales que hagan posible el pleno ejercicio de sus competencias materiales. Sin la atribución a las comunidades autónomas de poderes y competencias normativas en materia fiscal (para decidir los ingresos tributarios que desean obtener de sus ciudadanos para financiar sus necesidades de gasto), la apelación a la corresponsabilidad fiscal no dejará de ser sino un *flatus voci* o, a lo sumo, un mero artilugio verbal para crear otra ilusión financiera: la percepción social de la conexión entre los ingresos recaudados por el IRPF y el gasto autonómico». Vid. también Falcón Tella, R., «Cuestionario sobre corresponsabilidad fiscal», de la misma obra, p. 173, cuando afirma que «difícilmente puede entenderse como un verdadero mecanismo de corresponsabilidad fiscal, en la medida en que las comunidades autónomas no asumen en modo alguno el coste político de establecer un tributo». En el mismo sentido, lo consideran como un instrumento que débilmente puede hacer efectiva la corresponsabilidad fiscal Ramallo Massanet, J., y Zornoza Pérez, J., «Sistema y modelos de financiación autonómica», *Perspectivas...*, p. 27, y Solé Estalella, J. A., «Introducción a la corresponsabilización fiscal de las comunidades autónomas, HPE, 1992, núm. 22, p. 209 y ss.

5. Vid. Ramallo Massanet, J., y Zornoza Pérez, J., «Sistema y modelos...», *Perspectivas...*, p. 39 y ss.

se podrá acceder a este tramo de participación cuando ésta sea superior a la recaudación derivada de los tributos cedidos, las tasas afectas a los servicios transferidos y la tarifa complementaria del IRPF, dado que dicha participación no puede traducirse en excesos de financiación que implique que las comunidades autónomas deban a posteriori efectuar la devolución a favor del Estado de aquello que hayan recibido en demasía. A fin de cumplir con dicha exigencia, la participación territorializada en el IRPF puede ser modulada del 15% o verse reducida al 10 o 5% a fin de cumplir con dicha exigencia.

Como consecuencia de dicha adopción, el art. 1.^a del Real decreto ley 7/1997 establece porcentajes diferenciados de participación que van del 15 al 5% y el art. 2 realiza las oportunas transferencias de crédito para dotar las entregas a cuenta en aplicación del art. 83 de la Ley 12/1996, de presupuestos generales del Estado para 1997.

2.3. *Porcentaje de participación en los ingresos generales del Estado*

La necesidad de revisión del porcentaje de participación en los ingresos del Estado se produce como consecuencia de la aplicación del art. 13.3 LOFCA conforme al cual éste se revisará cuando, entre otros supuestos, se produzca la cesión de nuevos tributos. Además, también cuando hayan transcurrido cinco años y el Estado y la comunidad autónoma así lo soliciten.

En este supuesto concurren previamente ambas circunstancias; por un lado se ha producido la cesión de nuevos tributos como consecuencia de la modificación del art. 11 de la LOFCA así como ha finalizado el quinquenio 1992-1996, cuestión por la que el

ACPPF de 23 de septiembre de 1996 procede a establecer el método para la determinación de unos nuevos porcentajes.

En este sentido, desde el modelo transitorio de financiación, la recaudación derivada de los tributos cedidos se ha considerado como un ingreso a cuenta del coste efectivo, restándose de éste para determinar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado. También con este último ACPPF se establece que la participación en los ingresos del Estado actúa como mecanismo de cierre del sistema. Ello implica que tan sólo podrá accederse a la participación en los ingresos del Estado cuando la suma de la recaudación derivada de los tributos cedidos, y la correspondiente participación territorializada, no sean suficientes para cumplir con la restricción inicial prevista en el punto 3.4 del acuerdo primero conforme a la cual la comunidad autónoma no puede percibir menos ingresos que los que percibía en 1996 con el anterior sistema de financiación.

En suma, la participación en los ingresos generales del Estado actúa para suplir las necesidades de financiación cuando a través del resto de mecanismos del sistema no sea posible.

En consecuencia, el art. 1.^b relaciona los porcentajes de participación aprobados por las comisiones mixtas. A su vez, el art. 3 aprueba las transferencias de crédito que deben efectuarse a favor de las comunidades autónomas en aplicación de las reglas previstas en el art. 83 de la Ley 12/1996, que prevé que dicho porcentaje debe aplicarse sobre los ingresos presupuestados por el Estado en 1997, por los impuestos directos e indirectos (excluidos los susceptibles de cesión, las cuotas de la Seguridad Social y las cotizaciones al desempleo). Se sigue

con ello manteniendo la base a tener en cuenta a fin de calcular el correspondiente porcentaje previsto durante el anterior quinquenio, si bien la misma debe ser reinterpretada a la vista de la actual regulación del art. 11 de la LOFCA que amplía los impuestos susceptibles de cesión.

3. Régimen aplicable a aquellas comunidades autónomas que no han aceptado el modelo

La problemática que plantea la inexistencia de un acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas radica en que nuestro ordenamiento no se ha ocupado de regular la solución de los conflictos entre ambos con motivo de la fijación del porcentaje de participación en los impuestos estatales no cedidos.

Como decíamos al inicio de nuestra exposición, el art. 13.1 LOFCA exige que dicho porcentaje deba negociarse sin prever los procedimientos jurídicos o las vías de solución en el caso de que la negociación no se traduzca en acuerdos concretos.

Y tampoco puede decirse que el Estado sea quien en última instancia deba decidir su establecimiento sobre la base de que el art. 13 de la LOFCA preceptúa que «en cualquier caso» dicho porcentaje debe venir establecido por una ley estatal. Creemos por el contrario que el hecho de que el porcentaje de participación deba ser negociado impide tanto que el Estado imponga dicho porcentaje como que lo hagan las comunidades autónomas.

Por tanto estamos, en este supuesto,

ante un vacío normativo que es cubierto por el art. 84 de la Ley 12/1996, de presupuestos generales del Estado para 1997, al establecer que la fijación de las entregas a cuenta de dicho porcentaje debe efectuarse conforme al ACPFF de 20 de enero de 1992, que aprobó el modelo de financiación para el quinquenio 1992-1996, en sus términos originarios, esto es, sin comprender la participación territorializada del IRPF por el ACPFF de 7 de octubre de 1993, dado que aquél fue el último procedimiento en el que las partes estuvieron de acuerdo.

Por tanto, puede extraerse que solamente se puede atribuir la participación en la recaudación territorializada del IRPF a las comunidades autónomas cuyas comisiones mixtas hayan adoptado como propio el actual modelo de financiación y, consecuentemente, hayan asumido la competencia para establecer en su territorio la tarifa complementaria del IRPF.

En espera de que las correspondientes comisiones mixtas se decanten por el actual sistema de financiación o bien por el anterior, sin incluirse en este supuesto la posibilidad de optar por la participación territorializada, el art. 4 del Real decreto ley 7/1997, de 14 de abril, efectúa las entregas a cuenta de la participación en los ingresos del Estado para las comunidades autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, que no han aceptado el nuevo sistema, con la consecuente interposición de sus respectivos recursos de inconstitucionalidad.

Susana Campuzano

1.2. ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

A cargo de Joan Manuel Trayter

Disposiciones varias

Real decreto 1573/1996, de 28 de junio, por el que se modifica el Real decreto 2193/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas básicas para el acceso y la provisión de puestos de trabajo en el cuerpo de inspectores de educación y la integración en éste de los actuales inspectores (BOE núm. 157, de 29 de junio).

Real decreto 1375/1996, de 7 de junio, por el que se modifica el Real decreto 434/1990, de 30 de marzo, por el que se establecen las condiciones sanitarias aplicables al comercio intracomunitario de animales vivos de la especie bovina y porcina (BOE núm. 161, de 4 de julio).

Real decreto 1539/1996, de 21 de junio, por el que se permite el cambio de matrícula de los vehículos a motor, modificando el artículo 209 del Código de circulación (BOE núm. 153, de 25 de junio).

Real decreto 1638/1996, de 5 de julio, por el que se modifica el Real decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, sobre transacciones económicas con el exterior (BOE núm. 165, de 9 de julio).

La citada modificación es la adaptación a la interpretación que ha realizado la Unión Europea sobre libertad de mo-

vimientos de capitales, mediante la sustitución de la exigencia de autorización previa para la exportación física de moneda metálica, billetes de banco o cheques bancarios al portador de más de cinco millones de pesetas, por una mera declaración.

En efecto, el Real decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, sobre transacciones económicas con el exterior, establecía en su artículo 4 la exigencia de autorización previa para la exportación física de moneda metálica, billetes de banco y cheques bancarios al portador de un importe superior a 5.000.000 de pesetas.

Ahora bien, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de febrero de 1995 (asuntos acumulados C-358/93 y C-416/93) y la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 14 de diciembre de 1995 (asuntos acumulados C-163/94, C-165/94 y C-250/94) han declarado contrario al derecho comunitario el mencionado requisito de la autorización previa. En consecuencia, se modifica el Real decreto citado con el fin de adaptarlo plenamente a la interpretación de las normas de la Unión Europea sobre libertad de movimientos de capitales, suprimiendo la mencionada exigencia de autorización previa y sustituyendo tal exigencia por la de mera declaración.

Por otra parte, la eliminación de la exigencia de autorización previa implica la desaparición de uno de los elementos integrantes del tipo penal especificados en el artículo 6 de la Ley 40/1979, de 10 de diciembre, modificada por la Ley orgánica 10/1983, de 16 de agosto, de modo que la omisión de la obligación de declaración previa que se exige ahora, al amparo de lo que establece el artículo 10 de la citada Ley 40/1979, constituye, únicamente, un supuesto de infracción administrativa.

Real decreto 1907/1996, de 2 de agosto, sobre publicidad y promoción comercial de productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria (BOE núm. 189, de 6 de agosto).

Real decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro mercantil (BOE núm. 184, de 31 de julio).

Este nuevo texto incluye, junto con la mayor parte del antiguo código, que se mantiene, las novedades de la legislación reciente y la experiencia de la aplicación de lo vigente hasta ahora.

Real decreto 1846/1996, de 26 de julio, por el que se modifica el Real decreto 1084/1991, de 5 de julio, sobre sociedades anónimas deportivas (BOE núm. 181, de 27 de julio).

Real decreto 1720/1996, de 12 de julio, por el que se modifica el Real decreto 224/1994, de 14 de febrero, por el que se crea el Consejo Asesor del Medio Ambiente (BOE núm. 192, de 9 de agosto).

Real decreto 2067/1996, de 13 de septiembre, por el que se modifica el Real decreto 1398/1995, de 4 de agosto, por el que se regula el sorteo para la formación de las listas de candidatos a

jurados (BOE núm. 223, de 14 de septiembre).

Real decreto 2103/1996, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita (BOE núm. 231, de 24 de septiembre).

La Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, ha establecido un nuevo sistema de justicia gratuita orientado a facilitar, a quien acredite insuficiencia de recursos para llevar a cabo un litigio, la obtención de asesoramiento en derecho y la disposición de los medios profesionales y materiales necesarios para acceder a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos.

Por su propia naturaleza, las determinaciones de esta Ley de asistencia jurídica gratuita son necesariamente generales y requieren, para hacer que el nuevo sistema de acceso gratuito a la administración de justicia sea plenamente eficaz, el complemento y desarrollo de los principios, reglas y directrices legales por vía reglamentaria.

El presente Real decreto se dicta al amparo de la habilitación conferida al Gobierno por la disposición final primera de la Ley 1/1996 y regula, además de otros aspectos, las normas de organización y funcionamiento de las comisiones de asistencia jurídica gratuita, la normalización de los documentos a presentar por los solicitantes de esta prestación, el procedimiento para la aplicación de la subvención, el sistema de determinación de las bases económicas y los módulos de compensación con cargo a los fondos públicos para la prestación de estos servicios y el sistema de provisión de la asistencia pericial gratuita.

Real decreto 1880/1996, de 2 de agosto, por el que se regulan las agrupa-

ciones ganaderas de defensa sanitaria (BOE núm. 229, de 21 de septiembre).

Esta disposición regula, con carácter de normativa básica, las agrupaciones ganaderas de defensa sanitaria. Se trata de asociaciones formadas por ganaderos para la elevación del nivel sanitario-zootécnico de sus explotaciones mediante el establecimiento y la ejecución de programas de profilaxis, lucha contra las enfermedades animales y mejora de las condiciones higiénicas.

Real decreto 1994/1996, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (BOE núm. 232, de 25 de septiembre).

Los objetivos de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones son proteger las condiciones de competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones, velar por la correcta formación de los precios en este mercado y ejercer de órgano arbitral en los conflictos que surjan en el sector.

Real decreto 2066/1996, de 13 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación del servicio de telecomunicaciones por cable (BOE núm. 233, de 26 de septiembre).

De acuerdo con las previsiones de este Reglamento, el cual tiene carácter básico (pues se dicta al amparo de las competencias exclusivas estatales en materia de telecomunicaciones y de medios de comunicación social), se establece el marco jurídico de la prestación del servicio de telecomunicaciones por cable en régimen de gestión indirecta, mediante concesión administrativa.

Real decreto 2176/1996, de 4 de octubre, por el que se regula la representación del Estado en la Junta de Seguridad de Cataluña (BOE núm. 243, de 8 de octubre).

Real decreto 2242/1996, de 18 de octubre, por el que se establecen normas sobre tiempos de conducción y descanso y sobre el uso del tacógrafo en el sector del transporte por carretera, en aplicación de los reglamentos (CEE) números 3820/85 y 3821/85 (BOE núm. 259, de 26 de octubre).

Esta norma se dicta con el fin de armonizar nuestra legislación con el derecho comunitario vigente (sin perjuicio de que se trate de reglamentos directamente aplicables), como también para concretar los aspectos en que se ha dejado a los estados miembros la facultad de decisión. Además, por razones de claridad y simplicidad, se han recogido en un solo texto las disposiciones relativas a los tiempos de conducción y de descanso y al aparato que los controla en el sector de los transportes por carretera.

Real decreto 2276/1996, de 25 de octubre, por el que se desarrolla el Real decreto ley 6/1996, de 7 de junio, de liberalización de las telecomunicaciones en relación con el segundo operador de telecomunicaciones y con el ente público de la Red Técnica Española de Televisión (Retevisión) (BOE núm. 267, de 5 de noviembre).

Se aprueban las normas necesarias para la puesta en funcionamiento del segundo operador de telecomunicaciones. Con este fin, se determinan los bienes y derechos que deben aportarse a la nueva sociedad y se aprueban las bases del contrato que debe suscribirse entre el ente público y la sociedad para la continuidad de la prestación del servicio. También se adecua el Reglamento técnico del servicio de difusión de televisión y del servicio portador.

Real decreto 2345/1996, de 8 de noviembre, relativo a las normas de autorización administrativa y requisitos de

solvencia de las sociedades de garantía recíproca (BOE núm. 281, de 21 de noviembre).

Se regulan las condiciones de emisión de obligaciones por las sociedades de garantía recíproca como vía de financiación. Se desarrolla el régimen de autorización administrativa para su creación, así como lo relativo a la revocación de esta autorización y las reglas sobre la modificación de los estatutos sociales. También se desarrolla el régimen de solvencia de estas sociedades, el cual toma como referencia a las entidades de crédito, y comprende preceptos sobre el fondo de previsiones técnicas, la composición de los recursos propios y su régimen. Finalmente, precisa las facultades de supervisión del Banco de España y las medidas a adoptar en caso de incumplimiento de las reglas de solvencia.

Real decreto 2659/1996, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas sobre las declaraciones mensuales que deben efectuar los compradores de leche y productos lácteos (BOE núm. 313, de 28 de diciembre).

Real decreto 2581/1996, de 13 de diciembre, por el que se modifica el Real decreto 1882/1994, de 16 de septiembre, por el que se establecen las condiciones de sanidad animal aplicables a la puesta en el mercado de animales y productos de acuicultura (BOE núm. 3, de 3 de enero).

Real decreto 78/1997, de 24 de enero, por el que se modifica parcialmente el Reglamento de desarrollo de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales, aprobado por Real decreto 1535/1987, de 11 de diciembre, y modificado a su vez por los reales decretos 897/1991, de 14 de junio, 302/1993, de 26 de febrero, y 2315/1993,

de 29 de diciembre (BOE núm. 34, de 8 de febrero).

Con esta disposición se incorporan a la normativa específica que regula los incentivos regionales, las características de la nueva autorización comunitaria, que delimita las zonas que pueden ser asistidas y los límites máximos de ayuda que se pueden conceder a cada una de ellas.

Real decreto 136/1997, de 31 de enero, por el que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación del servicio de telecomunicaciones por satélite (BOE núm. 28, de 1 de febrero).

Este Reglamento hace referencia únicamente a los satélites de órbita geoestacionaria. Por lo que refiere a los satélites de órbita baja y media, se estará a lo que dispongan las normas que trasladen al derecho interno la normativa comunitaria aprobada con esta finalidad.

Real decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención (BOE núm. 27, de 31 de enero).

Se tratan todos aquellos aspectos que hacen posible la prevención de los riesgos laborales, como actividad integrada en el conjunto de actuaciones de la empresa y a todos los niveles jerárquicos, a partir de una planificación que incluye la técnica, la organización y las condiciones de trabajo.

Real decreto 161/1997, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Caja General de Depósitos (BOE núm. 48, de 25 de febrero).

Este Reglamento pretende constituir un marco general de referencia en la regulación de la gestión y de los requisitos de las garantías, al cual se podrán remitir el resto de normas en que se prevea la necesidad de garantizar alguna de las obligaciones que se establezcan.

Reglamento núm. 40, publicado el 13 de febrero de 1997, sobre prescripciones uniformes relativas a la homologación de proyectores para motocicletas equipadas con motor de explosión en relación con las emisiones de gases contaminantes por el motor, anexo al Acuerdo de Ginebra de 20 de marzo de 1958, relativo al cumplimiento y reconocimiento recíproco de la homologación de equipos y piezas de vehículos de motor. Incluye la serie 01 de enmiendas, entradas en vigor el 31 de mayo de 1988, así como las correcciones al texto original y al mencionado, publicadas el 12 de septiembre de 1989 (BOE núm. 46, de 22 de febrero).

Real decreto 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de elección de centro educativo (BOE núm. 64, de 15 de marzo).

Las modificaciones que se introducen con respecto a la normativa hasta ahora vigente se orientan a conseguir los siguientes objetivos: ampliar las zonas de influencia de los centros sostenidos con fondos públicos; referir el criterio prioritario de proximidad domiciliaria indistintamente al domicilio familiar o al puesto de trabajo de los padres; introducir nuevos criterios complementarios; tratar de modo diferenciado la enseñanza infantil y la obligatoria con respecto a la enseñanza secundaria postobligatoria; reforzar la ponderación del criterio de tener otros hermanos en el centro en todos los niveles de la enseñanza obligatoria y establecer la posibilidad de efectuar adscripciones múltiples entre centros de enseñanza primaria e institutos de enseñanza secundaria.

El Consejo Escolar es el órgano competente para decidir sobre la admisión de alumnos en los centros públicos,

dentro del estricto cumplimiento de las normas generales sobre admisión, definidas en este Real decreto. En los centros concertados, los titulares serán los responsables del cumplimiento mencionado y corresponderá al Consejo Escolar garantizarlo.

Real decreto 250/1997, de 21 de febrero, por el que se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, y el Reglamento general sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por el Real decreto 84/1996, de 26 de enero (BOE núm. 60, de 11 de marzo).

Algunos de los artículos del Reglamento mencionado se adecuan al nuevo marco legal al limitar la obligación de unidad e integridad en el aseguramiento al ámbito provincial, de modo que se permite que su gestión se acerque a los centros de trabajo. Además, se añaden referencias a la obligación de las empresas de asociarse o formalizar la cobertura con una sola entidad.

Real decreto 289/1997, de 28 de febrero, por el que se regula el Consejo Promotor del Turismo (BOE núm. 63, de 14 de marzo).

El Consejo Promotor del Turismo permite la participación, en las funciones y actividades de la Administración turística del Estado, de representantes de determinados agentes del sector turístico privado.

Este Consejo fue creado por el Real decreto 328/1995, de 3 de marzo, y con él quedó cumplido el orden básico de la más amplia participación posible en la formulación de la política nacional turística.

La positiva experiencia acumulada durante el período de funcionamiento del Consejo Promotor del Turismo aconseja la ampliación de las funciones que le corresponden, así como aumentar la representación de los empresarios del sector turístico. Con estas modificaciones se pretende conseguir de forma más amplia el objetivo de participación y cooperación entre las Administraciones públicas competentes en materia turística y con el sector turístico privado.

Por lo que se refiere a las funciones, la presente disposición establece como preceptivos los informes del Consejo sobre los criterios básicos y las líneas generales de los planes y programas dirigidos al fomento del sector turístico y a la promoción y comercialización del turismo español. Con respecto a su composición, se amplía de siete a diez el número de representantes de los empresarios del sector turístico, con el fin de conseguir una mayor representatividad y participación de un sector caracterizado por su amplia diversidad.

Real decreto 145/1997, de 31 de enero, por el que se aprueba la lista positiva de aditivos distintos de colorantes y edulcorantes para su uso en la elaboración de productos alimenticios, así como sus condiciones de utilización (BOE núm. 70, de 22 de marzo).

Mediante la presente norma se incorpora al ordenamiento jurídico interno lo que prevé una directiva comunitaria. Este Real decreto se ampara en las competencias exclusivas del Estado sobre sanidad exterior y sobre bases y coordinación general de la sanidad.

Real decreto 415/1997, de 21 de marzo, por el que se crea la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida (BOE núm. 70, de 22 de marzo).

Real decreto 404/1997, de 21 de marzo, por el que se establece el régimen aplicable a las consultas cuya contestación deba tener carácter vinculante para la Administración tributaria (BOE núm. 91, de 16 de abril).

Con esta norma se concreta el alcance de los supuestos que dan derecho al ciudadano a obtener de la Administración una contestación con efecto vinculante, en función del supuesto material del sujeto que formula la cuestión y de las materias sobre las que trate.

Real decreto 536/1997, de 14 de abril, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del Real decreto 505/1987, de 3 de abril, y se incorporan determinados preceptos al Real decreto 765/1995, de 15 de mayo, y al Real decreto 2027/1995, de 22 de diciembre (BOE núm. 98, de 14 de abril).

Real decreto 537/1997, de 14 de abril por el que se aprueba el Reglamento del impuesto de sociedades (BOE núm. 98, de 24 de abril).

Este Reglamento se caracteriza por tres rasgos básicos: *a)* Sigue la misma sistemática de los reglamentos del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre el valor añadido; *b)* Tiene un carácter de refundición continuista con respecto a la normativa vigente hasta ahora, y *c)* Los procedimientos que regula tienen naturaleza uniformista, ya que siguen los principios inspiradores de la actuación administrativa que recoge la Constitución.

Real decreto 663/1997, de 12 de mayo, por el que regulan la composición y las funciones de la Autoridad Nacional para la Prohibición de las Ar-

mas Químicas (BOE núm. 114, de 13 de mayo).

Real decreto 483/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los Estatutos generales del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España (BOE núm. 108, de 6 de mayo).

Real decreto 617/1997, de 25 de abril, de subdelegados del Gobierno en las provincias y directores insulares de la Administración general del Estado (BOE núm. 106, de 3 de mayo).

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de la organización y funcionamiento de la Administración general del Estado, contiene como uno de sus aspectos más relevantes el nuevo modelo de organización periférica de la Administración general del Estado. De entre las notas características de este nuevo modelo destacan la potenciación de los delegados del Gobierno, la integración de servicios periféricos bajo la responsabilidad de aquéllos, la desaparición de los gobernadores civiles y la creación del subdelegado del Gobierno en las provincias.

Los subdelegados del Gobierno en las provincias se constituyen en colaboradores del delegado del Gobierno con el fin de que éstos puedan ejercer las competencias relativas a los servicios de la Administración general del Estado en el territorio de la comunidad autónoma que la Ley les atribuye.

Con un nivel administrativo distinto, y subordinados a los subdelegados o delegados del Gobierno, la Ley crea, asimismo, la figura de los directores insulares de la Administración general del Estado en las islas.

El presente Real decreto desarrolla los aspectos básicos contenidos en la Ley con respecto a las dos figuras mencionadas y regula su estatuto, haciendo po-

sible su nombramiento dentro del plazo previsto en la Ley y la desaparición simultánea de los gobernadores civiles y de los delegados insulares del Gobierno.

Real decreto 704/1997, de 16 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio (BOE núm. 123, de 23 de mayo).

Real decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo (BOE núm. 124, de 24 de mayo).

Real decreto 738/1997, de 23 de mayo, mediante el cual se aprueba el Reglamento de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual (BOE núm. 126, de 27 de mayo).

Real decreto 703/1997, de 16 de mayo, que introduce determinadas modificaciones en el Real decreto 1624/1992, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre el valor añadido; en el Real decreto 2402/1985, de 18 de diciembre, por el que se regula el deber de expedir y entregar factura que afecta a los empresarios o profesionales, y en el Real decreto 1041/1990, de 27 de julio, por el que se regulan las declaraciones censales que deben presentar a efectos fiscales los empresarios, los profesionales y otros obligados tributarios (BOE núm. 130, de 31 de mayo).

Real decreto 864/1997, de 6 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del fondo procedente de los bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados (BOE núm. 138, de 10 de junio).

Real decreto 865/1997, de 6 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas (BOE núm. 138, de 10 de junio).

Real decreto 772/1997, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de conductores (BOE núm. 135, de 6 de junio).

Real decreto 951/1997, de 20 de junio, por el que se aprueba el Reglamento general para el despliegue y la ejecución de la Ley 15/1994, de 3 de junio, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberalización voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, con el fin de prevenir los riesgos para la salud humana y el medio ambiente (BOE núm. 150, de 24 de junio).

Traspasos

Real decreto 1643/1996, de 5 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de colegios oficiales o profesionales (BO de 31 de julio, pág. 23647, Ar. 2121).

Se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria cuarta del Estatuto de autonomía de Galicia, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de colegios oficiales o profesionales, adoptado por parte del pleno de la Comisión mencionada en su reunión de 25 de junio de 1996 y que se transcribe como anexo del presente Real decreto.

En consecuencia, quedan traspasadas a la Comunidad Autónoma de Galicia las

funciones y créditos presupuestarios que se especifican en el Acuerdo mencionado.

Real decreto 1947/1996, de 23 de agosto, sobre traspaso de funciones del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de medio ambiente y vertidos (BO de 31 de agosto, pág. 26754, Ar. 2356). Viene a ejecutar el conjunto de acuerdos de traspasos ya realizados por lo que se refiere al medio ambiente desde los distintos ámbitos sectoriales relacionados con esta materia.

Real decreto 1949/1996, de 23 de agosto, sobre ampliación de servicios traspasados por el Estado a la Comunidad Autónoma de Valencia mediante Real decreto de 24 de febrero de 1995, en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia (BO de 24 de septiembre, pág. 28514, rect. BO de 13 de noviembre, pág. 34439, Ar. 2465).

Real decreto 2243/1996, de 18 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Baleares en materia de universidades (BO de 8 de noviembre, pág. 34004, rect. BO de 19 de noviembre, pág. 34925, Ar. 2804 y 2866).

Real decreto 2465/1996, de 2 de diciembre, sobre ampliación de medios personales adscritos a servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de protección a la mujer (BO de 20 de diciembre, pág. 37989, Ar. 3093).

Con este acuerdo se procede a cumplir y ampliar los medios traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias mediante el Real decreto 1076/1984, de 29 de febrero, en materia de protección a la mujer.

Real decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Ceuta en materia de ordenación del territorio y urbanismo (BO de 15 de enero de 1997, pág. 1549, Ar. 89/1997).

En materia de ordenación del territorio y urbanismo, y al amparo del artículo 21.1.1 del Estatuto de autonomía de Ceuta, la ciudad de Ceuta asume, dentro de su ámbito territorial, las funciones de aprobación de planes de ordenación y las demás de orden normativo reglamentario que establezca la legislación general del Estado, resolutive, de gestión, consultivo, de tutela y fiscalización, excepto las reservadas a la Administración del Estado en este mismo acuerdo.

Real decreto 143/1997, de 31 de enero, sobre ampliación de medios adscritos a servicios del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de edificación y vivienda (BO de 13 de marzo, pág. 8260, Ar. 610).

Real decreto 1044/1997, de 27 de junio, sobre modificación de medios adscritos a servicios del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, laboratorios de sanidad animal y reforma y desarrollo agrario (BO de 29 de julio, pág. 23062, Ar. 1899).

Real decreto 1045/1997, de 27 de junio, sobre ampliación de funciones y servicios del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de enseñanza profesional náutico-pesquera (BO de 29 de julio, pág. 23063, Ar. 1900).

Real decreto 1046/1997, de 27 de junio, sobre traspaso de funciones y servi-

cios del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de buceo (BO de 29 de julio, pág. 23065, Ar. 1901).

Real decreto 1047/1997, de 27 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de ejecución de legislación sobre productos farmacéuticos (BO de 29 de julio, pág. 23066, Ar. 1902).

Real decreto 1048/1997, de 27 de junio, sobre ampliación de medios adscritos a servicios del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de cultura (BO de 29 de julio, pág. 23068, Ar. 1903).

Real decreto 1049/1997, de 27 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de asistencia sanitaria encomendada al Instituto Social de la Marina (BO de 29 de julio, pág. 23070, Ar. 1904).

Real decreto 1050/1997, de 27 de junio, sobre traspaso de gestiones realizadas por parte del INEM en la Comunidad Autónoma de Cataluña en el ámbito del trabajo, la ocupación y la formación (BO de 29 de julio, pág. 23077, Ar. 1905).

Acuerdos o convenios

Convenio entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (BO de 2 de julio de 1996, pág. 21300).

Convenio de colaboración entre las dos partes mencionadas para la prefianciación de las ayudas con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Ga-

rantía Agrícola (FEOGA) en aplicación del Real decreto 2206/1995, de 28 de diciembre, por el que se regulan las actuaciones interadministrativas relativas a los gastos de la Sección Garantía del FEOGA.

Convenio entre la Administración general del Estado, la Generalidad de Cataluña y Autopistas, Concesionarias Española, SA, sobre construcción, conservación y explotación del enlace de la autopista A-7, Barcelona-La Jonquera, con la B-40, Mataró-Granollers (BO de 11 de julio de 1996, pág. 22015).

La Administración general del Estado considera que la construcción del enlace de que se trata es totalmente necesaria, pues mejorará, en beneficio del interés público, las comunicaciones en la zona, al permitir la interconexión de la autopista A-7 (del Mediterráneo) y A-19 (del Maresme) a través de la autopista B-40, interconexión para la cual la autopista A-7, en su situación actual, resulta insuficiente por el hecho de no disponer del correspondiente enlace que la permita.

Convenio entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para prevenir accidentes de circulación, y entre el Ministerio de Administraciones Públicas y los ayuntamientos de La Alberca, Tremp y Moèche (BO de 2 de agosto de 1996, pág. 23917 y 23956).

Convenio entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre coordinación de la gestión de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social y de las prestaciones sociales y económicas derivadas de la LISMI (BO de 9 de agosto de 1996, pág. 24770, rect. BO de 21 de octubre, pág. 31470).

Convenio entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de farmacovigilancia (1996-1998) (BO de 1 de octubre de 1996, pág. 29307).

Convenio entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y las comunidades autónomas de Cataluña y Murcia sobre actividades dirigidas a conocer la seroprevalencia del VIH en la población a través de muestras de sangre que han sobrado en programas de detección precoz de metabolopatías en recién nacidos mediante procedimientos anónimos no relacionados (BO de 13 de noviembre de 1996, pág. 34524 y 34525).

Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas de Cataluña y Navarra, entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad Autónoma de Aragón y entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma del País Vasco y entre el mismo y los ayuntamientos de Lezuza, Sumacárcer y Casarabonella (BO de 10 de diciembre de 1996, pág. 36869, 36870, 36892, 36894 y 36897).

Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas de Canarias, Cataluña y Valencia para la realización de programas del Plan nacional gerontológico (BO de 16 de diciembre de 1996, pág. 37310 a 37313).

Convenio entre el Ministerio de Fomento y la Consejería de Fomento de la Comunidad Autónoma de Baleares para la rehabilitación de viviendas afectadas por la aluminosis, entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y las comunidades autónomas de Canarias, Castilla-La Mancha y el Principado de Asturias

para actividades de prevención del SIDA y entre las universidades de Castilla y León para la coordinación de los registros administrativos (BO de 31 de diciembre de 1996, pág. 39138, 39139, 39143, 39145, 39146 y 39147).

Convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre el sistema de control para la aplicación del régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva, entre el Ministerio de Administraciones Públicas y los ayuntamientos de Algemés, Mas de las Matas y Bailén, entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la ciudad de Melilla para el desarrollo de actividades en la prevención del SIDA dirigidas a la implantación de programas de intercambio de jeringas en usuarios de drogas por vía parenteral y entre la Junta de Andalucía y el Instituto de Salud Carlos III para la realización de la encuesta seroepidemiológica de Andalucía (BO de 10 de enero de 1997, pág. 872, 878, 882 y 883).

Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, La Rioja, Islas Baleares, Principado de Asturias, Madrid y Valencia para la realización de programas para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia (0-3 años) (BO de 20 de enero de 1997, pág. 1963 a 1985).

Convenio entre el Consejo Superior de Deportes y las comunidades autónomas de Cataluña y Madrid para la realización del censo nacional de instalaciones deportivas en sus ámbitos territoriales (BO de 3 de febrero de 1997, pág. 3307 y 3308).

Convenio entre el Ministerio de Fomento, la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona para la financiación de actuaciones de rehabilitación del distrito de Ciutat Vella y del Poble Sec de Barcelona (BO de 5 de febrero de 1997, pág. 3692).

Convenio entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Comunidad Autónoma de Cataluña para la realización del Catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico, entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la misma comunidad para la cofinanciación del Plan de abandono voluntario y definitivo de producción de leche, entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre coordinación de pensiones no contributivas de la Seguridad Social y de prestaciones sociales y económicas derivadas de la LISMI, entre el INSERSO y la Comunidad Autónoma de Cataluña para la construcción y ampliación de centros para la atención de personas con discapacidad y protocolos adicionales a los suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas de Cantabria y Murcia para la cofinanciación de proyectos de intervención social integral para la atención, la prevención de la marginación y la inserción del pueblo gitano (BO de 7 de febrero de 1997, páginas 4054, 4062 a 4064, 4066 y 4109).

Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Baleares, Principado de Asturias, Madrid y Comunidad Valenciana para la realización de programas experimentales de prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en las que se producen malos tratos; entre el

mismo Ministerio y las comunidades autónomas de Aragón, Extremadura, Región de Murcia y La Rioja para la realización de programas del Plan gerontológico; entre el Instituto de la Mujer y la Junta de Galicia sobre cooperación en programas dirigidos específicamente a mujeres y entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre el sistema de controles para la aplicación del régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva (BO de 12 de febrero de 1997, pág. 4679 a 4696 y 4716).

Convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Junta de Galicia para fomentar métodos de producción agraria compatibles con exigencias de protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (BO de 27 de febrero de 1997, pág. 6715).

Convenios previstos en el artículo 38.4.b de la Ley 26-11-1992 (LRJ-PAC): formalización entre la Administración general del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración local; Instrucción de 7 de abril de 1997 (BO de 14 de abril de 1997, pág. 11700).

Esta Instrucción dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 4 de abril de 1997 para la progresiva implantación de un sistema

de intercomunicación de registros entre la Administración general del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración local.

El Gobierno de la nación manifiesta su convencimiento de que en un estado caracterizado por una organización territorial compleja, en la que coexisten varias administraciones públicas, la eficacia de las actuaciones que cada una de ellas adopte para mejorar la calidad de los servicios públicos y las relaciones con los ciudadanos depende, en buena parte, de la participación del resto de administraciones.

Esta participación resulta una necesidad que, además de ser obligatoria por medio del mandato constitucional de la cooperación entre poderes públicos, responde a la coincidencia de una serie de objetivos que persiguen todas las administraciones públicas y que pueden sintetizarse en la expresión de dos principios complementarios: la transparencia de la actividad administrativa y la participación de los ciudadanos.

Ambos principios son la traducción del modelo de Administración propia de un estado democrático caracterizada por el papel del ciudadano, no sólo como receptor pasivo de los servicios públicos en su condición de destinatario o usuario de los mismos, sino también como coparticipante y protagonista activo en su gestión y en la totalidad de la actividad administrativa.

1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3.1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Manuel Gerpe Landín

Sentencia 108/1996, de 13 de junio (BOE de 12 de julio). Conflicto positivo de competencia 1.324/1987, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el Real decreto 664/1987, de 15 de abril, por el que se declara de utilidad pública la ampliación de la red de oleoductos a instalar y explotar por la «Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos SA» (CAMPESA).

Ponente:

Julio Diego González Campos

Este conflicto de competencia tiene su origen en el Real decreto 664/1987, de 15 de abril (BOE núm. 124, de 20 de mayo) por el que se declara de utilidad pública la ampliación de la red de oleoductos que debía instalar y explotar CAMPESA, interconectando cinco refinerías y puertos con zonas de mayor consumo, entre las cuales se incluían el tramo Tarragona-Barcelona, con un ramal a Girona.

De acuerdo con el artículo 9.16 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), la Generalidad de Cataluña tiene la competencia exclusiva en materia «de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o comunidad autónoma», sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.25 CE, cuando reserva al Estado las bases del régimen minero y energético.

En esta línea, la representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Gene-

ralidad de Cataluña entiende que el Real decreto impugnado, en tanto que incluye un oleoducto Tarragona-Barcelona con un ramal a Girona, implica una injerencia ilegítima del Gobierno del Estado, ya que tanto la autorización para la instalación del oleoducto en dicho tramo como la declaración de utilidad pública de su instalación y la concesión a CAMPESA del beneficio de expropiación forzosa, en la medida que tiene que transcurrir íntegramente por territorio catalán, corresponde en exclusiva a Cataluña.

La cuestión se centra, pues, en determinar la instancia territorial competente para autorizar y declarar de utilidad pública a efectos expropiatorios el oleoducto Tarragona-Barcelona-Girona, resolviendo sobre la adecuación al orden competencial del Real decreto 664/1987, en la medida que prevé su construcción. No se trata, por tanto, de definir o no como básica la competencia ejercida (la competencia que el artículo 149.1.25 CE reserva en exclusiva al Estado sobre las bases del régimen minero y energético), sino de ubicarla como propia del Estado

o de la comunidad autónoma, en función del precepto estatutario específicamente referido, de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía (art. 9.16 EAC).

En este sentido, aunque genéricamente el territorio no es un criterio general para la delimitación competencial, sí es cierto que es el propio EAC, en el mismo artículo 9.16, el que establece como requisito para que la competencia sea atribuida en exclusiva a la Generalidad, que las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía no salgan del propio territorio y que su aprovechamiento no afecte a otra provincia o comunidad autónoma. Dicho a *sensu contrario*, bastaría con que cualquiera de estas dos circunstancias se produjera de forma negativa para que la competencia fuera atribuida al Estado.

Los términos del conflicto se centran en delimitar si en el caso específico que estamos examinando se da alguno de estos dos requisitos: que la instalación de transporte de energía supere el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma catalana, o bien que de aquélla puedan resultar beneficiadas otras comunidades autónomas.

Si bien es cierto que las representaciones procesales de ambas partes coinciden en señalar que la instalación está ubicada íntegramente en territorio catalán, disienten, no obstante, a la hora de argumentar si otras comunidades pueden resultar beneficiadas, circunstancia esta última que se convierte en la clave para resolver el conflicto.

En defensa de su competencia, la representación procesal de la Generalidad de Cataluña alega que del proyecto presentado por CAMPSA a la Dirección General de Energía de la Generalidad y del informe técnico emitido por ésta no se prevé ninguna instalación de bombeo

que haga posible el trasiego directo de fluidos desde este oleoducto que se pretende construir hacia otros de Cataluña o de fuera de sus límites territoriales, ni a la inversa, es decir, de productos de fuera de Cataluña hasta esta comunidad autónoma, de tal manera que, si la finalidad es atender las necesidades de los mercados de Barcelona y Girona, no es posible que de su aprovechamiento se puedan beneficiar otras provincias o comunidades autónomas, sobre todo cuando en el citado proyecto presentado por CAMPSA no se prevé ningún tipo de interconexión que pueda facilitar un aprovechamiento externo.

A pesar de ello, el abogado del Estado estima evidente el aprovechamiento que de la instalación del oleoducto se pueda hacer en territorios extracomunitarios, de acuerdo con un Informe del Ministerio de Industria y Energía, en la medida que entiende que el oleoducto en cuestión no puede ser considerado en ningún caso como una instalación autónoma, aislada o desconectada de la red nacional de oleoductos, sino que necesariamente tiene que integrarse y formar parte de la misma, y convertirse así en una prolongación de la ya establecida con los oleoductos de Miranda-Zaragoza y Rota-Zaragoza. La representación procesal del Estado se apoya además en la posibilidad de que el oleoducto, previsto en principio de un solo sentido, pueda convertirse en uno de doble sentido mediante la construcción de una estación de bombeo en Barcelona, circunstancia ésta que beneficiaría no sólo a Cataluña, sino también a Aragón.

Una vez expuestos los elementos de la polémica, el Tribunal entiende que las circunstancias fácticas que la representación del Estado atribuye al aprovechamiento extracomunitario de la nueva instalación, es decir, el doble sentido

del oleoducto y la construcción de una estación de bombeo, no tienen en ningún caso carácter actual, presente y real, sino que son meramente hipotéticas y futuras como queda expresado en el Informe del Ministerio de Industria y Energía, reservadas en cualquier caso para un momento posterior e indeterminado a su instalación, diferentes, por tanto, de las que se desprenden del proyecto presentado por CAMPSA a la Dirección General de Industria y Energía de la Generalidad, que no prevé en ningún sitio la conversión del oleoducto en uno de doble sentido.

Esta circunstancia, así como el hecho de que dicho proyecto prevea para la construcción del oleoducto el enlace entre la refinería de ENPETROL en Tarragona y las factorías de CAMPSA en Barcelona y Girona para el traspaso de productos petrolíferos entre aquella y éstas, evidencian, al menos en un primer momento, el aprovechamiento intracomunitario de la instalación, y en consecuencia obliga al Tribunal a declarar la titularidad autonómica de la competencia en este conflicto.

Francesc Vallès

Sentencia 109/1996, de 13 de junio. Conflicto de competencia 2.390/1989, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con diversos apartados de la Orden del Ministerio de Cultura de 10 de julio de 1989, por la que se regulan las subvenciones y ayudas económicas a los museos e instituciones que integran mediante convenio con el Ministerio de Cultura el Sistema Español de Museos.

Ponente:

Carles Viver i Pi-Sunyer

En el presente conflicto de competencia, la Generalidad de Cataluña cuestiona la licitud constitucional de varios apartados de la Orden de 10 de julio de 1989.

En dichos preceptos se regulan cuestiones relacionadas con la gestión de subvenciones destinadas a uno de los cuatro tipos de museos que integran el Sistema Español de Museos, creado por Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español.

Las subvenciones cuya gestión reclama la Generalidad de Cataluña se refieren en concreto a las recibidas por los museos contemplados en la letra *c* del artículo 26 del Real decreto 620/1987, de 10 de abril, que desarrolla la citada

Ley, esto es, los museos que no siendo de titularidad estatal, «[...] tengan especial relevancia por la importancia de sus colecciones y que se incorporen mediante convenio con el Ministerio de Cultura, oída la correspondiente Comunidad Autónoma».

La Generalidad entiende que la gestión descentralizada de dichas subvenciones debe ser la regla general. Para ello interpreta que el artículo 149.2 de la Constitución otorga al Estado una «acción subsidiaria» en relación con el genérico «servicio de la cultura». De este modo, para la representación de la Generalidad, en interpretación conjunta con el artículo 149.1.28 de la Constitución, resulta indudable que «cuando el Estado, en cumplimiento del mandato establecido por el artículo 149.2, prevé destinar unas subvenciones a unas

entidades concretas, como son los museos, no podrá reservarse otras facultades de gestión que las que pudieran corresponderle en virtud de la competencia específica que, en relación con los museos de titularidad estatal, le hayan quedado encomendadas por efecto de lo previsto en el artículo 149.1.28 y las correspondientes previsiones estatutarias». Finalmente se recuerda la competencia exclusiva en materia de museos que no sean de titularidad estatal, en base al artículo 9.6 del Estatuto de autonomía catalán.

En este sentido, si bien no se discute la existencia del Sistema Español de Museos, se considera vulnerada la competencia autonómica por el hecho de que la gestión de estas subvenciones se lleve a cabo por parte del Estado.

Por su parte, el Estado interpreta en base al mismo precepto constitucional la licitud de los preceptos impugnados. En este sentido, se considera que el mandato constitucional otorga al Estado una competencia concurrente, siendo plenamente aceptable, en consecuencia, la actividad de gestión impugnada.

Concretamente, en el presente conflicto de competencia se impugnan los siguientes apartados de la Orden de 10 de julio de 1989:

a) Apartado primero: Otorga, a la Dirección General de Bellas Artes y Archivos, la posibilidad de proponer la concesión de subvenciones a los museos integrados en el Sistema.

b) Apartado cuarto: Según el cual la instancia de solicitud de subvenciones deberá dirigirse a la citada Dirección General.

c) Apartados quinto y sexto: Las solicitudes son estudiadas por la Dirección de los Museos Estatales, y la Sección de Museos de la Junta Superior de Museos,

correspondiendo la decisión final al subsecretario del Departamento, quien deberá decidir sobre la procedencia de la concesión de dichas subvenciones.

Cabe decir que con posterioridad se dictó la Orden de 7 de febrero de 1990, modificando algunos apartados de la anterior. Concretamente, en esta segunda Orden se establece la posibilidad de dirigir la solicitud de subvención ante «los órganos competentes de las respectivas Comunidades Autónomas, si éstas así lo establecen», así como una mayor participación de éstas mediante un informe previo (vinculante en caso de ser desfavorable a la concesión de la subvención), y mediante la representación de la Comunidad Autónoma en el Pleno de la Junta Superior de Museos.

El Tribunal Constitucional examina en consecuencia ambas órdenes, con el fin de determinar la titularidad de la competencia controvertida, esto es, la gestión de dichas subvenciones.

En primer lugar, y en relación con la competencia genérica del artículo 149.2 de la Constitución el Tribunal puntualiza que, planteándose el conflicto en relación con museos cuya titularidad no corresponde al Estado, «debe concluirse que la materia sobre la que recaen las subvenciones es la *competencia de museos* cuya titularidad corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma recurrente». En este sentido, se considera que la competencia sobre cultura no puede implicar de forma automática la posibilidad de que el Estado lleve a cabo cualquier función que de ello se derive, en este caso, la gestión de las subvenciones sobre las que se centra la controversia. (En este sentido hace mención de las sentencias 17/1991 y 13/1992, en sus fundamentos jurídicos 3.º y 8.º, respectivamente.)

Concluye el Tribunal declarando que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, confirmando como regla general en este caso la gestión descentralizada de las medidas de fomento

a cargo de fondos estatales, en el presente caso, la gestión de las subvenciones contempladas en la Orden de 10 de julio de 1989.

Cristina Dietrich

Sentencia 118/1996, de 27 de junio (BOE de 29 de junio). Recursos de inconstitucionalidad 1.191/1987, 1.390/1987, 1.391/1987, 1.392/1987 y 1.393/1987 (acumulados). Promovidos por el presidente del Gobierno contra la Ley de Cataluña 12/1987, de 25 de mayo, sobre la regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor; y por el Consejo Ejecutivo y por el Parlamento de Cataluña contra la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y contra la Ley orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado a las comunidades autónomas con relación a los transportes por carretera y cable. Voto particular de Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.

Ponente:

Tomás S. Vives Antón

Es objeto de este proceso constitucional la impugnación de tres leyes relativas al transporte: la ley estatal 16/1987 (LOTT) y la Ley orgánica 5/1987, recurridas ambas por el Consejo Ejecutivo y por el Parlamento de Cataluña; y la Ley 12/1987 del Parlamento de Cataluña, recurrida por el presidente del Gobierno, invocando expresamente el artículo 161.2 CE.

En el fondo del asunto hay dos temas importantes: 1) La concepción de la supletoriedad del derecho estatal en el ordenamiento constitucional español, y 2) Una vez más, el tema del alcance de la legislación básica, en este caso, en materia de transportes. El voto particular contiene algunas afirmaciones contundentes que, como mínimo de entrada, pueden dejar algo perplejo al lector. El magistrado discrepante considera que la nueva doctrina que aporta esta sentencia respecto a la supletoriedad «introdu-

ce una nueva forma de organización territorial del poder público», ya que «supone la desfiguración del Estado de las autonomías y la apertura a la implantación del modelo federal», conversión que no duda en calificar de trascendencia constituyente.

La complejidad de dicha sentencia (cinco recursos de inconstitucionalidad acumulados) y su justificada extensión (48 páginas y 67 fundamentos jurídicos) imposibilitan una referencia mínimamente detallada —en el espacio habitual de estos comentarios— a las numerosas cuestiones que en ella se consideran y resuelven. Por ello, ya de entrada, remito al jurista interesado en alguno de los dos temas que he mencionado más arriba a la lectura directa de una de las sentencias sin duda más importantes de estos últimos años en relación con la estructura territorial del Estado. El esfuerzo de síntesis resulta especialmente dificultoso —y seguramente poco útil— respecto a la casuística con la que el Tribunal va delimitando lo que es

o no básico, y lo que es o no aplicable en Cataluña como Comunidad recurrente. No obstante, y dado que en este mismo número de *Autonomies* aparece un artículo específico de la supletoriedad,¹ me referiré principalmente a las cuestiones más relacionadas con el alcance de la competencia sobre transportes.

1. El artículo 2 de la LOTT, y a cuyo respecto sólo el Consejo Ejecutivo sostiene una pretensión de nulidad, es el que da origen a la discusión sobre la supletoriedad. En esta sentencia (fundamentos jurídicos 3 a 9) el Tribunal Constitucional recoge sintéticamente su anterior doctrina en materia de supletoriedad y describe la evolución que ha ido experimentando. A pesar de que para el Tribunal se trate únicamente de extraer las consecuencias lógicas de las afirmaciones contenidas en la STC 147/1991, la novedad que aporta la citada sentencia que comentamos respecto a la interpretación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3, *in fine*, es que el Estado tampoco puede dictar normas con carácter supletorio en las materias en que ostenta competencias compartidas. El Tribunal lo expresa en estas palabras: «si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas,

producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de la supletoriedad que, por no ser un título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias» (FJ 6).

Este criterio, aplicado al caso concreto que se está juzgando, comporta la siguiente conclusión: «es indudable que en materia de transportes terrestres el Estado no puede dictar normas puramente supletorias, dirigidas exclusivamente a regular aquellos transportes que se encuentran sometidos a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. En la medida en que las normas que resulten de aplicación a los transportes terrestres intracomunitarios, en cada una de las Comunidades Autónomas, ofrezcan lagunas, los aplicadores del derecho deberán integrarlas de conformidad con las reglas usuales de interpretación, incluida la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del artículo 149.3, *in fine*, CE. Pero la supletoriedad resultará predicable, por disponerlo así la Norma fundamental, de las normas dictadas válidamente por el Estado en materias de su competencia: ya los preceptos sobre transportes intercomunitarios, ya los preceptos aplicables a los transportes de competencia autonómica, pero fundados en títulos competenciales del Estado distintos al del 'transporte', sin que ello implique la aplicación de dichos preceptos ante la simple ausencia de regulación autonómica en la materia de que se trate; la aplicación de los preceptos aludidos como supletorios dependerá de la eventual identificación de una laguna por el aplicador del derecho» (FJ 7).

1. Véase Mateu, Marcel, «La regla de la supletoriedad en la relación del ordenamiento estatal y autonómico (comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 118/1996 y 61/1997)», en este mismo número de *Autonomies*, pág. 301-319.

Con esta nueva interpretación de la supletoriedad que se acaba de exponer puede parecer que, por el hecho de ser más estricta, es más respetuosa con el principio de autonomía. Pero hay que destacar que determinadas normas, a las que el artículo 2 LOTT atribuía carácter supletorio, adquieren en la decisión final de la Sentencia la naturaleza de bases. Y tal decisión fácilmente puede ser entendida como una restricción del grado de libertad de las comunidades autónomas, puesto que las normas estatales que anteriormente sólo eran de aplicación de segundo grado se transforman, con esta Sentencia, en legislación básica que vincula cualquier desarrollo normativo.

2. Una vez el Tribunal ha fijado su criterio respecto a la supletoriedad, que afecta únicamente al artículo 2 de la LOTT, le queda todavía por resolver la constitucionalidad de los demás preceptos impugnados de la LOTT y las impugnaciones que recaen sobre la Ley orgánica 5/1987 y la Ley catalana 12/1987.

2.a) Respecto a la Ley estatal 16/1987, por una parte, el Tribunal rechaza lo que solicitaba —como pretensión principal de su recurso— el Consejo Ejecutivo: la declaración de inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley (con la excepción de los preceptos que expresamente incluía); el Tribunal rechaza esta pretensión «por cuanto no está acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que resultan exigibles de acuerdo con los art. 33 y 85.1 de la LOTC. [...] Las alegaciones de la parte demandante no son sino expresión de 'la valoración global de la LOTT', como se reconoce en la pág. 32 de la propia demanda, pero no pueden servir de base a la impugnación de la totalidad de la Ley» (FJ 2). Por otra parte, el Tribunal, además de declarar inconstitu-

cional y nulo el inciso segundo del párrafo primero y el párrafo segundo del artículo 2 de la LOTT, se pronuncia en este mismo sentido respecto a los art. 113 a 118 y a la disposición transitoria décima, que regulaban los transportes urbanos, y que eran —según disposición expresa de la Ley (artículo 2)— de aplicación supletoria a las disposiciones que pudiesen dictar las comunidades autónomas. El Tribunal recuerda que «el transporte urbano es, como regla general, transporte intracomunitario» y que «una norma que se ampara exclusivamente en el título competencial de transportes no puede aplicarse a las Comunidades Autónomas que, como la de Cataluña, han asumido (porque así se lo permite el artículo 149.1.21 CE) la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que discurren íntegramente por su territorio» (FJ 37).

Asimismo, y aún en relación con la Ley 16/1987, el Tribunal Constitucional detalla en una larga lista los artículos que declara básicos y los que no tienen dicho carácter, de acuerdo con la interpretación que ha dado al respecto en los correspondientes fundamentos jurídicos, y finalmente declara que el artículo 124 (que regula los centros de información y distribución de cargas) no es aplicable a Cataluña, ya que vulnera la distribución constitucional de competencias entre el Estado y la comunidad recurrente, por cuanto dicha materia no forma parte de la ordenación del transporte.

2.b) En lo relativo a la Ley orgánica 5/1987, el Tribunal rechaza la tesis del Consejo Ejecutivo y del Parlamento por la que consideraban que los art. 2, 3.1 y 3.3 eran inconstitucionales porque delegaban competencias que no eran de titularidad de quien delegaba (el Estado) sino de la comunidad recurrente.

El Tribunal recuerda (STS 53/1984) que «son de competencia estatal los servicios de transportes que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, si constituyen fragmentos de una línea matriz supracomunitaria, esto es, de una línea de transporte que discurre por el territorio de más de una Comunidad Autónoma» (FJ 56). Por otra parte, el Tribunal declara inconstitucional y nulo el artículo 20 de la citada Ley —que prevé la suspensión, por parte del Ministerio de Transportes, de los actos y acuerdos que dicten las comunidades autónomas en el ejercicio de funciones delegadas— por cuanto el control de legalidad de este tipo de actos «está reservado por la Constitución al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado» (FJ 62), y no puede confiarse al ministro.

2.c) Finalmente, con relación a la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, el Tribunal Constitucional declara nulo su artículo 2 (que también sujetaba a esta Ley los transportes que se explotasen íntegramente por el territorio de Cataluña) por cuanto considera que el concepto de «explotación» no es equivalente al de «transcurrir íntegramente» y que «tiene un significado económico y mercantil que nada tiene que ver con el concepto geográfico de 'transcurrir íntegramente' por un determinado territorio que es el que emplea la Constitución (art. 149.1.21 y

148.1.5.)» (FJ 64). El Tribunal también declara la nulidad de los art. 53.b y c y 54.e de la citada Ley 12/1987. Tales preceptos definían infracciones en materia de seguridad y de utilización del tacógrafo y otros instrumentos de control. El Tribunal coincide con la tesis del abogado del Estado, para quien resultaba clara la inclusión de esta materia en la reserva estatal de competencia que efectúa el artículo 149.1.21 CE, en el inciso relativo al «tráfico y circulación de vehículos a motor», y no en la competencia relativa a los transportes, contenida en el primer inciso del artículo 149.1 CE. Para el Tribunal, «en el concepto de tráfico y circulación de vehículos a motor (artículo 149.1.21, tercer inciso, CE) no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan. Apoya esta solución el hecho de que las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresada en el precepto mencionado, deben ser uniformes en todo el territorio nacional. No cabe separar los requisitos técnicos que debe reunir un vehículo para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él de aquellos requisitos que pretenden proteger a quienes, como conductores o pasajeros, se encuentren en su interior» (FJ 67).

Marcel Mateu

Sentencia 131/1996, de 11 de julio. Conflicto de competencia 1.715/1991, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña con relación al artículo 1 y la disposición adicional primera del Real decreto 557/1991, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios en cuanto califican como normas básicas determinados preceptos del citado Real decreto.

Ponente:

Carles Viver i Pi-Sunyer

En el presente conflicto de competencia se discute la admisibilidad de determinados preceptos del Real decreto 557/1991. El artículo 1 y la disposición adicional 1.ª del mismo determinan los preceptos a los que debe atribuirse carácter de norma básica.

La Generalidad de Cataluña entiende que dicha consideración de norma básica excede del contenido del artículo 149.1.30 del texto constitucional, invadiéndose las competencias derivadas del artículo 15 del Estatuto autonómico. Dicho artículo establece que: «Es de competencia plena de la Generalidad la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades [...]» sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución y la Ley orgánica 11/1983. Asimismo se recuerda el Real decreto 305/1985, de 6 de febrero, por el que se traspasan a la Generalidad los servicios correspondientes de la Administración del Estado en materia de universidades.

En este sentido, la demanda considera que, dada la excesiva concreción contemplada en los artículos impugnados, resulta inviable una regulación diferenciada de los aspectos controvertidos por parte de la Comunidad Autónoma catalana. Las condiciones establecidas como marco general en la Ley de reforma universitaria de 1983 establecen, para la Generalidad, una garantía sufi-

ciente de igualdad en la gestión de las universidades españolas.

La tesis defendida por la Generalidad entiende, como se ha apuntado, que el contenido del artículo 149.1.30 del texto constitucional no ampara la inclusión de cualquier tipo de condición o requisito en relación con la gestión universitaria, puesto que las condiciones establecidas en el Real decreto no quedan incluidas, más que de forma indirecta, en el contenido de dicho artículo. En consecuencia, la potestad para determinar dichas condiciones, dada su concreción, debería corresponder a la Generalidad de Cataluña, respetando el límite que supone el desarrollo de la legislación básica del Estado.

La homogeneidad que conlleva el respeto de las condiciones básicas no debe suponer, como se argumenta en la demanda, la imposibilidad de modulación del modelo autonómico de creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios.

Por su parte, el abogado del Estado considera que la condición de normas básicas que el Real decreto otorga a los preceptos impugnados se justifica por la conceptualización del derecho a la educación como derecho prestacional, siendo más exigible, si cabe, un mínimo homogéneo de calidad en la educación superior. Por ello se justifica el carácter de normas básicas de los preceptos impugnados, que en ningún caso llegan a vaciar de contenido las competencias autonómicas. Por otra parte, realizando un análisis formal de la cuestión, consi-

dera el abogado del Estado que es admisible la inclusión de normas básicas a través de normas infralegales.

Análisis de los preceptos impugnados

Como se ha apuntado, la demanda defiende la incompetencia del artículo 1 y la disposición adicional primera del Real decreto por otorgar carácter de norma básica a los siguientes preceptos:

— Artículo 5.1, en su inciso: «[...] no menos de tres impartirán el segundo ciclo y, al menos, una de éstas, de ciencias experimentales o estudios técnicos». La Generalidad entiende que el Estado debe establecer con carácter general el número de centros universitarios, e incluso ciertas exigencias materiales y de personal, pero no la determinación del nivel de tales enseñanzas, con la concreción establecida en este inciso. El Estado entiende estos requisitos como básicos, puesto que debe asegurarse la enseñanza universitaria de segundo ciclo.

— Artículo 16.5, que establece un límite máximo respecto al número de centros de una misma entidad titular que pueden adscribirse a una entidad pública. De nuevo el abogado del Estado no lo considera una limitación excesiva al derecho de creación de centros docentes, justificándose este límite en el preámbulo del Real decreto, que contempla la exigencia de un nivel de desarrollo académico y organizativo suficiente a las entidades titulares de centros adscritos.

— Artículo 7, en sus apartados 1.º, 4.º y 5.º, relativos a la composición mínima de profesorado universitario en universidades públicas y privadas. La demanda considera que la fijación de porcentajes de profesorado con título de doctor debe determinarse por desa-

rollo normativo de la Comunidad Autónoma. De nuevo el Estado argumenta respecto a la necesidad de considerar básicos los parámetros mínimos de calidad en la enseñanza universitaria, siendo una consecuencia necesaria la determinación de los porcentajes de profesorado. Ello habilita al Gobierno para fijar con carácter general las exigencias de personal universitario.

— Artículo 9: En dicho artículo se exige que las universidades de nueva creación cuenten con determinados servicios relacionados en el anexo. (En el mismo se hace referencia a las aulas, bibliotecas e instalaciones deportivas, entre otros equipamientos necesarios en las universidades.) El abogado del Estado encuentra justificación a dicha concreción en el artículo 14 de la LODE, según el cual todo centro docente debe reunir «unos requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantía de calidad», incluyéndose las instalaciones docentes y deportivas entre dichos mínimos. El artículo añade que «el Gobierno establecerá reglamentariamente dichos requisitos mínimos».

— Artículo 10: Establece que para la creación de una universidad pública, un porcentaje determinado de la plantilla de profesorado deberá estar integrado por funcionarios pertenecientes a diferentes cuerpos (catedráticos y profesores titulares de universidad o escuela universitaria), categorías recogidas en el artículo 33 de la Ley de reforma universitaria. Dicho porcentaje se concreta con relación al momento inicial de funcionamiento de la universidad, interpretando la Generalidad que esta situación de transitoriedad que describe el precepto no debe comportar una regulación mediante norma básica, siendo suficiente lo estipulado en dicho artículo de la Ley orgánica.

— Artículo 11.a: En dicho apartado se impone el respeto a principios y derechos constitucionales por parte de la normativa propia de la universidad privada. La demanda considera innecesaria la inclusión de dicho mandato en el Real decreto, puesto que el respeto exigido a principios y derechos constitucionales deriva del conjunto del ordenamiento jurídico. Contrariamente, el Estado considera que precisamente el carácter general del precepto no puede comportar una invasión de competencias autonómicas.

— Artículo 18: Este artículo contempla el requisito de expediente de autorización para el establecimiento en España de centros extranjeros de enseñanza superior. En su apartado 2.º, se especifica que dicho expediente «requerirá el informe del Ministerio de Educación y Ciencia [...]», entendiéndose la Generalidad que de esta exigencia se deriva una invasión competencial, puesto que se discute una función ejecutiva que le corresponde. Como respuesta, el abogado del Estado justifica la intervención del Ministerio por cuanto éste debe examinar la conveniencia de la autorización en base a los tratados internacionales relevantes en la materia; sin embargo, se precisa que dicho informe no va a controlar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Real decreto por parte de los centros extranjeros, control que debe ejercer la Comunidad Autónoma. Cabe añadir que el representante del Estado recuerda que hubo representación de la Generalidad en los trámites previos que determinaron la conveniencia de dicho informe.

Respecto a la argumentación del Tribunal Constitucional, cabe señalar en primer lugar que éste opta por analizar la pertinencia de los citados artículos de

forma separada, partiendo de que, desde un punto de vista formal, es plenamente admisible la inclusión de normas básicas por vía reglamentaria. Para ello se exige que el carácter básico de los preceptos quede explicitado, requisito que el Tribunal entiende cumplido en el presente caso. En este sentido, pues, queda confirmado el carácter del Real decreto como «complemento indispensable» de la Ley de reforma universitaria. (Respecto a los criterios formales señalados, cabe recordar las STC 48/1988, 15/1989 y 175/1992.)

A partir de los artículos citados de la Constitución y del Estatuto de autonomía de Cataluña, el Tribunal considera que el Estado debe sentar las bases «de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las comunidades autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas». Es éste el punto de partida para el análisis detallado de los artículos cuya pertinencia cuestiona la Generalidad.

Respecto al inciso cuestionado del artículo 5.1, el Tribunal considera que el Estado puede determinar el nivel mínimo de las titulaciones universitarias y, por consiguiente, fijar la exigencia de que al menos tres titulaciones deban ser de segundo grado. Sin embargo, otorga la razón a la Comunidad Autónoma en su crítica a la segunda parte del inciso, referido a la previsión de que una de estas titulaciones deba ser de ciencias experimentales o estudios técnicos. Dicha condición excede, a juicio del Tribunal, de la garantía de un mínimo común en la enseñanza universitaria que debe asegurar el Estado. La decisión sobre el tipo concreto de titulaciones debe ser valorada, en conclusión, desde la propia Comunidad Autónoma.

Respecto a los diversos apartados del artículo 7, el Tribunal otorga la razón al Estado, en su justificación de la fijación de porcentajes de profesorado. A este respecto, el Tribunal considera que dichos porcentajes pueden ser fijados por el Estado no sólo de forma genérica sino en relación con cada ciclo individualizadamente, como consecuencia de su función de garante de un mínimo de calidad en la enseñanza superior. Se incluye en esta competencia del Estado, a juicio del Tribunal, la determinación de la exclusividad del profesorado, recordando que queda afectado en este artículo el régimen estatutario de los funcionarios de cuerpos docentes universitarios. (A este respecto se recuerda el artículo 149.1.18 de la Constitución, que otorga competencia exclusiva al Estado respecto a las bases del régimen estatutario de los funcionarios. Asimismo, conviene señalar en este punto la STC 235/1991.)

Respecto a la situación de transitoriedad planteada en el artículo 10 del Real decreto, el Tribunal aplica el mismo criterio de interpretación expuesto anteriormente, esto es, la pertinencia de las especificaciones incluso en periodos de puesta en marcha de la universidad, como consecuencia de la necesidad de garantizar un mínimo de calidad en la enseñanza. Concluye el Tribunal que no puede justificarse la incompetencia del Estado en este extremo, por la eventualidad de la situación contemplada en la norma.

En cuanto a la crítica de la Generalidad sobre la exigencia del respeto a principios y derechos constitucionales en la norma debatida, el Tribunal no deduce de ello una invasión de competencias autonómicas, aunque admite cierta reiteración respecto a una exigencia que ya se deduce del conjunto del ordenamiento jurídico.

Por lo que se refiere al artículo 16.5, el Tribunal argumenta en la misma línea seguida para enjuiciar el artículo 5.1 del Real decreto. En este sentido, defiende el carácter básico de la decisión sobre el número máximo de centros pertenecientes a una misma entidad titular que pueden adscribirse a las universidades públicas. Dicha valoración se justifica porque afecta directamente a la calidad de docencia e investigación de dichos centros.

El Tribunal Constitucional considera pertinente la demanda de la Generalidad con relación al artículo 9 del Real decreto, en conexión con las especificaciones del anexo. La concreción de los servicios que debe prestar la universidad, explicitada en dicho artículo, se considera excesiva. Por otra parte, aunque el Tribunal valora positivamente la existencia de dichos servicios, no considera suficiente la trascendencia de algunos de ellos como para justificar su carácter de desarrollo básico del derecho a la educación.

Se considera asimismo pertinente la argumentación de la Generalidad con relación al informe previsto para los centros extranjeros. En este sentido, concluye que dicho informe deberá ser evacuado por el Departamento de la Administración competente, cuando el centro pretenda instalarse en una comunidad autónoma con competencias en materia de enseñanza universitaria. La genérica competencia estatal en materia de relaciones internacionales no justifica que el propio Estado realice el control de la autorización a centros extranjeros en base a criterios meramente académicos.

En base a todo ello, el Tribunal declara la nulidad del artículo 1 y la disposición adicional primera en cuanto otorgan el carácter de básicos a los artículos 5.1 (en el inciso señalado), 9 (con

relación al anexo) y 18.2 del Real decreto 557/1991.

Conviene señalar finalmente el voto particular del magistrado don Julio D. González Campos, al que se adhiere el magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera. Referido al inciso final del artículo 5.1, el magistrado defiende la interpretación sistemática de los diversos apartados del artículo. Así, el carácter experimental y técnico de los estudios universitarios, en relación con

titulaciones concretas, incide de forma clara en la programación que con carácter básico debe fijar el Estado, por cuanto afecta a la planificación general de los estudios universitarios. Dicha planificación, a juicio del magistrado, no asegura el exigible requisito de igualdad si se establece de forma fraccionada en las distintas comunidades autónomas con competencias en la materia.

Cristina Dietrich

Sentencia 132/1996, de 22 de julio. Conflicto positivo de competencia 96/1990, promovido por el Gobierno de Castilla y León contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, por el cual se comunicaban a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León aspectos relacionados con la construcción de la carretera C-628, Reinosa-Potes.

Ponente:

Julio Diego González Campos

El presente conflicto tiene como punto central de discusión la territorialidad o no de un Acuerdo de la Comunidad Autónoma cántabra, y por lo tanto la posible incompetencia al adoptarlo. El contenido del Acuerdo es el siguiente: se remite a la Junta de Castilla y León la documentación relativa al proyecto de construcción de la carretera C-628, en la parte que tiene que pasar por el norte de la provincia de Palencia; asimismo, se le comunica que la Comunidad cántabra se hará cargo de todas las expropiaciones que decida realizar en la comunidad vecina y, finalmente, se autoriza al consejero de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo de la Diputación Regional de Cantabria para que concluya con la Comunidad Autónoma castellano-leonesa todos los convenios de colaboración que sean pertinentes.

La Comunidad recurrente sostiene que

la resolución cántabra ha infringido el principio de territorialidad al que queda acotada la competencia en materia de carreteras (art. 148.1.4 y 148.1.5 CE, y también los respectivos preceptos de los estatutos de autonomía de las dos comunidades autónomas, 26.3 y 26.4 EACyL y 26.3 y 26.4 EACa). En este sentido se llevó a cabo un requerimiento de incompetencia a la Comunidad cántabra, en los términos del art. 63 LOTC.

Por su parte, el letrado del Consejo de Gobierno cántabro sostiene, en primer lugar, la inadmisión del presente conflicto, ya que dicho requerimiento tuvo entrada en el Registro General de la Diputación Regional de esta Comunidad un día después del término de dos meses que establece a tal efecto el art. 63.2 LOTC. Subsidiariamente, se pide en todo caso la desestimación de las pretensiones, ya que el Acuerdo discutido no es más que una consecuencia de la anterior aprobación del proyecto

de la carretera C-628. Pues bien, éste no fue cuestionado en ningún caso por las autoridades castellano-leonesas, sino que, por el contrario, existe incluso una autorización tácita favorable a la construcción de la misma. Asimismo, se remitió a esta autoridad un estudio informativo donde se mencionaba expresamente que el silencio sería interpretado favorablemente. Finalmente, el letrado hace constar el gran interés de la carretera para las comarcas de Campóo, Liébana y Nansa.

El Tribunal Constitucional estudia, en un primer momento, la supuesta causa de inadmisión del conflicto. El art. 63.2 LOTC, según el Tribunal, concede un plazo de dos meses para la adopción del acuerdo de requerimiento. Así, el plazo debe exigirse respecto a la formulación del requerimiento. No tiene, por tanto, relevancia alguna, al efecto del plazo de dos meses, el tiempo que transcurre entre la comunicación y su posterior recepción. Por lo tanto, la recepción puede ser posterior a los dos meses sin que ello suponga una infracción del plazo para la comunicación. En consecuencia, no se contempla la causa de inadmisión alegada.

En relación ya con el objeto del conflicto de competencia, el Tribunal no lo limita al Acuerdo concreto impugnado por la Junta castellano-leonesa, sino que sostiene que la eventual extralimitación proviene del conjunto de actuaciones (o *continuum*) de las que el Acuerdo es la parte visible o «punto de conexión». En definitiva, este Acuerdo es idóneo como objeto de un conflicto de competencia (art. 63.1 LOTC).

En relación con la posible invasión competencial por extralimitación territorial, el Tribunal afirma que el territorio actúa como «un elemento delimitador de las competencias de los poderes

públicos territoriales [...] y, en concreto, como delimitador de las competencias de las comunidades autónomas en su relación con las demás comunidades y con el Estado» (FJ 4; STC 44/1984, FJ 2; 97/1983; 180/1992 y 118/1996). Este carácter delimitador tiene plena aplicación en la materia discutida en este caso, es decir, la red viaria de transporte (carreteras y ferrocarriles). Se admite la posibilidad de que, junto con el criterio del territorio, concorra también el del interés general. En este sentido, es exigible el requerimiento previsto en el art. 63.2 LOTC para conocer oficialmente de la iniciación del conflicto y adoptar las medidas que se tengan por convenientes. En este caso, sostiene el alto Tribunal, las actuaciones encaminadas a la construcción de una carretera cuyo trazado se sitúa parcialmente en una comunidad vecina excede los límites territoriales de la competencia en cuestión. No se puede hacer valer, en este caso, ningún argumento relativo al interés general derivado de integrar la carretera en la red general estatal, ya que ni siquiera ha comparecido el Gobierno estatal. La conclusión no puede ser otra que la incompetencia para adoptar las actuaciones discutidas y la consecuente invasión competencial.

Si bien la decisión queda ya resuelta, el Tribunal añade algunas consideraciones adicionales relativas a la posibilidad de evitar situaciones como la presente mediante la cooperación. Los contactos mantenidos en este caso no se formalizaron en ningún acuerdo o convenio. De esta manera, se han realizado una serie de actuaciones unilaterales con incidencia en la esfera competencial de otra comunidad. En cambio, se habría podido evitar el llegar a esta situación si se hubieran concertado los oportunos acuerdos y convenios entre comunida-

des autónomas (art. 145.2 CE y art. 30 EACa). La necesaria concurrencia de las voluntades es, pues, un requisito fundamental para poder, en su caso, matizar las exigencias del principio de territorialidad.

En conclusión, se declara que el Acuerdo del Consejo de Gobierno cán-tabro de 23 de agosto de 1989, comuni-

cado a la Junta de Castilla y León, así como todos los actos de los que trae causa y todos los subsiguientes, entre ellos la aprobación del proyecto de construcción de la carretera C-628, han vulnerado el orden constitucional y estatutario de competencias.

Antoni Roig

Sentencia 146/1996, de 19 de septiembre de 1996 (BOE de 21 de octubre).

Recurso de inconstitucionalidad 308/1989, planteado por el Gobierno vasco con relación a la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad.

Ponente:

Manuel Jiménez de Parga y Cabrera

El Gobierno vasco solicitó, mediante este recurso, que el Tribunal Constitucional declarase la inconstitucionalidad de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad, por cuanto establece la eficacia directa de sus preceptos en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en concreto, la de sus artículos 3, 4, 5, 6, 7, 25, 26, 27 y 28.

Por consiguiente, el ámbito del recurso se sitúa en determinar cuáles son las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma del País Vasco con relación a la publicidad, al objeto de poder decidir si la Ley impugnada respeta o no dicho ámbito competencial.

Es cierto, tal como alega el recurrente, que respecto a la competencia en materia de publicidad, la aprobación de la Constitución de 1978 y de los correspondientes estatutos de autonomía, en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 de la primera, permitieron a determinadas comunidades autónomas asumir la competencia exclusiva sobre esta materia y, como subgénero de la

misma, sobre la publicidad engañosa. Así, la Comunidad Autónoma del País Vasco previó en el artículo 10.27 de su Estatuto la competencia exclusiva en materia de publicidad en colaboración con el Estado.

En virtud de la mencionada competencia la Comunidad recurrente aprobó la Ley 10/1981, de 10 de noviembre, del estatuto del consumidor, y la Ley 9/1983, de 19 de mayo, de ordenación de la actividad comercial, estableciendo respecto a la publicidad engañosa un sistema de control administrativo por parte de las autoridades de la Comunidad Autónoma.

Posteriormente, el Estado, en virtud del artículo 149.1.1, 6 y 8 de la Constitución aprobó la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad. Esta Ley, en su título IV, regula el procedimiento a seguir para el ejercicio de las acciones de cese y rectificación, decantándose, concretamente en su artículo 28, por la opción jurisdiccional.

Evidentemente el hecho de que el Estado no haya previsto la excepción a esta opción en el ámbito de las comunidades autónomas que gozan de competencia exclusiva en materia de publici-

dad provoca que la Comunidad Autónoma del País Vasco tenga que adaptar su normativa a la opción jurisdiccional, siendo la misma incompatible con la del control administrativo.

Asimismo, los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 25, 26 y 27 de la Ley 34/1988 son impugnados por el Gobierno del País Vasco alegando que el Estado ha invadido su competencia exclusiva en materia de publicidad. Sin embargo, el Tribunal Constitucional considera que la impugnación de los artículos 3 a 7 resulta superflua y la de los artículos 25 a 27 únicamente puede ser entendida con relación al núcleo del recurso, constituido por el artículo 28.

El Tribunal Constitucional, para poder decidir sobre el presente recurso, analiza las siguientes cuestiones:

En primer lugar, considera que la alegación, tanto por parte del recurrente como por parte del abogado del Estado, de que el ordenamiento interno publicitario ha sido afectado por la Directiva del Consejo 84/450/CEE, de 10 de septiembre de 1984, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros en materia de publicidad engañosa, es una alegación sin relevancia para la resolución de este recurso, ya que «la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que [...] no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias» porque «la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto a poderes públicos, a la Constitución y al

resto del ordenamiento jurídico como establece el artículo 9.1 de la Norma fundamental» (STC 252/1988, FJ 2; 64/1991, FJ 4.b; 76/1991, FJ 3; 115/1991, FJ 2; 236/1991, FJ 9; 79/1992, FJ 1; 117/1992, FJ 2; 80/1993, FJ 3; 141/1993, FJ 2; 112/1995, FJ4), lo que implica que la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien ostenta la competencia según las reglas del derecho interno, ya que «no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario» (STC 236/1991, FJ 9; 79/1992, FJ 1).

En segundo lugar, analiza cuáles son las principales características de las competencias exclusivas en colaboración con el Estado, determinando que no se trata de competencias compartidas, ni concurrentes ni de cooperación, sino que implican una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica, existiendo una delimitación de funciones consistente en que lo que pueda realizar uno de los entes colaboradores no deberá realizarlo el otro, siendo sus actuaciones complementarias (STC 11/1986, 186/1988, 209/1989, 21/1990, 112/1995).

Finalmente, establece que la existencia de esta competencia exclusiva en colaboración con el Estado no es incompatible con el hecho de que en determinadas regulaciones parciales de la misma se encuentren afectadas otras competencias del Estado. Así, en el supuesto concreto que se plantea en el recurso, el hecho de que el artículo 28 de la Ley impugnada atribuya a la jurisdicción ordinaria el conocimiento de las controversias derivadas de la publicidad ilícita comporta la presencia de la competencia sobre legislación procesal, competencia atribuida con carácter exclusivo al Estado en virtud del artículo 149.1.6 de la Constitución; lo mismo

ocurre en relación con los artículos 25, 26 y 27 de la citada Ley.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional desestima el recurso planteado por

no apreciar ningún tipo de extralimitación competencial.

Marta Fernández

Sentencia 147/1996, de 19 de septiembre de 1996. Conflicto positivo de competencia 329/1989, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el Real decreto 1122/1988, de 23 de septiembre, del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios envasados. Votos particulares del magistrado Carles Viver i Pi-Sunyer, al que se adhiere el magistrado Vicente Gimeno Sendra, y del magistrado Julio Diego González Campos.

Ponente:

Pedro Cruz Villalón

El Consejo Ejecutivo plantea la posible vulneración de las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña en materia de lenguas oficiales, por parte del Real decreto 1122/1988, de 23 de septiembre, y en concreto del artículo 19, que dispone que «los datos obligatorios del etiquetado de los productos alimenticios que se comercialicen en España se expresarán necesariamente al menos en la lengua española oficial del Estado», por haberle atribuido el carácter de norma básica la disposición adicional del Real decreto.

Este carácter de norma básica no permite a la Generalidad aplicar en tales supuestos el artículo 1 del Real decreto 389/1983, que establece que «los datos obligatorios y facultativos de los productos que se distribuyan en el ámbito territorial de Cataluña figurarán en los idiomas catalán o castellano, o bien en ambos idiomas».

El Consejo Ejecutivo considera que la materia afectada en este conflicto es la de información a los consumidores, dado que las disposiciones del título V del Real decreto, donde figura el artículo 19, se

refieren a la forma de presentación de la información y no al contenido material de la misma. Por consiguiente, resultaría de aplicación el artículo 12.1.5.EAC, que atribuye a la Generalidad competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor y del usuario, con arreglo a las bases y a la ordenación de la actividad económica general, a cargo del Estado. Todo ello sin perjuicio de que siendo la protección al consumidor una materia pluridisciplinar, el Estado pueda incidir en ella desde el ejercicio de otros títulos competenciales que le sean propios y prevaletentes.

Pero respecto al supuesto concreto que se plantea en el presente conflicto, el Consejo Ejecutivo niega que pueda ser incluido en el ámbito de la sanidad y que, por lo tanto, sea competencia estatal conforme al artículo 149.1.16 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases de la sanidad, porque dichas bases sobre sanidad alimenticia sólo regulan las condiciones sanitarias de los productos, sin que las normas sobre etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios tengan este carácter, ni tampoco los datos que según el artículo 19 deben constar

en castellano puedan ser relacionados con la salud humana.

Asimismo, el Estado, según criterio del Consejo Ejecutivo, tampoco puede ejercer su competencia al margen de los principios que respecto al uso de las lenguas oficiales se deriven de los art. 3 de la Constitución y 3.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña, debiendo respetar los mandatos de protección, respeto y promoción del pluralismo lingüístico.

Por último se hace referencia a la normativa europea, Directiva 79/112/CEE, que impide a los estados miembros precisar la forma en que deberán proporcionarse las indicaciones obligatorias (artículo 14) y prohibir en su territorio el comercio de los productos alimenticios cuando su etiquetado figure en una lengua fácilmente inteligible para los compradores (artículo 14.2 *sensu contrario*). Esta norma, según el Consejo Ejecutivo, no ha sido respetada por el artículo 19 del Real decreto impugnado.

El abogado del Estado considera que la previsión del artículo 19 constituye una garantía de la adecuada inteligibilidad de los datos obligatorios de los productos alimenticios que se comercialicen en España, puesto que según el artículo 3.1 de la Constitución todos los españoles tienen el deber de conocer la lengua española oficial del Estado.

También defiende que el artículo 19 deriva su carácter básico de la Ley 26/1984, general para la defensa de los consumidores y usuarios, y en concreto de sus art. 4.1 y 4.3, que prevén que el etiquetado, la presentación y la publicidad deberán ser una de las determinaciones que, como mínimo, consten en los reglamentos reguladores de los distintos productos, actividades o servicios, pudiendo ser tales determinaciones objeto de codificación mediante normas comunes o generales. Asimismo,

los datos obligatorios del etiquetado previstos en el Real decreto son de trascendencia inmediata para la salud del consumidor, por cuya razón se encuentran dentro del ámbito de la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.16 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional estima que el artículo 19 del Real decreto no vulnera la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

En primer lugar, desestima la alegación relativa a la adecuación o no del contenido del artículo 19 del Real decreto a lo dispuesto por el artículo 14 de la Directiva 79/112 CEE, por cuanto no le corresponde pronunciarse sobre la eventual incompatibilidad entre una norma de derecho interno y el sistema normativo de la Unión Europea (STC 28/1991 FJ 5; STC 64/1991).

En segundo lugar, considera que la STC 69/1988 estableció que «las reglas concernientes a los productos alimenticios pertenecen, en una parte sustancialmente importante, a lo que se estima propio de la sanidad de la alimentación y ello autoriza a integrar en el conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor a aquellas que sean aplicables a los productos alimenticios, pues constituyen parte esencial de la protección de la salud con la consecuencia de que la disciplina sanitaria de los productos alimenticios puede comprenderse en cualquiera de los dos títulos competenciales señalados (art. 149.1.1 y 16 CE). El carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que la regla del artículo 149.1.1. de la Constitución, por su más amplio alcance, deba ceder a la regla más especial, en este caso, del artículo 149.1.16 de la propia Constitu-

ción». En consecuencia «resulta claro que la competencia que, en materia de defensa del consumidor, atribuye a la Comunidad de Cataluña el artículo 12.1.5. de su Estatuto no excluye la que al Estado le confiere el artículo 149.1.16 de la Constitución para dictar normas que, por su finalidad de aseguramiento uniforme de las condiciones de igualdad en la protección de la salud de todos los consumidores potenciales de cualquier clase de productos, y especialmente de los alimenticios, constituyan reglas básicas de aplicación general, delimitadoras de aquella competencia autonómica y, por consiguiente, vinculantes e indisponibles para la Comunidad titular de la misma» (FJ4).

En tercer lugar, el supuesto del artículo 19 del Real decreto establece como datos obligatorios del etiquetado de los productos alimenticios los referentes a la relación de ingredientes, marcado de datos, instrucciones de conservación e instrucciones para el manejo, de especial trascendencia todas ellas para la salud de los consumidores, dado que de las mismas depende el conocimiento real de la salubridad del producto, tanto en sí mismo, como con relación a la tolerancia física del consumidor. Por lo tanto, esta previsión halla conexión preferente con el artículo 149.1.16 de la Constitución, en atención a su carácter específico ante su vinculación con la defensa del consumidor, lo cual implica que el Estado es competente para regular los datos que obligatoriamente deberán constar en el etiquetado de los productos alimenticios.

En cuarto lugar, el Tribunal afirma que la anterior conclusión no se desvirtúa por la proyección lingüística del artículo 19, por cuanto la previsión del citado artículo no implica una vulneración del artículo 3.3 EAC, que impone a la Generalidad el deber de garantizar el

uso normal de ambos idiomas, ya que el hecho de que los datos obligatorios del etiquetado deban ser expresados necesariamente en castellano no impide a la Generalidad establecer la misma prescripción en relación con la lengua catalana.

Por último, y con relación a la corrección formal de regular mediante Real decreto una materia relativa a la competencia sobre bases y coordinación general de la sanidad, el Tribunal, reiterando su doctrina, afirma que si ciertamente es necesario que «las bases se regulen, en principio por Ley formal», también «es admisible, como excepción, que el Gobierno de la Nación pueda regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia cuando resultan complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases» (STC 248/88, FJ4), sin perjuicio de que lo básico deba ser definido mediante una ley, y no por reglamento.

Con arreglo a estas premisas, el Tribunal afirma que la Ley 26/1984, general para la defensa de consumidores y usuarios, que en su artículo 4.3, incluido en el capítulo segundo «Protección de la salud y seguridad», establece que el etiquetado, presentación y publicidad constituyen una de las determinaciones que, como mínimo, tendrán que prever los reglamentos reguladores de los distintos productos, actividades o servicios; es la norma legal que da cobertura al Real decreto impugnado y, precisamente, con el mismo contribuye a definir en su conjunto las bases de la sanidad. Por consiguiente, concluye que el artículo 19 del Real decreto 1122/1988 reúne las condiciones formales necesarias para calificarse como norma básica.

La decisión del Tribunal no es unánime y existen dos votos particulares.

El primer voto particular es el formulado por el magistrado Carles Viver i Pi-

Sunyer, al que se adhiere el magistrado Vicente Gimeno Sendra. Se discrepa de la interpretación del Tribunal con relación al ámbito de la competencia estatal sobre bases de la sanidad, por cuanto consideran que no todos los datos que deben constar en las etiquetas de los productos alimenticios pueden ser considerados bases de la sanidad, sino únicamente aquellos datos y requisitos formales imprescindibles para garantizar «a todos los consumidores y usuarios la igualdad en la protección de su derecho a la salud» (STC 69/1988 y 80/1988).

Además, tal y como se estableció en las mencionadas sentencias, esta competencia estatal permite «dictar normas que, por su finalidad de aseguramiento uniforme de las condiciones de igualdad en la protección de la salud de todos los consumidores potenciales [...], constituyan reglas básicas de aplicación general», lo que implica que puede delimitar la competencia autonómica, pero en ningún caso puede suprimirla. Por lo tanto, el Estado no puede imponer el uso obligatorio del castellano cuando ello no sea necesario «para el aseguramiento uniforme de las condiciones de igualdad en la protección de la salud», porque de lo contrario invadiría otros ámbitos competenciales como la defensa de los consumidores el desarro-

llo de la sanidad, o las competencias y facultades lingüísticas. De este modo, en el supuesto planteado en el presente conflicto, la imposición del castellano, aunque los datos puedan ser inteligibles en otra lengua oficial, supone una extralimitación en el ejercicio de su competencia en materia de bases de la sanidad.

El otro voto particular es el formulado por el magistrado Julio Diego González Campos, quien comparte sustancialmente el razonamiento del primer voto particular, considerando además que la exclusión de la referencia al derecho comunitario ha implicado que la resolución a la que se ha llegado en la decisión sea incorrecta. De este modo considera que el Tribunal Constitucional debería haber tenido presente que el derecho comunitario no autoriza a los estados miembros a sustituir la previsión de la Directiva 79/112/CEE por una norma más severa, que es lo que realmente se ha llevado a cabo en el supuesto planteado, ya que la imposición de una lengua determinada para el etiquetado de los productos alimenticios, aunque no excluya la utilización de otras lenguas, es una imposición más estricta que la de obligar a utilizar una lengua fácilmente inteligible.

Marta Fernández

Sentencia 155/1996, de 9 de octubre (BOE de 5 de noviembre). Conflictos positivos de competencia acumulados núm. 960 y 965 de 1987, promovidos respectivamente por la Generalidad Valenciana y la Generalidad de Cataluña con relación a los artículos 4, 5, 6, 9, 11 y 12 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés y comisiones y sobre normas de actuación de las entidades de depósito.

Ponente:

Rafael de Mendizábal Allende

La Generalidad Valenciana presenta un conflicto de competencia contra los

artículos 9 y 11 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de marzo de 1987 en la medida en que los citados preceptos regulan el establecimiento, en el Banco de España, de un

Servicio de Reclamaciones contra entidades bancarias, que tramitará los expedientes con las alegaciones de los denunciantes y de las entidades de depósito y que, en su caso, remitirá al órgano competente para actuar (artículo 9); y además porque dispone la obligatoriedad de conocimiento por el Banco de España de los resultados de cada ejercicio de los bancos, cooperativas de crédito y cajas de ahorros, antes de anunciarse y hacerse efectivos los dividendos, aplicaciones o retornos cooperativos.

En lo concerniente a la primera cuestión, la representación procesal de la Generalidad Valenciana entiende que es ésta quien ostenta la competencia en la medida en que, de acuerdo con el artículo 32.1.3 de su Estatuto de autonomía, le corresponde la competencia en materia de ejecución, en la que deberá incluirse también la tramitación de expedientes. Asimismo, entiende que el establecimiento de un servicio propio de reclamaciones en esta materia supondría atentar contra dos principios básicos de la Administración: la eficacia y la economía y, en consecuencia, la incidencia de la norma sobre los usuarios de servicios bancarios vulnera el artículo 34.1.5 del EAV, relativo a la defensa del consumidor y usuario.

En relación con el artículo 11, considera que se ha producido un endurecimiento del régimen de aplicaciones a cuenta, en la medida en que no podrán exceder de la mitad de los beneficios ordinarios, sin que en cualquier caso pueda anunciarse hasta que el Banco de España tenga conocimiento, circunstancia que supone una competencia de ejecución y comporta una intervención del Banco de España en materia de cooperativas de crédito y cajas de ahorros que pertenece claramente a la Comunidad Autónoma.

Por su parte, la Generalidad de Cataluña planteó un conflicto de competencia contra el Gobierno, por considerar que los artículos 4, 5, 6, 9, último párrafo del artículo 11 y 12 de la citada Orden ministerial vulneran las competencias de esta Comunidad Autónoma. En este sentido, el abogado de la Generalidad afirma que los artículos 4, 5 y 6 de la Orden se refieren a funciones y actos de naturaleza típicamente ejecutiva, que en su territorio corresponde adoptar a la Generalidad, tanto si la cuestión se plantea desde la óptica de sus competencias sobre ordenación del crédito y la banca (artículo 10.1.4 EAC), instituciones de crédito corporativo público y territorial y cajas de ahorros (artículo 12.1.6 EAC), como desde la vertiente del consumidor y usuario (artículo 12.1.5 EAC) o de la publicidad (artículo 9.30 EAC), materias sobre las cuales Cataluña tiene atribuidas las facultades de gestión.

En relación con el artículo 9, ya impugnado por la Generalidad Valenciana, afirma que la Generalidad no sólo es titular de las facultades disciplinarias sobre aquellas cuestiones, sino en general respecto a todas las entidades de depósitos situadas en su territorio. Entiende que si la Comunidad Autónoma lo desea puede instaurar su propio servicio de reclamaciones y destaca que la creación de servicios paralelos implica siempre un contrapunto o mecanismo de oposición al pleno desarrollo de las autonomías territoriales y, por consiguiente, una perturbación en el ejercicio pacífico de sus competencias. Respecto al último párrafo del artículo 11 insiste, reiterando los argumentos jurídicos de la Generalidad Valenciana, en que se trata de una potestad ejecutiva que sólo puede corresponder a la Generalidad. Y finalmente, respecto al artículo 12, que

impone el deber de comunicar, al Banco de España, la apertura de oficinas, con independencia de que se realice también en la Comunidad Autónoma, y de las que puedan abrir las cajas de ahorros fuera del territorio de la propia comunidad en donde tengan su sede. El representante de la Generalidad formula de nuevo el argumento de la duplicidad de servicios añadiendo que ésta, además, hace patente la desconfianza respecto a la utilidad de la intercomunicación y la mutua colaboración.

Ahora bien, la importancia constitucional de este caso radica no solamente en el fondo de la cuestión, sino también en el hecho de que con anterioridad a la deliberación del Tribunal, la Orden de 3 de marzo de 1987 fue expresamente derogada por el apartado 1 de la disposición derogatoria de la Orden de 12 de diciembre de 1989, aunque en esta última norma se incorporaron, con modificaciones no sustanciales, todos los preceptos de la Orden de 1987, con la excepción de los artículos 11 y 12. La razón de la reproducción de los citados preceptos, bien en la Orden de 1989, bien en la Circular del Banco de España 3/1990, radica en el hecho de que aquéllos contienen normas relativas a la transparencia en la actuación de las entidades financieras con incidencia directa en su propia solvencia, por lo que las referencias al Banco de España llegan a ser necesarias en virtud de su función de supervisor de la solvencia de las entidades financieras (artículo 7.4 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España).

Este hecho comportó que la Generalidad Valenciana solicitase su desistimiento del conflicto por considerar que la derogación del artículo 11 de la Orden de 1987 deja parcialmente sin objeto el conflicto planteado y, por otra

parte, el mantenimiento de lo dispuesto por el artículo 9, creando el Servicio de Reclamaciones del Banco de España, no impide la existencia de unidades administrativas similares en la Generalidad Valenciana.

Por su parte, la Generalidad de Cataluña mantuvo la interposición de su conflicto de competencia sobre todos los artículos de la Orden de 1987 aun habiendo sido derogada por la posterior Orden de 12 de diciembre de 1989.

El Tribunal deberá resolver, pues, dos cuestiones: *a)* El desistimiento de la pretensión conflictual de la Generalidad Valenciana, que de acuerdo con los artículos 80 y 86 de la Ley orgánica del Tribunal debe realizarse mediante un auto y no a través de una sentencia; y *b)* El fondo de la cuestión, que afecta únicamente al conflicto planteado por la Generalidad de Cataluña, en la medida en que aunque la norma objeto del conflicto ha sido derogada, no cabe duda de que la controversia constitucional continúa planteada y el Tribunal consideró conveniente pronunciarse para poder limitar así el correcto orden competencial, sin que en este caso entre en juego su propia doctrina por la que cuando una norma objeto de conflicto es derogada por otra posterior puede provocar la pérdida de dicho objeto.

a) En relación con el primer punto, el Tribunal considera que el desistimiento formulado por la Generalidad Valenciana obliga a darle una respuesta, en un orden procesal lógico, como cuestión previa. Y aunque esta forma de finalización del proceso adopta habitualmente la forma de acto (de acuerdo con los artículos 80 y 86 LOTC) nada impide que se decida en una sentencia si resulta aconsejable, por el momento en que se formula la solicitud o por no afectar a la

integridad de la *litis* tanto en su dimensión objetiva como subjetiva. El desistimiento es una categoría procesal configurada en la Ley de enjuiciamiento civil, por reenvío explícito de la que regula el Tribunal Constitucional. En la vía procesal, la respuesta deberá ser automática y favorable a la petición. No obstante, argumenta el Tribunal, en esta vía jurisdiccional no opera únicamente el principio dispositivo y, en consecuencia, el Tribunal no queda vinculado por la voluntad unilateral de quien lo formula (ATC 993/87, 1093/87, 33/93, 4/93 entre otros). El hecho de que no se haya formulado ninguna objeción por parte ni del abogado del Estado ni del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, como también el hecho de que el Tribunal no aprecie interés público en esta cuestión, en cualquiera de sus modalidades, que haga necesaria o conveniente una decisión del conflicto, son circunstancias suficientes, según criterio del Tribunal, para lo que resulta procedente tener a la Generalidad Valenciana por apartada en este proceso.

b) En cuanto al fondo de la cuestión, el Tribunal sólo deberá pronunciarse, en consecuencia, respecto a las alegaciones presentadas por la Generalidad catalana, si bien, para el abogado del Estado la disputa competencial ha desaparecido en la medida en que se ha producido la derogación expresa de la disposición que sirvió de base para el planteamiento de los conflictos, circunstancia que supone, según su criterio, la desaparición sobrevenida de la controversia. Respecto a esta cuestión el Tribunal considera que si bien en muchos casos tal afirmación resulta cierta, también lo es que deberá observarse cada caso y, sobre todo, determinar si

persiste la controversia competencial para poder concluir si se requiere una decisión sobre su fondo (STC 248/88, FJ 2, y ATC 155/91). Así, en este caso, no nos hallamos ante un supuesto en el que las partes desistan sin que se haya producido una alteración de la norma; ni de la derogación de la norma objeto del conflicto en la que el Tribunal pueda declarar la desaparición del objeto para satisfacción extraprocesal de la pretensión, mediante desistimiento expreso o implícito; ni tampoco se trata de un caso en que la norma haya sido modificada o derogada parcialmente, sino, más bien, una hipótesis de derogación total de la norma por otra posterior, hoy vigente, que, no obstante, recoge sustancialmente los preceptos controvertidos y que no ha sido impugnada. Se trata, por consiguiente, de una disputa viva, en donde la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción haya dado lugar al litigio, cuando los ámbitos competenciales exijan todavía, porque así lo solicitan las partes, una determinación jurisdiccional que declare su definición constitucional y estatutaria (STC 182/88 y 87/93).

Solucionada esta cuestión previa, y entrando en el fondo del asunto, el Tribunal comienza su argumentación anticipando que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado en virtud del artículo 149.1.11 CE y de acuerdo con su propia doctrina (STC 135/92, 178/92 y 87/93). En primer lugar, las bases a que se refiere el artículo 149.1.11 CE deberán incluir determinadas potestades ejecutivas que, en materias como la que ahora se examina, no pueden identificarse sin más con el mero desarrollo y ejecución de las normas previas, sino que se traducen en

efectivas decisiones de política económica que trascienden el ámbito de la ordenación del crédito incidiendo en uno más amplio como es el de la política monetaria y financiera. En este sentido, la intervención del Banco de España, en su ejercicio institucional, es legítima en atención a su especialización técnica. En segundo lugar, el ordenamiento jurídico ha atribuido al Banco de España una serie de funciones con el fin de asegurar las condiciones de solvencia y procurar el cumplimiento de las normas de control y disciplina que deben observar las entidades de depósito, sin que su naturaleza, en muchos aspectos estrictamente ejecutiva, determine la extralimitación competencial que se denuncia ni, en consecuencia, el reconocimiento de la titularidad que a favor de la Generalidad de Cataluña se reclama (STC 178/92).

Así, de acuerdo con esta doctrina constitucional, el Tribunal declara la competencia estatal sobre los artículos 4, 5 y 6 de la Orden de 3 de marzo de 1987, relativos a la determinación por parte de las entidades de depósito de los datos de valoración de los cargos y abonos de sus cuentas activas y pasivas; los desajustes máximos y mínimos de ambas a favor o en contra de la clientela y la fijación de las tarifas de las comisiones para sus operaciones o servicios, en tanto que su regulación es un aspecto muy importante de la actividad bancaria, cualitativa y cuantitativamente, con un reflejo directo e inmediato en la cuenta de resultados. Por consiguiente, no se puede negar que gira en torno a la órbita de la ordenación del crédito y de la banca por incidir en el funcionamiento del sistema, uno de cuyos elementos es, por descontado, el cliente. Respecto al artículo 6, cuando se establece que las normas se redactarán en

forma clara, concreta y fácilmente comprensible, el Tribunal entiende que la misión que corresponde al Banco de España para la comprobación y control de la actividad bancaria como guardián del sistema, en su doble faceta de estructura-función, dota de carácter básico a su total intervención para el registro previo, la publicidad y la inteligibilidad de la autorregulación de los tipos de interés y los datos de valoración para las operaciones de las entidades de crédito.

En relación con el artículo 9, relativo a la creación de un servicio de reclamaciones, contrariamente a las alegaciones de la representación procesal de la Generalidad de Cataluña, el Tribunal establece que ésta no ignora ni menoscaba las competencias autonómicas, si se tiene en cuenta que este instrumento se inserta con toda evidencia y naturalidad en el ámbito de las potestades disciplinarias que corresponden al Banco de España, de conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias (STC 1/82, FJ 9). Como tampoco puede prosperar, a criterio del Tribunal, la pretendida invasión competencial impuesta en el artículo 12 de la citada Orden, de comunicar al Banco de España la apertura de oficinas en el momento en que tenga lugar con independencia del hecho de que lo lleven a cabo también en la comunidad autónoma, en la medida en que este deber de comunicación debe entenderse amparado por el concepto de bases, de acuerdo con el artículo 149.1.11 CE, en tanto que se trata de una cuestión íntimamente vinculada a la solvencia de las entidades de depósito y que, por consiguiente, conecta con las potestades de vigilancia del sistema financiero, inherentes al Banco de España (STC 135/92 y 178/92). Fundamentos idénticos a los que utiliza para solucionar el conflicto planteado respec-

to al apartado final del artículo 11, que dispone que los dividendos, aplicaciones o retornos cooperativos a cuenta no podrán anunciarse ni hacerse efectivos hasta que el Banco de España no haya tenido conocimiento suficiente de los resultados del período al que se refieren.

Así, pues, la decisión de la Sentencia del Tribunal contiene tanto el desistimiento del Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana, como el desistimiento del conflicto planteado por la Generalidad de Cataluña, y declara que ninguna de las disposiciones impugnadas son contrarias al orden de distribución de competencias, teniendo en cuenta que se ha pronunciado sobre una norma expresamente derogada.

El magistrado Carles Viver i Pi-Sunyer formula un voto particular a la Sentencia donde afirma que si bien comparte la tesis de que las exigencias unitarias del sistema económico justifican en este ámbito material una mayor extensión de las competencias básicas estatales, permitiendo incluir, entre ellas, actos de mera ejecución, no obstante discrepa en el hecho de que este planteamiento inicial pueda convertirse en el punto de partida del razonamiento, que en todo caso la Constitución y los estatutos de autonomía deberán ser las normas que otorguen, respectivamente, al Estado la competencia para establecer las bases so-

bre la materia y a la comunidad autónoma la ejecución y el desarrollo legislativo.

En este sentido entiende que la cuestión a resolver se centra en determinar si el control registral es o no una competencia básica (artículos 4, 5 y 6 de la Orden ministerial impugnada). En su opinión discrepante, argumenta que dicho control se limita a comprobar la claridad, concreción y comprensión de los datos relativos a las fechas de valoración y las tarifas de las comisiones que, por decisión básica estatal, libremente fijan las entidades de crédito. Se trata, pues, en opinión del magistrado discrepante, de una actividad reglada, que no comporta ningún tipo de discrecionalidad no existiendo dato alguno que permita presuponer que deba tener una repercusión tan grande sobre la ordenación del crédito, la banca o los seguros, como para merecer el calificativo de acto de ejecución básico y, por lo tanto, no considera que sea necesario tener que recurrir a la competencia exclusiva en materia de defensa de los usuarios (artículo 12.1.5 EAC) para concluir que el control previo de las publicaciones corresponde a las comunidades autónomas, con competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito.

Francesc Vallès

Sentencia 161/1996, de 17 de octubre (BOE de 5 de noviembre). Recurso de inconstitucionalidad 1.367/1987, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 35, apartado 2, y 38, apartados 1 y 2, de la Ley de Cataluña 17/1987, reguladora de la Administración hidráulica de Cataluña.

Ponente:

Álvaro Rodríguez Bereijo

Esta Sentencia declara inconstitucionales y nulos tres preceptos de la Ley

que regula la Administración hidráulica de Cataluña, en tanto que se le asignan varias potestades de ordenación y sanción sobre aprovechamientos que corresponden a cuencas hidrográficas que

exceden del ámbito de una comunidad autónoma, en detrimento de la competencia estatal ejercida a través de las correspondientes confederaciones hidrográficas.

La Ley aprobada por el Parlamento de Cataluña adopta un sistema organizativo inspirado por los principios de unidad de actuación y de máxima utilidad social de las aguas, que se estructura en tres instituciones principales: la Dirección General de Obras Hidráulicas, la Junta de Aguas y la Junta de Saneamiento. Todas ellas conforman la Administración Hidráulica de Cataluña, que ejerce competencia sobre cuencas intracomunitarias y, además, sobre partes del territorio que corresponden a cuencas supracomunitarias (artículo 3.1 de la Ley 17/1987, de 13 de julio, actualmente refundida en el texto aprobado por el Decreto legislativo 1/1988, de 28 de enero).

Las impugnaciones que encontramos en el recurso de inconstitucionalidad se refieren exclusivamente a determinadas atribuciones sobre la parte catalana de las cuencas de los ríos Segre y Garona (incluidas en la denominada «Demarcació de Ponent») y sobre la parte catalana de las cuencas de los ríos Ebro y de la Sénia («Demarcació de les Terres de l'Ebre»). El abogado del Estado sostiene que, en estas cuencas hidrográficas, cuyas aguas discurren por varias comunidades autónomas, Cataluña no puede ejercer las competencias que la Ley 17/1987 le atribuye en los preceptos impugnados. Concretamente, el artículo 35.2 de esta Ley dispone que la Junta de Aguas «vela por el buen orden del aprovechamiento y ejerce las restantes funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico». Y el artículo 38 asigna a la Generalidad la sanción de las infracciones leves y menos graves, en ejercicio

de la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico en la parte catalana de cuencas supracomunitarias; de manera que, a la Generalidad, le corresponde imponer las multas pecuniaras y exigir las reparaciones establecidas en la Ley respecto a estas infracciones, mientras que el organismo de cuenca correspondiente (integrado en la Administración general del Estado) se limita a conocer del recurso de alzada que pueda interponerse contra las sanciones impuestas por la Generalidad.

En el recurso de inconstitucionalidad se afirma que, en estos aspectos, la Ley excede las competencias asumidas en el Estatuto de Cataluña y vulnera las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE, especialmente en su núm. 22, y también en los núm. 24, 18 y 3. Para el demandante, el apartado 2 del artículo 38 transforma la competencia del organismo de cuenca con el fin de sancionar y fijar indemnizaciones en una competencia para conocer en vía de alzada de las resoluciones adoptadas por la Administración autonómica, creando *ex nihilo* un tipo de recurso administrativo similar a las alzas impropias o de tutela. Por otra parte, según el abogado del Estado, las competencias ejercidas por el legislador catalán quedan claramente fuera de la esfera asumida por el artículo 9.16 EAC, que está territorialmente acotada a las aguas que pasan íntegramente por la Comunidad Autónoma, por lo que la cláusula residual del artículo 149.3 CE hace al Estado competente para todo aquello relativo a los ríos cuya cuenca exceda del territorio catalán.

Contrariamente, tanto el Parlamento de Cataluña como el Consejo Ejecutivo alegan que las competencias controvertidas se encuentran dentro del marco de sus competencias, de acuerdo con los

artículos 9, apartados 16 y 13, y 27.3 EAC. Según los servicios jurídicos del Parlamento se debe partir de la distinción entre los conceptos de «aprovechamientos» y de «recursos» al objeto de interpretar el criterio territorial («si las aguas discurren por más de una comunidad autónoma») que sirve para distribuir las competencias en materia hidráulica. El concepto de cuenca sería el ámbito natural para la ordenación de los recursos, pero no sucedería lo mismo con los aprovechamientos, cuya ordenación (a pesar de hallarse subordinada a la anterior) admitiría la aplicación de criterios territoriales basados en unidades políticas y administrativas, sin necesidad de recurrir al criterio geográfico de cuenca hidrográfica. Por lo cual consideran que es constitucional interpretar que, en los aprovechamientos, el criterio de la localización del agua se refiere sólo al caudal aprovechado y no a la localización del recurso de donde dicho caudal procede.

Para el Parlamento de Cataluña, en conclusión, los artículos 149.1.22 CE y 9.16 EA permiten afirmar que la Generalidad, si bien no ostenta competencia alguna en materia de recursos hidráulicos, sí tiene reconocida una competencia exclusiva en materia de aprovechamientos intracomunitarios y ello la faculta para intervenir no solamente en aquellas cuencas íntegramente comprendidas en su territorio sino además en las cuencas intercomunitarias, ya que sí tiene reconocida estatutariamente competencia con relación a los aprovechamientos de interés comunitario realizados en estas cuencas cuando el caudal concedido para el aprovechamiento discurre íntegramente por su territorio.

Por otra parte, las alegaciones del Consejo Ejecutivo destacan que el inte-

rés general o la afectación son los criterios comúnmente aceptados para delimitar las competencias en materia de aguas, que no pueden deducirse en modo alguno únicamente del carácter colectivo de un aprovechamiento o de la organización jurídico-pública de los comuneros, como pretendía el Estado, sino de una calificación legal, tal como recoge la propia Ley de aguas en el artículo 44. No puede calificarse de interés general cualquier asunto de administración y control del funcionamiento ordinario de una comunidad de usuarios en un aprovechamiento determinado.

El Tribunal Constitucional resuelve el proceso remitiéndose a una anterior sentencia: la Sentencia 227/1988, en la que declaró la constitucionalidad de la opción seguida por la Ley de aguas de 1985 de ordenar todo su sistema normativo y administrativo partiendo del principio de unidad de gestión de cada cuenca hidrográfica, entendida como «territorio en que las aguas fluyen al mar a través de un cauce principal único». En aquella Sentencia, el Tribunal consideró que el criterio de delimitación territorial utilizado por el legislador estatal no era contrario al bloque de constitucionalidad ya que se acomodaba a la expresión «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma» atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia, y llegaba a la conclusión de que «el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios» (STC 227/1988, FJ 15).

Partiendo de este punto, según el Tribunal Constitucional, «es indudable que al Estado corresponde la legislación, la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas hidrográficas que superan el territorio de Cataluña» (FJ 5). De este modo, el Tribunal se decanta claramente por la cuenca hidrográfica que exceda de una comunidad autónoma como criterio territorial, y olvida que en la citada Sentencia 227/1988 no cerraba definitivamente la cuestión sino que más bien parecía dejar medio abierta una puerta a otros criterios, en especial al del interés comunitario: «es claro también que no es este criterio territorial el único que debe tenerse en cuenta, pues, aparte del alcance jurídico de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 149.1.22 de la Constitución y concordantes de los Estatutos, éstas pueden asumir también competencias sobre 'los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma', conforme al artículo 148.1.10 de la Constitución y a sus respectivos Estatutos de Autonomía, criterio éste, el del interés comunitario, que no es necesariamente coincidente con el criterio territorial de la cuenca hidrográfica, y que debe ser concretado en cada caso» (STC 227/1988, FJ 15).

Por otra parte, respecto al artículo 38 de la Ley impugnada, el Tribunal se muestra también muy contundente: «al margen de lo anómalo que resulta, dentro de la legislación entre el Estado y las

Comunidades Autónomas, la configuración de un recurso administrativo que implica el sometimiento de la actuación de la Administración autonómica al control de la legalidad por un organismo estatal, ha de señalarse que estas atribuciones, perfectamente lícitas cuando recaen sobre infracciones cometidas en las cuencas comprendidas íntegramente dentro del territorio de Cataluña (artículo 3.1.a de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña), dejan de serlo cuando recaen sobre conductas realizadas en cuencas hidrográficas cuyas aguas discurren más allá del territorio de la Comunidad Autónoma. Este criterio territorial es el establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña para repartir las competencias en esta materia de aguas, y a él deben atenerse los legisladores que la regulen» (FJ 8).

Con esta Ley probablemente se extendía al máximo la competencia de la Generalidad mediante una ingeniosa construcción técnica a partir de la distinción entre aprovechamientos y recursos hidráulicos que, dejando en un segundo plano el concepto de cuenca hidrográfica, conducía a una diferente interpretación del criterio territorial («cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma»); interpretación que —a mi entender— guardaba una sólida apariencia de conformidad con la Constitución y con el Estatuto de autonomía de Cataluña, pero que chocaba abiertamente con la Ley estatal de aguas (Ley 29/1985, de 2 de agosto).

Marcel Mateu

Sentencia 162/1996, de 17 de octubre (BOE de 5 de noviembre). Recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra el artículo 24.2 de la Ley de la Comunidad Valenciana 11/1988, del síndico de agravios.

Ponente:

José Gabaldón López

El precepto impugnado calificaba de delito de desobediencia determinadas actitudes de falta de colaboración con el síndico de agravios de la Comunidad Valenciana, definiendo la conducta ilegal de manera ligeramente dispar a como lo hacía el artículo 24.2 de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del defensor del pueblo, derogado hoy en día por el nuevo Código penal, que lo incorpora con escasas modificaciones, pero vigente entonces y declarado aplicable a los *ombudsmen* autonómicos por el artículo 1.2.a de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del defensor del pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas. El artículo 24.2 de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del defensor del pueblo, consideraba desobediencia la obstaculización de la investigación del defensor del pueblo «mediante la negativa o negligencia en el envío de los informes que éste solicite, o en facilitar su acceso a expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación»; mientras que el artículo 24.2 de la Ley de la Comunidad Valenciana 11/1988, del síndico de agravios, la definía como la obstaculización de la investigación del síndico de agravios «mediante negativas o *dilaciones injustificadas* en el envío de los informes o *datos* que éste solicite o en facilitar su acceso a expedientes o documentos administrativos que fueren necesarios para la investigación» (las cursivas son nuestras).

Dicha norma fue recurrida por el presidente del Gobierno con base en la doble acusación de invadir la competencia estatal en materia de legislación penal (artículo 149.1.6 CE) y vulnerar la reserva de ley orgánica relativa al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (artículo 81.1 CE) —en este caso, el desarrollo del derecho a la libertad personal (artículo 17.1 CE) y del derecho al acceso a funciones y cargos públicos (artículo 23.2 CE), que eran los derechos limitados por las penas previstas en el Código penal para estos delitos.

En su defensa, las Cortes valencianas alegaron que el precepto autonómico no creaba ningún nuevo injusto penal, sino que tan sólo concretaba el delito de desobediencia en la línea interpretativa del Tribunal Supremo, en los supuestos en que esta desobediencia tuviera como sujeto destinatario al síndico de agravios de la Comunidad Valenciana.

El Tribunal Constitucional considera este supuesto de reproducción de otras normas como uno más de los ejemplos de preceptos innecesarios que provocan confusión en el operador jurídico. El riesgo de inconstitucionalidad que estos preceptos innecesarios conllevan se materializa en este caso en que una norma autonómica reproduce una norma estatal en una materia, como la penal, en la que la Comunidad Autónoma carece de toda competencia para legislar, por lo que procede declarar su nulidad. Además, el texto del precepto autonómico recurrido no era exactamente coincidente con el estatal, lo cual evidenciaba el ejercicio por el Parlamento valenciano de la po-

restad legislativa en materia penal, ámbito reservado al Estado por el artículo 149.1.6 CE.

Una vez declarada la inconstitucionalidad de la norma valenciana por incompetencia de su productor, el Tribunal ya no entra a considerar la im-

putación de vulneración de la reserva de ley orgánica, en lo que podría parecer una negación del carácter de norma de distribución competencial que se predica frecuentemente de la reserva de ley orgánica.

Jordi Freixes

Sentencia 171/1996, de 30 de octubre (Pleno). Recurso de inconstitucionalidad número 1.106/1988, planteado por el Gobierno de la Nación en relación con el art. 10, apartados 4 y 5, y la disposición adicional 14 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1988.

Ponente:

Enrique Ruiz Vadillo

El objeto del presente recurso es examinar la constitucionalidad del art. 10, apartados 4 y 5, de la Ley 2/1988 de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1988, que dispone la creación de determinados fondos cuyo objeto es atender diversas finalidades en materia retributiva del personal laboral y funcionario de la Comunidad Autónoma, a la luz de los art. 149.1.13, 156.1 y 146, todos ellos de la CE, y el art. 2.1.b de la LOFCA, en relación con el art. 28 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado, que establece un tope del 4 por 100 en materia de incremento salarial para el personal al servicio del sector público. Así mismo, se ha de dilucidar si es constitucional o no la disposición adicional decimocuarta de la citada Ley autonómica —fundamentada en el art. 49.2 del EAG—, que prevé la publicación futura de los baremos

para la distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal cuando es el Estado el que en virtud del art. 149.1.14 tiene competencia exclusiva en materia de hacienda general.

En la presente sentencia del Tribunal Constitucional se diferencian dos cuestiones. En primer lugar, el equilibrio necesario que ha de existir entre el principio de autonomía financiera reconocido en el art. 156.1 de la CE y el principio de coordinación que se recoge en el mismo artículo. En segundo lugar, se trata de delimitar hasta dónde llegan las competencias del Estado en materia de régimen local y hasta dónde llegan las competencias de las comunidades autónomas en el mismo ámbito.

En relación con la primera cuestión, el Tribunal Constitucional considera que las comunidades autónomas poseen autonomía financiera reconocida en el art. 156.1 CE, lo que implica una capacidad de decisión propia a la hora de establecer sus recursos, administrar sus ingresos y gestionar su actividad de gasto.¹

1. En la STC 37/1987, de 26 de marzo, ya consideró el propio Tribunal que: «La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y el Estatuto.»

Esta autonomía financiera se ha de predicar de las dos facetas de la actividad financiera de cualquier ente público: la obtención del ingreso y la realización del gasto. No obstante, debe matizarse esta idea en el sentido de que tanto la doctrina como la propia jurisprudencia constitucional han coincidido en señalar que la autonomía financiera del art. 156.1 de la CE se ha desarrollado más en la vertiente de la realización del gasto que en la propia del ingreso.²

Este desarrollo superior de la autonomía financiera en relación con el gasto, en cambio, no significa que no se halle limitado por el principio de coordinación con la Hacienda estatal recogido en el tantas veces citado art. 156.1 de la CE. El Tribunal Constitucional estima que la disposición de gasto que implica el art. 10 en sus apartados 4 y 5 de la Ley de Galicia no puede contravenir lo que del citado artículo se deriva, es decir, la capacidad del Estado para establecer medidas de coordinación con las que, por ejemplo, reducir el déficit del sector público.

Este argumento acompaña en la Sentencia a otro que el Tribunal Constitucional extrae del art. 149.1.13. En ese precepto se señala que el Estado tiene la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que es fundamento para que el Tribunal considere en esta Sentencia (y en otras como la 63/1981, la 96/1990 o la 237/1992) que ese ente puede establecer los incrementos máximos de las retribuciones salariales de los empleados del sector público en aras de «[...] contener la expansión relativa de uno de los

componentes esenciales del sector público».

Se ha de destacar, además, que el Tribunal Constitucional considera que esta medida bien puede ser establecida a través de una Ley de presupuestos, puesto que esta norma no es solamente una previsión contable de los gastos a realizar sino que, en la actualidad, se ha convertido en un instrumento económico o, en términos utilizados por el Tribunal, en «un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno» (STC 27/1981 y 76/1992). En consecuencia, la Ley de presupuestos no tiene por objeto sólo, siguiendo el art. 48 de la Ley general presupuestaria, la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones del Estado sino que adquiere también el carácter de ley coordinadora en el ámbito de la economía.

No obstante lo anterior, el Tribunal Constitucional destaca que el principio de coordinación no implica un título que permita al Estado obviar la autonomía de las comunidades autónomas. En este sentido ha de ceñirse a establecer los aspectos estrictamente indispensables para conseguir los fines de política económica y fiscal que se haya propuesto y, por ende, las medidas limitativas de la autonomía han de estar directamente relacionadas con los mencionados fines (se trata de una línea jurisprudencial ya recogida en otras sentencias como la 63/1986, la 96/1990, la 237/1992 y la 68/1996).

En el caso concreto de fijar los límites a los incrementos salariales de los empleados públicos el Tribunal considera que el Estado puede fijar las retribuciones en relación con cada grupo. Sin em-

2. Sobre esta cuestión puede verse, como ejemplo, el fundamento jurídico séptimo de la STC 13/1992, de 6 de febrero (BOE núm. 54, de 3 de marzo de 1992).

bargo, son las comunidades autónomas las que han de fijar los incrementos de cada una de las personas afectadas.

Según el Tribunal, el Estado se ha ceñido a lo dicho en el párrafo anterior. Ese ente se ha limitado a establecer un tope máximo global en las retribuciones a los empleados públicos. En cambio, no sucede lo mismo con la Comunidad Autónoma de Galicia, que con el art. 10, apartados 4 y 5, de su Ley de presupuestos se ha excedido de lo establecido por lo que considera inconstitucional el citado precepto.

Con la segunda cuestión recurrida por el Gobierno de la Nación, nuevamente se plantea el Tribunal Constitucional la pugna que en múltiples ocasiones han disputado el Estado y las comunidades autónomas relativa a la distribución de competencias a efectos de incidir sobre los entes locales. La cuestión debatida no tan sólo se ha planteado por lo que a la distribución de competencias financieras se refiere, sino genéricamente para todo tipo de materias, de modo que si bien en la STC 84/1984, de 23 de diciembre, se afirmó que el régimen local «es siempre el resultado de la actividad concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas», a su vez en la STC 32/1981, de 28 de julio, el Tribunal afirmó que «debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) de las competencias locales [...]». Por tanto, y según la STC 32/1981,³ de 28 de julio, las entidades locales, como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada «no pueden ser dejadas, en lo que toca a la definición de

sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho [...]».

Por lo que hace a la cuestión que ahora se plantea, en este caso el recurrente considera que la Comunidad Autónoma de Galicia carece de competencias para incidir en los criterios de distribución de un fondo municipal creado para proceder a la distribución de las participaciones en los ingresos del Estado a favor de los entes locales. Ello le lleva a plantear la inconstitucionalidad de la disposición adicional 14 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia, conforme a la que se preveía que «la Xunta de Galicia publicará antes del 30 de junio la valoración de los baremos para la distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal en desarrollo de lo dispuesto en el art. 49.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia».

Por tanto, se considera que el art. 49.2 EAG conforme al cual «[...] los ingresos de los entes locales de Galicia, consistentes en participación en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas, se percibirán a través de la Comunidad Autónoma gallega, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las referidas participaciones», implica exclusivamente que la Comunidad Autónoma de Galicia deba limitarse a distribuir tales ingresos conforme a las directrices estatales y sin poder por ello incidir en la forma en cómo dicha distribución sea efectuada. Ello sólo sería posible si dispusiera de ingresos que le correspondieran.

A ello añade que no tan sólo la Co-

3. Vid, en el mismo sentido, las STC 25/1983, 76/1983, 27/1987 y 214/1989.

munidad Autónoma gallega está desprovista de competencia para incidir en tal distribución, sino que además está incidiendo sobre la competencia exclusiva que el Estado dispone sobre la Hacienda general (art. 149.1.14 CE), propiciando con su intervención una actividad atentoria contra la autonomía local así como el establecimiento de criterios de distribución no homogéneos.

Contrariamente, la Junta de Galicia afirma que si se quiere dar contenido al art. 49.2 EAG, el papel a adoptar por la Comunidad Autónoma no debe consistir en una mera ventanilla de entrega de dichos ingresos sino que, en virtud del art. 2.2 LOFCA, que justifica que cada comunidad está obligada a velar por su propio equilibrio interterritorial, nada impide que la propia comunidad, partiendo de los criterios de distribución establecidos por el Estado, sea la que determine su ponderación.

Para la resolución de esta controversia, nuevamente el Tribunal Constitucional trae a colación la jurisprudencia que ya vertiera con sus STC 96/1990, 237/1992 y 331/1993, en las que se resolvió la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas relativa a la regulación de los ingresos estatales consistentes en participaciones en ingresos estatales, al igual que la STC 331/1993, que falló en los mismos términos respecto de los criterios de distribución de las subvenciones incondicionadas. En particular reitera que las participaciones tienen por objeto hacer efectivo el principio de suficiencia (art. 142 CE) y de solidaridad (art. 138 CE) y que es el Estado quien debe actuar como garante de la consecución de tales principios en función de la competencia exclusiva de que dispone en materia de hacienda general (art. 149.1.14 CE) por lo que le corres-

ponde determinar los criterios de distribución.

Sin embargo el Tribunal Constitucional no considera que el papel que deba adoptar la Comunidad Autónoma gallega sea exclusivamente el de mera distribuidora de unos ingresos. Efectivamente, el art. 49.2 EAG la habilita para que pueda adoptar medidas concretas de ponderación siempre y cuando respete los criterios de distribución establecidos por el Estado sin alterarlos ni desarrollarlos.

Por oposición a esta jurisprudencia, la STC que aquí comentamos, cabe destacar que esta posición favorable a la intervención autonómica no ha sido siempre la detentada por nuestro alto Tribunal. Recordemos que en la STC 179/1985, de 19 de diciembre, el Tribunal calificó la Ley 24/1983, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales, como una «ley medida» estatal, amparada también por el art. 149.1.14 CE. Esta calificación implicó la negación de toda posible intervención autonómica puesto que según el Tribunal Constitucional «no es un cuerpo de normas abstractas, destinadas a regular, con vocación de permanencia, un determinado género de relaciones, sino una medida coyuntural, específicamente destinada al muy concreto fin de sanear las Haciendas Locales, colmando los déficit existentes y sentando las bases de un futuro equilibrio financiero» de modo que tan sólo se hace posible la intervención estatal dado que «una medida de este género ha de incluir necesariamente todos los preceptos que se consideren necesarios para alcanzar el fin previsto, respecto del cual tienen un carácter puramente instrumental».

En cambio, la Sentencia que aquí comentamos, de modo más acorde con la

distribución de competencias establecida en el bloque de constitucionalidad, se muestra favorable a la intervención autónoma dado que se trata de coonestar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado sobre la hacienda general con el correspondiente cumplimiento del principio de solidaridad en el ámbito intraterritorial por parte de la Comunidad Autónoma gallega.

En conclusión, el Tribunal Constitucional resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de la Nación admitiendo la constitucionalidad del precepto debatido en la medida en que respete los criterios de distribución establecidos por el Estado.

Susana Campuzano Vega
José Antonio Fernández Amor

Sentencia 172/1996, de 31 de octubre. Conflicto positivo de competencia 407/1986, promovido por el Gobierno estatal contra determinados preceptos del Decreto catalán 307/1985, sobre normas y procedimientos para la aplicación de las incompatibilidades al personal sanitario al servicio de la Generalidad de Cataluña. Voto particular del magistrado Rafael de Mendizábal Allende.

Ponente:

Rafael de Mendizábal

El Decreto recurrido regula, con carácter transitorio, las incompatibilidades del personal sanitario al servicio de la Generalidad de Cataluña. En este sentido, se trata de un desarrollo de la Ley estatal 53/1984, donde se establece el régimen general de las incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas. En la disposición final primera de la misma se declara el carácter básico de su contenido, con algunas excepciones ya mencionadas.

El Gobierno estatal considera que algunas disposiciones del Decreto catalán habrían infringido normas básicas contenidas en esta Ley. Por consiguiente, el Gobierno considera que la Generalidad ha excedido sus competencias al regular una materia básica sin respetar el contenido de la Ley estatal. Existe, además, el recurso de inconstitucionalidad núm. 399/1988 pendiente de resolución.

La representación del Gobierno de la Generalidad de Cataluña sostiene, por su parte, que la norma estatal ha regulado completamente la materia en cuestión y, en consecuencia, ha vaciado de contenido la competencia autonómica de desarrollo legislativo.

En la Sentencia 178/1989, desde un planteamiento más general, el Tribunal ya sostuvo que «el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas es básico como expresión de un principio estructural organizativo que se proyecta sobre el sector público en su conjunto» (FJ 6). Por lo tanto, el Tribunal se propone estudiar, a continuación, si los preceptos concretos discutidos, que el legislador ha calificado de básicos, lo son realmente con arreglo a la distribución constitucional de competencias.

El concepto de lo que es básico puede ser definido como «el común denominador normativo para todos en un sector determinado, pero sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter

nuclear, inherente al concepto» (STC 102/1995). Se trata, pues, de un fundamento o apoyo principal, no circunstancial, cuya finalidad es asegurar a las comunidades autónomas un común denominador normativo en razón de intereses generales superiores. Como regla general, las incompatibilidades de los funcionarios públicos pretenden garantizar su objetividad de actuación y su eficacia, aspectos exigibles de la propia actuación administrativa (art. 103 CE). Una vez afirmado, el Tribunal pasa a estudiar los supuestos concretos del caso.

El artículo 4.2 de la Ley estatal establece que el personal sanitario puede compatibilizar la actividad asistencial con determinadas plazas de carácter docente, «dentro del área de la especialidad del departamento universitario». En cambio, en su artículo 4, apartados segundo y tercero, no figura la limitación mencionada entre comillas. Ahora bien, los requisitos o condicionamientos al régimen general de incompatibilidades, dada la aspiración constitucional de este último, gozan también de la consideración de básicos. Por lo tanto, han de ser respetados por la comunidad autónoma en su desarrollo legislativo. El requisito de la excepción en el caso de la misma área científica pretende fomentar la especialización y preparación profesional del personal sanitario. No se vulnera, de esta forma, el principio constitucional de eficacia. Así, la normativa autonómica de desarrollo debería haber incluido dicho requisito dado su carácter básico y ha de ser considerada, en consecuencia, como invalidada.

Otro precepto de la Ley estatal, considerado también básico por el legislador, establece la incompatibilidad del ejercicio de la medicina en centros de la Seguridad Social con actividades sanitarias privadas únicamente cuando se

ocupe un puesto de trabajo que comporte el cobro de «complementos específicos» o un concepto equiparable. El Decreto catalán lo impide, en el mismo supuesto, cuando se cobre un complemento de dedicación exclusiva o similar (art. 8). El Tribunal sostiene que el respeto a las normas básicas estatales no significa que las comunidades autónomas no puedan desarrollar la legislación básica de acuerdo con sus propias características, como por ejemplo la específica estructura administrativa, o bien la materia en cuestión. Dicho esto, en relación con el problema concreto estudiado, lo que se considera básico es la imposibilidad para el sector sanitario público de compatibilizar esta actividad con otras del sector privado, cuando se cobren retribuciones complementarias por especial dedicación al lugar de trabajo en las administraciones públicas. La norma autonómica no contradice este principio básico cuando excluye el supuesto de funcionarios que gozan de complemento de dedicación exclusiva o similar, ya que es una regla que va en la misma línea de garantizar la eficacia y la máxima dedicación al cargo.

En relación con el mismo artículo 8 del Decreto catalán, el Tribunal no admite que se pueda considerar básica una incompatibilidad que se contempla, no ya en la Ley estatal, sino en un decreto que no contiene la normativa básica del caso. El Decreto estatal prohíbe al personal no jerarquizado de la Seguridad Social realizar una actividad profesional privada a diferencia de aquellas personas que se encuentren incluidas en su correspondiente relación. Esta incompatibilidad no tiene la consideración de básica. Lo que sucede es que el artículo 12 de la Ley estatal, por su parte, prohíbe compatibilizar con la función pública todas aquellas actividades a personas

a las que debe atenderse en el lugar público de trabajo. Por el contrario, el Decreto autonómico reduce esta incompatibilidad a las personas atendidas en el curso del mismo proceso patológico en el hospital donde se desarrolla la actividad de carácter público. Por consiguiente, se infringe además en este caso la normativa básica de la Ley estatal.

En relación con el art. 9 del Decreto catalán, la contradicción radica en la falta de respeto del régimen transitorio fijado en la disposición transitoria tercera de la Ley estatal. El Tribunal recuerda su Sentencia 133/1990 y sostiene que también pueden tener la consideración de básicos los aspectos transitorios del régimen que también lo sea, como ocurre en este caso. El Decreto catalán fija la posibilidad de seguir desarrollando dos trabajos públicos en régimen de prestación a tiempo parcial, en el momento de la entrada en vigor del propio Decreto. Sin embargo, para el mismo propósito, la Ley estatal establece una fecha distinta. El desajuste prueba la invasión competencial del Decreto catalán, que no ha respetado esta disposición transitoria básica.

Otro problema de derecho intertemporal aparece en el artículo 10 del Decreto. La disposición cuarta de la Ley exime provisionalmente al profesorado universitario de medicina, farmacia y enfermería del requisito de obtener autorización para compatibilizar la labor docente y la asistencia en centros hospitalarios de la universidad o concertados. Dado el carácter básico de la incompatibilidad aquí apuntada, también ha de concluirse, de nuevo, que el régimen transitorio referido a la misma tiene la consideración de básico. El Decreto catalán, por el contrario, desvirtúa este carácter temporal y establece un supuesto de compatibilidad permanente sin au-

torización. Por lo tanto, dicho precepto también invade competencias estatales.

El Decreto catalán permite compatibilizar además la labor de los médicos y practicantes titulares enmarcados en los cuerpos especiales al servicio de la sanidad local con otras funciones en equipos de atención primaria (art. 11.2, *in fine*). Según el Gobierno estatal ello supondría una ampliación con relación a lo establecido en la disposición transitoria quinta, que prevé únicamente la asistencia sanitaria a los beneficiarios de la Seguridad Social. Por consiguiente, se trata de un supuesto no previsto en la normativa básica. Ahora bien, en este caso el Tribunal no admite ninguna invasión competencial, sino una regulación que obedece a las características de la Administración sanitaria catalana y respeta la finalidad de la normativa básica. La misma argumentación es aplicable a la disposición adicional primera del Decreto, donde las especificidades no infringen tampoco el respeto a las bases. En efecto, se permite que el personal mencionado en la disposición transitoria de la Ley estatal, adscrito a los equipos de asistencia primaria, pueda compatibilizar su plaza con otra en el sector público sanitario, cuando se reúnan los requisitos establecidos por la Ley.

En definitiva, se estima parcialmente el conflicto positivo de competencia y se declaran contrarios a la distribución constitucional de competencias los apartados segundo y tercero del art. 4; el apartado 2 del art. 8; el inciso «a partir de la entrada en vigor del presente Decreto» del apartado primero del art. 9 y el art. 10 del Decreto.

Voto particular del magistrado Rafael de Mendizábal Allende.

El aspecto central de la discrepancia del magistrado radica en que, bajo la

aparición de un conflicto positivo de competencia, el Gobierno estatal reclama, en realidad, la adecuación de un reglamento autonómico a una Ley de bases. Por lo tanto, la pretensión del Gobierno estatal no denuncia una invasión competencial, ni tiene nada que ver con la distribución de competencias. La única connotación constitucional del conflicto es la remota referencia al título competencial común del art. 149.1.18 CE. Se trata, pues, de un problema de mera legalidad, que debería ser resuelto, por consiguiente, por los tribunales ordinarios, concretamente en un contencioso-administrativo. La manifiesta incompetencia deberá entenderse, en definitiva, dentro del contexto del principio de legalidad. Dice claramente este magistrado que «determinar el sentido y el alcance de la norma básica [...], por tanto interpretarla, no requiere las normas delimitadoras de la competencia». En resumen, «que los preceptos reglamentarios se excedan o respeten las bases ya configuradas como tales [en la anterior Sentencia 178/1989] no pone en cuestión el orden constitucional de competencias sino el principio

de jerarquía normativa como una de las manifestaciones del principio de la legalidad». Como propuesta procesal, el magistrado se muestra contrario a la desestimación, ya que se declararía una titularidad competencial, y sostiene, en su lugar, que es necesario no admitir el conflicto sin entrar en el fondo y permitir así que sea otra jurisdicción quien lo realice.

Además del problema procesal planteado por el voto particular (una inadmisión en la Sentencia por los casos detectados en la fase final del proceso), el mismo abre la posibilidad a una reflexión sobre la posibilidad de que el Tribunal Constitucional retome nuevamente una ley de bases estatal declarada constitucional para resolver una discusión competencial puntual. En este sentido, la decisión es una muestra de flexibilidad en la relación bases-desarrollo. En efecto, se admite que la normativa autonómica no repita literalmente la regulación básica, sino que introduzca aspectos relativos a las peculiaridades propias, sin que ello signifique forzosa-mente una infracción de las bases.

Antoni Roig

Sentencia 183/1996, de 4 de noviembre (BOE de 17 de diciembre). Conflicto positivo de competencia 433/188, promovido por el Gobierno del Estado contra el artículo 2, *in fine*, y el anexo de la Orden del Departamento de Industria del Gobierno vasco, de 2 de abril de 1987, por la que se regula la inspección técnica de vehículos dedicados al transporte escolar y de menores.

Ponente:

Carles Viver i Pi-Sunyer

El presente conflicto de competencia planteado por el abogado del Estado contra la Orden del Departamento de Industria del Gobierno vasco, de 2 de abril de 1987, se centra en la determi-

nación del titular de la competencia para establecer las normas técnicas que deben cumplir los vehículos destinados a transporte escolar o de menores.

El artículo 2 *in fine* y el anexo de la citada norma departamental añade, a la normativa estatal vigente, determinados requisitos relativos a aquellas normas técnicas.

El Tribunal ha de resolver, por tanto, si la Comunidad Autónoma vasca ostenta la competencia para dictar este tipo de normativa en la medida en que deberá determinar si ésta es una cuestión subsumible dentro de los títulos competenciales de industria y transporte, sobre los que el País Vasco ostenta la competencia exclusiva (artículos 10.30 y 10.32 del Estatuto de autonomía del País Vasco, respectivamente) o bien si, como argumenta el abogado del Estado, el título competencial en juego es el de tráfico y circulación de vehículos a motor, exclusivo del Estado de acuerdo con el artículo 149.1.21 CE.

La Sentencia destaca el hecho de que ésta no es una cuestión novedosa en la jurisdicción constitucional y que ya ha sido resuelta en anteriores sentencias (59/1985, 181/1992, 203/1992, 14/1994 y 118/1996), creando de este modo una línea jurisprudencial constante y uniforme, en este sentido, en la medida en que diferencian claramente dos títulos competenciales distintos: *a*) Aquél para determinar los requisitos técnicos que han de cumplir los vehículos para garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas en los diferentes transportes, perteneciendo a la materia de tráfico, exclusiva del Estado; y *b*) La actividad ejecutiva de verificación del cumplimiento de aquellos requisitos técnicos exigidos en la legislación estatal para la homologación de determinados productos industriales destinados al transporte, que pertenecen a la materia de industria y, por tanto, exclu-

siva de la Comunidad Autónoma vasca.

Así, pues, conforme a la argumentación del abogado del Estado y la reiterada jurisprudencia constitucional, el Tribunal considera que, dentro del concepto de tráfico y circulación de vehículos a motor, no sólo se incluyen las condiciones relativas a la conducción, sino también aquellas que han de cumplir los vehículos que circulen y, por tanto, entre estas últimas deberán incluirse necesariamente tanto los requisitos técnicos exigibles a los vehículos al objeto de garantizar la seguridad de las personas y cosas exteriores a ellos, como aquellos otros que pretenden proteger a quienes, como conductores o pasajeros, se encuentren en su interior. Dos elementos indisolubles de la seguridad en el tráfico y la circulación y no de la materia industria, ni de la verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos exigibles para los vehículos a motor, como argumentaba la representación procesal del Gobierno vasco.

En consecuencia, el Tribunal deberá declarar nulos los artículos 2 *in fine* y el anexo de la Orden del Departamento de Industria del Gobierno vasco en la medida en que desarrollan o modifican la regulación estatal sobre una materia atribuida constitucionalmente en exclusiva al Estado. Por ello el Tribunal entiende que la actividad normativa del Gobierno vasco invade la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.21 CE.

Francesc Vallès

Sentencia 184/1996, de 14 de noviembre. Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno del Estado con relación al Decreto 48/1988, de la Comunidad Autónoma de Baleares, sobre pesca marítima, por el que se regula la pesca de arrastre de las Islas Baleares.

Ponente:

Tomás S. Vives Antón

La impugnación de la disposición reglamentaria autonómica presenta, en este caso, una particularidad procesal. En efecto, el Gobierno la realiza de acuerdo con la vía procesal que le ofrece el título V de la LOTC («De la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las comunidades autónomas previstas en el artículo 161.2 de la Constitución»). El Gobierno estatal requirió al Consejo del Gobierno balear la derogación del Decreto discutido por considerar que afectaba al principio de libre circulación (artículo 139.2 CE), dado que impedía el libre tránsito de las flotas de las restantes comunidades autónomas. Además, el Gobierno sostenía que la Comunidad balear no disponía de competencia normativa en materia de pesca marítima. En el escrito de interposición de la impugnación, siguiendo la vía del título V (artículos 76 y 77 LOTC), el Gobierno limita su pretensión a los límites de un conflicto de competencia. El Tribunal admite la reducción, a pesar de la vía procesal seguida, ya que el artículo 77 LOTC remite a los artículos 62 a 67 de la misma Ley orgánica, es decir, a los conflictos de competencia.

El abogado del Estado sostiene que el Decreto autonómico invade la competencia exclusiva estatal en materia de pesca marítima (artículo 149.1.19 CE). En efecto, la competencia autonómica de los artículos 148.1.11 CE y 10.18 EAIB se refiere a las «aguas interiores». Por otra parte, la competencia sobre or-

denación del sector pesquero no corresponde a la materia «pesca marítima» y no se pueden identificar ambos títulos habilitados.

El representante de la Comunidad balear interpreta que la cláusula «sin perjuicio» del artículo 149.1.19 CE debe ser entendida en el sentido de que el Estado es quien ha de dictar la legislación básica en materia de pesca marítima, y las comunidades autónomas con título competencial expreso en sus respectivos estatutos pueden efectuar un desarrollo normativo y la ejecución de las bases. En este sentido, el Decreto considera básicos los artículos 1 y 2 del Real decreto 681/1980.

El Tribunal afirma que existe una doctrina constante sobre la materia desde la Sentencia 56/1989 (STC 147/1991; 57/1992; 68/1992). Se ha sostenido, en estos pronunciamientos, la necesidad de distinguir en el artículo 149.1.19 CE entre dos títulos competenciales distintos: «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero». El título relativo a la «pesca marítima» es competencia exclusiva del Estado siempre y cuando se refiera a aguas distintas de las interiores. Este título habilita al Estado para regular las «condiciones y características de la actividad de extracción de este recurso natural, así como los regímenes de explotación, protección, mejora y conservación de los recursos pesqueros. Por esta razón deberá considerarse competencia exclusiva del Estado la normativa referente a los recursos y zonas de pesca (fondos, calados, distancias, coras), a los períodos de actividad (vedas, horas de captura, etc.) y las técnicas de extrac-

ción (artes y otras formas de pescar)» (FJ 3). Sin embargo, el título competencial «ordenación del sector pesquero» tiene un ámbito más restringido, como es la pesca, no desde la vertiente de extracción, sino como sector económico. Incluye, así, «todo lo relativo a la organización económica de este sector productivo y, por tanto, todo lo que se refiere a la determinación de quienes pueden ejercer la actividad pesquera (condiciones profesionales de los pescadores y demás personas del sector), sus condiciones y formas de organización y explotación comercial (registros oficia-

les, cofradías de pescadores, construcción de barcos, lonja de contratación, etc.)» (FJ 3).

El Decreto balear no se limita a las aguas interiores y ordena una concreta modalidad de extracción de pesca, como la pesca de arrastre. Existe, pues, una invasión del título competencial estatal relativo a «pesca marítima», comprendido en la materia de pesca del artículo 149.1.19 CE. En consecuencia, el Tribunal declara la titularidad estatal en la materia y declara la nulidad del Decreto.

Antoni Roig

1.3.2. PROCESOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Xavier Bonet i Frigola

Julio de 1996

Cuestión de inconstitucionalidad 2418/1996, planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con el artículo 38.2 de la Ley 5/1990, de 29 de junio, de medidas en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que estableció un gravamen complementario de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar para el año 1990, por posible vulneración de los artículos 9.3, 14, 31.1 y 38 de la Constitución (BOE de 9 de julio).

Cuestión de inconstitucionalidad 2629/1996, planteada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con el artículo 27.3.j de la Ley orgánica 2/1996, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, por poder vulnerar el artículo 25.1 de la Constitución (BOE de 20 de julio).

Cuestión de inconstitucionalidad 2679/1996, planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, respecto al apartado A) del artículo 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, por poder vulnerar los artículos 31.1 y 3 y 133 de la Constitución (BOE de 20 de julio).

Cuestión de inconstitucionalidad 2718/1996, planteada por la Sala Segunda del mismo Tribunal Constitucional, en relación con el apartado 3 del artículo 17, en cuanto al inciso «el acreedor tendrá derecho al cobro de intereses desde el día en que adquiera firmeza la resolución judicial, calculados según el tipo básico del Banco de España vigente dicho día», de la Ley de la Comunidad Valenciana 4/1984, de 13 de junio, de la Hacienda Pública de la Generalidad Valenciana, por poder vulnerar el artículo 14 de la Constitución (BOE de 20 de julio).

Agosto

Recurso de inconstitucionalidad 3079/1996, promovido por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal al servicio de la Administración, organismos autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias. En concreto, los artículos objeto de examen son: art. 2.1ª y en conexión con éste el art. 1, ambos de la Ley del Principado de Asturias 1/1996 (BOE de 8 de agosto).

Septiembre

Conflicto positivo de competencias 3284/1994, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con tres órdenes del Ministerio de Comercio y Turismo, de 25 de abril de 1996 y una resolución; la primera de las órdenes, por la que se establecen subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica de la industria turística, en aplicación del Plan Futures 1996-1999; la segunda, por la que se establecen subvenciones para el desarrollo de nuevos productos turísticos, en aplicación del Plan Futures 1996-1999, y la tercera, por la que se establecen subvenciones para el desarrollo de nuevos productos turísticos, en aplicación del Plan Futures 1996-1999, y la Resolución de 19 de abril de 1996, del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), por la que se convoca la oferta pública de servicios para la mejora de la competitividad, en aplicación del Plan marco de competitividad del turismo español, Plan Futures 1996-1999 (BOE de 25 de septiembre).

Cuestión de inconstitucionalidad 3377/1996, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de los artículos 9.1.a y 10.2.c de la Ley del Parlamento de Cataluña 57/1987, de 4 de abril; y 2.1.c, 2 y 3 de la Ley del mismo Parlamento 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción que le dio la disposición adicional 21.2 de la Ley del mismo Parlamento 13/1988, de 31 de diciembre, por su posible contradicción con el artículo 149.1.18 de la Constitución y con los artículos 36.1.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (BOE de 25 de septiembre).

Cuestión de inconstitucionalidad 2851/1996, planteada por la Audiencia Provincial de Zaragoza, respecto de la disposición adicional decimooctava, apartado uno, de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1986, por posible vulneración de los artículos 9.3, 81 y 134 de la Constitución (BOE de 25 de septiembre).

Recurso de inconstitucionalidad 2851/1996, promovido por más de 50 diputados, contra los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, así como la disposición adicional segunda y disposición final primera, tercer párrafo, del Real decreto ley 7/1996, de 7 de junio, de medidas urgentes, de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica (BOE de 25 de septiembre).

Octubre

Recurso de inconstitucionalidad 3404/1996, promovido por la Junta de Andalucía, contra el Real decreto ley 11/1996, de 17 de junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población; en concreto se objeta contra el artículo 1.3 y la disposición final primera del Real decreto citado (BOE de 9 de octubre).

Recurso de inconstitucionalidad 3540/1996, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 14, en conexión con el último párrafo del artículo 6, y el párrafo primero de la disposición transitoria tercera y disposición transitoria cuarta de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/1996, de 25 de junio, de atención farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE de 30 de octubre).

Noviembre

Cuestión de inconstitucionalidad 2820/1996, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto del art. 41, en conexión con los artículos 45, 48 y 117, todos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, por poder vulnerar el artículo 31.3 de la Constitución (BOE de 9 de noviembre).

Diciembre

Cuestión de inconstitucionalidad 4064/1996, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, respecto a los artículos 9.1.a y 10.2.c de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, y artículo 2.1.c, 2 y 3 de la Ley del mismo Parlamento 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción dada por la disposición adicional 21.2 de la Ley de dicho Parlamento 13/1988, de 31 de diciembre, por posible contradicción con el artículo 149.1.18 de la Constitución y con los artículos 36.1.a y b y 36.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (BOE de 14 de diciembre).

Recurso de inconstitucionalidad 3907/1996, promovido por el Gobierno de Canarias contra determinados preceptos del Real decreto ley 12/1996, de 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios destinados a atender obligaciones de ejercicios anteriores y regularizar anticipos de fondos, y por el que se adoptan medidas tributarias urgentes (BOE de 14 de diciembre).

Conflicto positivo de competencias 4215/1996, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden de 1 de julio de 1996, del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se convocan ayudas de educación especial para el curso 1996/1997 (BOE de 27 de diciembre).

Cuestión de inconstitucionalidad 4413/1996, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, respecto de los artículos 5.b y 10.1 del Real decreto legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de procedimiento económico-administrativo, por posible contradicción con los artículos 9.3 y 152.1 de la Constitución (BOE de 27 de diciembre).

Enero de 1997

Cuestión de inconstitucionalidad 4124/1996, planteado por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, respecto del artículo 135.b, último inciso, del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, por posible contradicción del artículo 23.2 de la Constitución (BOE de 24 de enero).

Febrero

Cuestión de inconstitucionalidad 4654/1996, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Las Palmas, del Tribunal Superior de

Justicia de Canarias, respecto del artículo 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, por poder vulnerar el artículo 31.3 de la Constitución (BOE de 10 de febrero).

Cuestión de inconstitucionalidad 45/1997, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de los artículos 9.1.a y 10.2.c de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1985, de 4 de abril, y 2.1.c, 2 y 3 de la ley 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción dada por la disposición adicional 21.2 de la Ley del mismo Parlamento 13/1988, de 31 de diciembre, por posible contradicción con el artículo 149.1.18 de la Constitución, y con los artículos 36.1.a y b y 36.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (BOE de 10 de febrero).

Recurso de inconstitucionalidad 105/1997, promovido por la Junta de Extremadura contra los preceptos 2.1.a y e, 5.2, 6.2.a, 8, 9.3, 12.1, 13.1, 13.2, 13.3, 13.6, 27, 28, 29 y 31.2 de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas y de medidas fiscales complementarias (BOE de 10 de febrero).

Recurso de inconstitucionalidad 106/1997, promovido por la Junta de Extremadura contra los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado (BOE de 10 de febrero).

Recurso de inconstitucionalidad 104/1997, promovido por la Junta de Extremadura contra el artículo único de la Ley orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, en cuanto da nueva redacción a los

artículos 10.4.a, 11.a y g y 19.2 de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas, así como contra aquellos preceptos que por conexión pudieran resultar contrarios a la Constitución (BOE de 11 de febrero).

Cuestión de inconstitucionalidad 280/1997, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, respecto de los artículos 5.b y 40.1 del Real decreto legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de procedimiento económico-administrativo, por poder vulnerar los artículos 9.3 y 152.1 de la Constitución (BOE de 21 de febrero).

Marzo

Conflicto positivo de competencia 174/1997, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Gobierno, en relación con dos resoluciones de 2 de septiembre de 1996, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa, y del Ministerio de Economía y Hacienda por las que se convocan las ayudas reguladas en dos órdenes de 25 de abril de 1996, en las que se establecieron subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica de la industria turística y subvenciones dirigidas a promover la internacionalización de la empresa turística española, en ambos casos en aplicación del Plan marco de competitividad del turismo español 1996-1999 (BOE de 6 de marzo).

Cuestión de inconstitucionalidad 4626/1996, planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Adminis-

trativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, respecto del artículo 41 apartado A) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, por posible contradicción con el artículo 31.3 de la Constitución (BOE de 22 de marzo).

Abril

Recurso de inconstitucionalidad 1296/1997, promovido por el presidente del Gobierno contra el artículo único de la Ley 4/1996, de 13 de diciembre, de ordenación de la función pública en el Principado de Asturias (BOE de 21 de abril).

Recurso de inconstitucionalidad 1297/1997, promovido por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma (BOE de 21 de abril).

Cuestión de inconstitucionalidad 662/1997, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, respecto del art. 61.2 de la LGT, en la redacción dada por la disposición adicional 14.2 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, por su posible contradicción con los artículos 24 y 25.1, en relación con el artículo 9.3, de la Constitución (BOE de 24 de abril).

Cuestión de inconstitucionalidad 946/1997, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, respecto de la disposición adicional octava del Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido

de las disposiciones legales vigentes en materia urbanística, por su posible contradicción con los artículos 137 y 140 de la Constitución (BOE de 24 de abril).

Recurso de inconstitucionalidad 1105/1997, promovido por la Junta de Andalucía contra el artículo único de la Ley orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (BOE de 24 de abril).

Recurso de inconstitucionalidad 1310/1997, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997 (BOE de 30 de abril).

Recurso de inconstitucionalidad 1311/1997, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra los artículos 5.2, 6.2, 13, 28 y 29 de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas y de medidas fiscales complementarias (BOE de 30 de abril).

Recurso de inconstitucionalidad 1312/1997, promovido por el Parlamento de Canarias contra el art. 165 de la Ley 13/1996, de 13 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (BOE 30 de abril).

Mayo

Cuestión de inconstitucionalidad 4450/1996, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana, respecto del ar-

título 17.3 de la Ley valenciana 4/1984, de 13 de junio, y 17.3 del texto refundido de la Ley de la hacienda pública de la Generalidad Valenciana aprobado por Decreto legislativo de 26 de junio de 1991, por posible contradicción con los artículos 14, 149.1.6, 149.1.14 y 156 de la Constitución (BOE de 7 de mayo).

Recurso de inconstitucionalidad 1259/1997, promovido por el defensor del pueblo contra la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 1997. En concreto se cuestiona la legalidad de los artículos 36, 37, 41.2 y las disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta, decimosexta, decimonovena, vigésimo primera, vigésimo quinta y vigésimo sexta (BOE de 7 de mayo).

Recurso de inconstitucionalidad 1492/1997, promovido por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 4/1996, de 26 de diciembre, de ordenación del servicio farmacéutico. Se cuestionan los artículos 20.2, 38.1 (párrafos 3º y 4º) y disposición transitoria 2ª (párrafo 1º) (BOE de 7 de mayo).

Conflicto positivo de competencia 1675/1997, planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con la Resolución de 23 de enero de 1997 del secretario general técnico del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se deniega la remisión a la Comunidad de Madrid del expediente administrativo relativo a la Fundación del «Teatro Lírico» (BOE de 21 de mayo).

Recurso de inconstitucionalidad 1243/1997, promovido por la Junta General del Principado de Asturias contra deter-

minados preceptos de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997. Los artículos impugnados son: 82.1, 82.2, 83 y 84 de la Ley 12/1996 (BOE de 22 de mayo).

Recurso de inconstitucionalidad 1244/1997, promovido por la Junta General del Principado de Asturias contra los artículos 2.1.a, 5.2, 13.1.2, 13.1.3, 27, 28 y 29 de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas y de medidas fiscales complementarias. (BOE de 22 de mayo).

Recurso de inconstitucionalidad 1299/1997, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 52 a 56 de la Ley foral 24/1996, de 30 de diciembre, del impuesto de sociedades de Navarra (BOE de 22 de mayo).

Recurso de inconstitucionalidad 1313/1997, promovido por el Parlamento de Canarias contra la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas y de medidas fiscales complementarias (BOE de 22 de mayo).

Recurso de inconstitucionalidad 1316/1997, promovido por el Gobierno de Canarias contra la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas y de medidas fiscales complementarias (BOE de 22 de mayo).

Recurso de inconstitucionalidad 1297/1997, promovido por el presidente del Gobierno contra el art. 51 de la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de Canarias (BOE de 30 de mayo).

Junio

Conflicto positivo de competencias 1696/1997, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en relación con el Real decreto 2658/1996, de 27 de diciembre, por el que se regula el régimen de autorizaciones para la plantación de viñedo. Se cuestiona la legalidad del apartado 4 del artículo 3 del Real decreto 2658/1996 (BOE de 3 de junio).

Recurso de inconstitucionalidad 1785/1997, promovido por más de cincuenta diputados contra el Real decreto ley 1/1997, de 31 de enero, por el que se incorpora al derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, de la Comisión Europea, sobre uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adi-

cionales para la liberalización del sector (BOE de 3 de junio).

Cuestión de inconstitucionalidad 745/1997, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Santa Cruz de Tenerife, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto al art. 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, puesto en conexión con los artículos 45, 48 y 117 de la misma Ley, por si pudiera ser contrario al artículo 31.3 de la Constitución (BOE de 3 de junio).

Cuestión de inconstitucionalidad 1707/1997, planteada por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, respecto del artículo 34.4 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 1990, por posible vulneración y contradicción con los artículos 66.2 y 134.2 de la Constitución (BOE de 13 de junio).

1.4. COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL SENADO

A cargo de Enric Fossas y Francesc Vallès

La actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado durante el primer semestre de 1997 se ha desarrollado en el marco de la nueva etapa política abierta con las elecciones generales del 3 de marzo de 1996 (gobierno del PP, pacto PP-CIU, mayoría absoluta del PP en el Senado) que dieron paso a la VI Legislatura de las Cortes Generales. Recordemos que la Comisión fue creada en 1994 con la reforma del Reglamento de la cámara y fue concebida por las fuerzas políticas como un experimento más bien provisional para potenciar la «función territorial» de la cámara alta con la intención de que en el futuro condujera a su transformación en profundidad mediante una reforma constitucional.

El alcance limitado de los cambios introducidos por la reforma reglamentaria en cuanto a la composición y funciones de la Comisión no permitía grandes experimentos, pero hacía posible la creación de una nueva dinámica en las relaciones Senado-comunidades autónomas, siempre que hubiera impulso y voluntad por parte de las fuerzas políticas. Efectivamente, el primer período de funcionamiento de la Comisión había mostrado las potencialidades autonómicas de este órgano parlamentario, pero su actividad se vio fuertemente condicionada por la inestabilidad política y los procesos electorales

que tuvieron lugar en esta etapa. Tal como pusimos de manifiesto en la anterior crónica, las actividades más importantes de la Comisión hasta hoy han sido el debate anual sobre el Estado autonómico y los trabajos de la ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado. El primero porque puede constituir, como se comprobó en 1994, un fuero privilegiado de encuentro de las comunidades autónomas y el Gobierno ya que permite un diálogo público y abierto sobre la situación del Estado autonómico; la segunda, porque traslada la iniciativa de reforma constitucional del Senado al mismo órgano, enriquece los trabajos técnicos y facilita las primeras negociaciones políticas entre todos los implicados. Por eso la crónica de la actividad de la Comisión debe centrarse básicamente en el debate y en la ponencia.

I. Debate sobre el Estado de las autonomías

El segundo debate sobre el Estado autonómico que se llevaba a cabo desde la creación de la Comisión (en 1995 se pospuso y finalmente no se celebró a causa de la disolución anticipada de las cámaras en enero de 1996) tuvo lugar los días 12 y 13 de marzo de 1997. Como en el anterior, tomaron parte en

la misma todos los presidentes de las comunidades autónomas (con la incorporación de las recién creadas de Ceuta y Melilla) excepto el *lehendakari* vasco, que de nuevo no asistió ya que los nacionalistas vascos estiman que se trata de un fuero «inconsistente». El debate debía poner de manifiesto las posiciones de los partidos políticos sobre el Estado autonómico después del pacto PP-CIU y con una mayoría de comunidades autónomas gobernadas por el PP. Esta situación se vio reflejada en los discursos pronunciados por los líderes políticos: los populares evitaron una confrontación entre ellos intentando preservar una imagen de unidad del partido, los socialistas actuaron de oposición y formularon críticas a un desarrollo autonómico basado sólo en el acuerdo PP-CIU, e Izquierda Unida denunció la falta de proyecto político para España. Pero sin duda los discursos más importantes fueron el del presidente de la Generalidad y el del presidente del Gobierno, que pusieron de manifiesto las posiciones contrastadas que mantienen sobre el Estado autonómico. El primero, que utilizó sólo la lengua catalana, rechazó de nuevo la pretensión de equiparar a Cataluña con el resto de comunidades autónomas y aseguró que el modelo autonómico no resuelve bien el ajuste de Cataluña en España. Evocó la idea de «soberanía compartida» anterior a 1714 pero al mismo tiempo asumió el «hecho español» y el compromiso con la vía del consenso y la negociación. El segundo afirmó que «el escenario autonómico está bien diseñado y la obra casi a punto» para defender la necesidad de cerrar el modelo autonómico. Invitó a las comunidades socialistas a incorporarse al nuevo modelo de financiación y destacó la importancia de la reforma del Senado.

Al final del debate se aprobaron una serie de mociones del PP —ninguna de las presentadas por el PSOE— de poca trascendencia política: necesidad de impulsar la cooperación entre comunidades autónomas mediante conferencias sectoriales, potenciación del Comité de las Regiones, aprobación del Plan hidrológico nacional, reforma de los estatutos de autonomía de Aragón, Canarias y Castilla-La Mancha, establecimiento por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de un nivel mínimo conjunto de los servicios generales para las comunidades autónomas. También se aprobaron algunas mociones presentadas por los nacionalistas catalanes en las que se reclamó mayor adaptación al carácter plurilingüe del estado de las televisiones privadas, del BOE y del Instituto Cervantes.

Como en la anterior ocasión, el debate tuvo gran eco mediático y logró convertir el Senado en el principal centro de interés político e informativo del país durante unos días. No obstante, tanto por su contenido como por las resoluciones que se aprobaron, este segundo debate sobre el Estado autonómico dejó una clara sensación de insatisfacción y puso de nuevo en cuestión la idoneidad del Senado actual como cámara territorial del Estado autonómico. Por desgracia, el debate también ha puesto de manifiesto la falta de interés por parte de las fuerzas políticas por la reforma misma del Senado.

Hay que decir que antes de este segundo debate sobre el Estado de las autonomías se celebró (el 12 de noviembre de 1996) un importante debate en la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el nuevo sistema de financiación autonómico acordado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, como consecuencia de las so-

licitudes formuladas tanto por el presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha como por el propio ministro para las Administraciones Públicas. El debate sirvió para explicitar las posiciones de las diferentes fuerzas políticas sobre las modificaciones que el pacto PP-CIU ha introducido en el sistema de financiación, contra el que se han manifestado públicamente los presidentes de las comunidades autónomas gobernadas por los socialistas, que han recurrido el sistema ante el Tribunal Constitucional.

II. Ponencia de reforma constitucional y actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado

La ponencia de estudio para la Reforma constitucional del Senado, que en la primera fase supuso la actividad más importante realizada por la Comisión, no se ha constituido —como en la anterior legislatura— en el seno de una comisión conjunta «Comisión General de las Comunidades Autónomas-Comisión Constitucional», sino que se ha creado expresamente y *ad hoc* una Comisión Especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado. Esta Comisión, constituida el 6 de noviembre de 1996, está presidida por el presidente del Senado y en la misma sesión constitutiva se aprueba también la creación de una Ponencia (formada por siete miembros del Grupo Parlamentario Popular, cinco del Socialista, dos del Catalán, dos del Grupo Vasco y dos más del Grupo Mixto), que aún no ha terminado su informe definitivo. Este hecho confirma que se han retomado los trabajos y actividades decaídos como con-

secuencia de la disolución anticipada de la V Legislatura y demuestra la voluntad de la mayoría actual de continuar con la reforma constitucional del Senado. Parece que el Gobierno está interesado en acelerar la tramitación de esta reforma, limitarla estrictamente a la cámara alta e introducir modificaciones de poca relevancia en relación con la nueva composición y funciones del Senado como cámara de representación territorial. En cualquier caso, aun cuando se ha creado al margen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, se le ha otorgado un mayor protagonismo y peso específico en la medida en que la única finalidad de esta Comisión es emitir un dictamen sobre la propuesta de reforma constitucional del Senado.

Respecto a las actividades desarrolladas por la Comisión, haremos una triple división en función de la naturaleza de los trabajos que ha llevado a cabo: *a*) creación de ponencias de estudio en el seno de la Comisión; *b*) iniciativas legislativas y expedientes tramitados; y *c*) comparecencias y preguntas orales.

a) Creación de ponencias de estudio. Durante este período se han constituido dos ponencias de estudio en el seno de la Comisión, una sobre el sistema de financiación autonómico (aprobada por el Pleno del Senado a propuesta de los grupos parlamentarios Popular, Catalán y Vasco); y otra para la evaluación de las necesidades de información económico-financiera de carácter territorial del Senado. Ninguna de ellas ha aprobado aún sus respectivos informes.

b) Iniciativas y expedientes. En esta etapa la actividad legislativa no ha sido muy intensa. A pesar de ello cabe destacar como hechos más relevantes la in-

tervención de la Comisión en la reforma de tres estatutos de autonomía mediante su participación en la tramitación legislativa de tres proposiciones de ley orgánica (leyes orgánicas 4/1996 y 5/1996, de 30 de diciembre, de reforma de los estatutos de autonomía de Canarias y de Aragón, respectivamente —BOE de 31 de diciembre; con corrección de errores en el BOE de 12 de marzo—; y Ley orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha —BOE de 4 de julio de 1997).

Ha participado también en la tramitación legislativa del proyecto de ley por el que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (Ley 2/1997, de 13 de marzo —BOE de 15 de marzo—); de la Ley 13/1997, de 25 de abril (BOE de 26 de abril) por la que se cambia la denominación de la provincia de «Baleares» por la de Islas Baleares; y finalmente ha participado también en la tramitación de la proposición de ley orgánica (del Congreso de los Diputados) de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico de vehículos a motor a Cataluña (por lo tanto, a través del procedimiento legislativo previsto en el artículo 150.2 de la Constitución española) y que en la fecha de redacción de esta crónica se encuentra únicamente pendiente de aprobación por el Pleno.

Como cuestiones de menor trascendencia cabe decir que la Comisión ha conocido de varios convenios entre comunidades autónomas: Convenio de colaboración en materia de extinción de incendios forestales entre la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla y León (6 de noviembre de 1996); y Convenio de co-

laboración entre la Junta General del Principado de Asturias y la Junta de Galicia en materia de movimiento pecuario y sanidad animal. Especial mención merece el Convenio de cooperación entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco para establecer un marco permanente de cooperación en aquellas materias que sean de su competencia, ya que suscitó controversias tanto en el campo político como por sus aspectos técnicos, y que finalmente fue retirado por el propio Gobierno de Navarra.

En este período se ha discutido de nuevo el alcance y la concreción del ejercicio de la competencia que el artículo 56.b del Reglamento del Senado da a la Comisión para emitir el correspondiente informe sobre el contenido autonómico de las iniciativas que deba tramitar el Senado. Como dijimos en la anterior crónica, esta competencia fue interpretada extensivamente, por lo que se acordó delegar la elaboración de los informes a una subcomisión. Parece que la nueva Comisión es favorable a interpretar esta competencia en un sentido más restrictivo y más reacia a admitir la delegación de esta función en otro órgano.

c) Comparecencias y preguntas orales. Esta es quizá la parte más dinámica de la Comisión y la que la configura principalmente como un órgano con sensibilidad autonómica, en el sentido de que ostenta la facultad de estar informada de todos aquellos asuntos de contenido autonómico. En este sentido hay que destacar que todas las preguntas orales presentadas durante este período han sido formuladas por senadores del Grupo Parlamentario Socialista, hecho que demuestra que el Senado sigue funcionando bajo una lógica partidista y no sobre la base de una lógica territorial.

No obstante, estas preguntas han provocado las comparencias del ministro para las Administraciones Públicas, Sr. Mariano Rajoy; del secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, Sr. Jorge Fernández Díaz; y del secretario de Estado de Hacienda, Sr. Juan Costa, para informar, entre otras, sobre cuestiones relacionadas con el nuevo sistema de financiación autonómico aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las nuevas líneas de política general del Ministerio para las Administraciones Públicas, las causas que llevaron al Gobierno a presentar un recurso de inconstitucionalidad contra las normas forales del impuesto de so-

ciedades y contra las leyes de presupuestos del País Vasco y Navarra, y sobre el alcance de los acuerdos celebrados con el País Vasco con relación al concierto y al cupo.

Finalmente hay que hacer referencia también a las comparencias de la Sra. Rita Barberà, presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias, y del Sr. Pasqual Maragall, como presidente del Comité de las Regiones de la Unión Europea, para informar sobre la situación actual, las necesidades y las perspectivas de las corporaciones locales en el marco del Estado de las autonomías y en el proceso de constitución de la Unión Europea.

