

ACTIVIDAD NORMATIVA,  
JURISPRUDENCIAL  
Y CONSULTIVA

---



# 1. INSTITUCIONES DEL ESTADO

## 1.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA ESTATAL

A cargo de Francesc de Carreras y Juan Carlos Gavara

**Ley orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha aprobado por la Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto (BOE núm. 159, de 4 de julio de 1997).**

Esta Ley orgánica procede a aprobar la reforma del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha (EACM), originariamente elaborado en 1982 y que, como todos los estatutos de las comunidades autónomas que accedieron por la vía del art. 143 CE, fue fruto de los pactos firmados en 1981 entre UCD y PSOE. En estos catorce años de aplicación se han realizado nuevos pactos y reformas para la ampliación extraestatutaria de las competencias autonómicas, se han fijado criterios interpretativos constitucionales, se ha adquirido experiencia en la gestión y prestación de servicios y se ha planteado una necesidad de profundizar en la capacidad de autogobierno, que en conjunto han aconsejado la reforma del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha.

Sin embargo, esta reforma, aunque afecta al techo competencial de la Comunidad Autónoma, al régimen de designación de los senadores autonómicos, al sistema electoral y a las normas de funcionamiento de las Cortes y el Gobierno regional, opera en un plano formal y simbólico de amplio alcance (22 modificaciones sobre un articulado originariamente compuesto por 54 artículos), pero en el plano real lo cierto es

que se trata de una ampliación de competencias que ya eran ejercidas por la Junta o bien de una adecuación de ciertos preceptos del Estatuto que eran inoperativos por una falta de coordinación con el funcionamiento de las instituciones centrales del Estado o con los criterios desarrollados en la jurisprudencia constitucional. Las principales novedades de carácter material residen en la creación de una nueva institución, el Consejo Consultivo, y en la introducción de la posibilidad de la disolución anticipada de las Cortes de Castilla-La Mancha por decisión del presidente de la Comunidad con una serie de particularidades que posteriormente se analizarán.

La modificación del techo competencial se ha realizado mediante una ampliación de las competencias exclusivas (art. 31 y 39 EACM), de las competencias de desarrollo normativo y ejecución (art. 32 y 37 EACM) y de las competencias ejecutivas de la Comunidad (art. 33 EACM). Estas nuevas competencias eran ejercidas en la práctica por la Comunidad de Castilla-La Mancha en virtud de la Ley orgánica 9/1992, que realizó la ampliación y transferencia de nuevas competencias a

las comunidades autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del art. 143 CE y que había proporcionado contenido al art. 35.2 EACM, que preveía dicha ampliación de competencias en el sentido marcado por el art. 148.2 CE (este artículo, por cierto, no ha sido suprimido por esta reforma a pesar de haber quedado sin contenido). El principal cambio ha sido que los controles y condiciones de ejercicio establecidos por parte del Estado en las competencias transferidas han desaparecido desde la incorporación de estas competencias en el Estatuto de autonomía. Por otra parte, a través de esta reforma algunas de las competencias de desarrollo normativo y de ejecución según la redacción originaria del Estatuto van a pasar a formar parte de las competencias exclusivas de la comunidad, cumpliendo de este modo la finalidad de homogeneizar el sistema general de distribución de competencias.

En relación al régimen de designación de los senadores autonómicos, el nuevo art. 9.2.e EACM establece que su designación se realizará para cada legislatura de las Cortes de Castilla-La Mancha y no para cada legislatura de las Cortes Generales tal como se establecía en la redacción originaria. En este sentido, el nuevo precepto se adecua a la realidad, ya que los senadores autonómicos son representantes de la Comunidad, estando la duración de su mandato conectada a la asamblea legislativa que procede a su designación y no a la duración de las Cortes Generales. De este modo, se armoniza con el resto de las comunidades autónomas a través de esta reforma el sistema de designación de los senadores autonómicos.

En cuanto al sistema electoral, las principales reformas se centran en la fijación de la duración obligatoria de la legislatura (cuatro años, celebrándose

nuevas elecciones el cuarto domingo de mayo del cuarto año), el aumento del número mínimo (47) y máximo (59) de diputados y la fijación del número mínimo de diputados elegibles en cada una de las provincias que forman parte de la Comunidad Autónoma (estas cuestiones, en sus líneas generales, se encontraban en la disposición transitoria primera EACM). Las demás cuestiones del sistema electoral de la Comunidad se remiten a su propia ley electoral, aunque tampoco esta remisión normativa supone novedad en relación a la redacción originaria del Estatuto.

Por último, las reformas que han afectado al funcionamiento de las Cortes y del Gobierno regional han sido numerosas. Se puede destacar la supresión de la norma que prohibía que los diputados percibieran una retribución fija o la supresión de la regulación por el Estatuto de autonomía de los periodos de sesiones ordinarios de las Cortes, que pasarán a ser regulados por el Reglamento parlamentario. Por otra parte, se establece la necesidad de aprobar una Ley del Gobierno que, por primera vez en nuestro ordenamiento, debe incluir una limitación de los mandatos del presidente, aunque su operatividad —por no estar establecido en el Estatuto de autonomía— puede ser mínima ya que queda a disposición de las propias Cortes y, por lo tanto, de la mayoría coyuntural de cada momento. Además, como ya se ha indicado, se introduce un Consejo Consultivo, siguiendo el modelo originario establecido en los estatutos canario y catalán, aunque no se delimitan en el Estatuto sus competencias. En esta reforma se suprime la norma originaria que establecía el refrendo regio del nombramiento del presidente por parte del presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha (adecuándose de este modo

a la doctrina constitucional establecida en las sentencias del Tribunal Constitucional 5/1987 y 8/1987, en las que se declaró que la competencia para dicho referendo pertenece al presidente del Gobierno del Estado y no al presidente del Parlamento autonómico) y también la norma estatutaria que exigía la necesidad de la condición de diputado autonómico para ser designado vicepresidente del Consejo de Gobierno.

La principal novedad en el ámbito del funcionamiento de las Cortes y el Gobierno regional reside en la introducción de la competencia del presidente para acordar la disolución anticipada de las Cortes de Castilla-La Mancha. La mayor originalidad en la regulación de esta institución reside en el hecho de que en caso de su utilización, la duración del mandato de las nuevas Cortes estará limitada temporalmente por el término natural de la legislatura originaria, es decir, se celebrarán nuevas elecciones el cuarto domingo de mayo del cuarto año, periodo en el que finaliza la legislatura originaria, de conformidad con el nuevo art. 10.2 EACM. Esta posibilidad de disolución anticipada, dado el sistema de bipartidismo que en la práctica opera en el sistema político castellano-manchego, parece destinada a reforzar los poderes presidenciales y el sistema cuasi semipresidencialista en que se han convertido las

formas de gobierno autonómicas. Esta disolución anticipada presidencial parece destinada a supuestos en los que el presidente pierde la mayoría en su grupo parlamentario, es decir, pierda la mayoría en la mayoría, lo que puede originar que una cuestión partidista pase a ser resuelta por el cuerpo electoral castellano-manchego.

Por último, se debe destacar la reforma de los artículos 1.1 y 2.1 EACM, que en sus redacciones originarias evitaban toda referencia a la identidad histórico-regional, limitándose la regulación originaria estatutaria a establecer una relación de los territorios provinciales que formarían la Comunidad de Castilla-La Mancha. Conviene recordar que la creación de esta Comunidad estuvo presidida por la incorporación de Albacete —que, aunque tradicionalmente formó parte de Murcia, tenía una fuerte raigambre manchega— y la segregación de Madrid por los celos de las demás provincias ante los desequilibrios que podía originar la capital de España. Esta reforma, que opera a nivel simbólico, otorga identidad regional propia a Castilla-La Mancha, ya que el Estatuto deja de partir de unas provincias que se unen para pasar a constituir una identidad unitaria que ejerce su derecho a la autonomía y accede al autogobierno.

J.C.G.

**Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la cual se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en lugares públicos (BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1997).**

El objetivo de la presente Ley (art. 1) es la regulación del uso que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado puedan hacer de las videocámaras para poder

grabar imágenes y sonidos en lugares públicos, abiertos o cerrados, y su posterior tratamiento, con la finalidad de contribuir a asegurar la convivencia ciu-

dadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como para prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad pública.

La Ley prevé en su regulación un tratamiento específico para incidir en las garantías que estima necesarias para que el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidos en la Constitución española sea el máximo. Es decir, el legislador es plenamente consciente en el momento de la redacción de la Ley de que el otorgamiento de esta potestad a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado ha sido objeto de una polémica política, doctrinal y civil sobre las posibles vulneraciones que se puedan producir de los derechos fundamentales si no se regulaba previamente el uso de estas técnicas e incluso de la posible inconstitucionalidad de estos mecanismos. Por ello la Ley prevé que, en la utilización de estos medios de registro de imágenes y sonidos, se tengan que respetar inevitablemente las garantías constitucionales en las diferentes y sucesivas fases de autorización, grabación y posterior uso de las imágenes y sonidos obtenidos conjuntamente por las videocámaras.

Siguiendo estas sucesivas etapas, la Ley orgánica regula con carácter general los criterios para la autorización de instalaciones fijas (para lo cual será competente el delegado del Gobierno de la respectiva comunidad autónoma, previo informe de una comisión presidida por el presidente del Tribunal Superior de la misma comunidad autónoma, art. 3) y videocámaras móviles (para lo cual será competente el máximo responsable provincial de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, de acuerdo con la naturaleza de los eventuales hechos sus-

ceptibles de filmación, mediante resolución motivada que se tendrá que poner en conocimiento de la comisión anteriormente citada, art. 4). También regula los principios que habrán que tener en cuenta en su utilización, entre los cuales se encuentran el de proporcionalidad (en la doble vertiente de idoneidad e intervención mínima), el de existencia de un riesgo razonable para la seguridad ciudadana (en el caso de las fijas) o de un peligro concreto (en el caso de las móviles), la prohibición expresa de grabar imágenes en el interior de viviendas o vestíbulos (sin autorización judicial o de su titular) o cuando afecte a su intimidad, y, en el caso de que ésta se haya obtenido accidentalmente o de forma involuntaria, será necesario destruirla inmediatamente.

En relación con los aspectos procedimentales, la Ley prevé que, en el caso de que la filmación haya captado imágenes sobre la comisión de hechos delictivos, se tendrá que poner la cinta a disposición judicial de forma inmediata o, en cualquier caso, en un plazo no superior a las setenta y dos horas desde su grabación. Si la grabación captase hechos que pudiesen ser constitutivos de infracciones administrativas relacionadas con la seguridad ciudadana, también se remitirán inmediatamente al órgano competente para el oportuno inicio del expediente sancionador.

La Ley hace especial énfasis sobre la conservación de las grabaciones, que tendrán que ser destruidas en el plazo máximo de un mes desde su captación a no ser que estén relacionadas con infracciones penales o administrativas graves o muy graves en materia de seguridad pública, con una investigación policial en curso o con un procedimiento judicial o administrativo abierto.

Ahora bien, en relación con el ámbi-

to estrictamente autonómico, el preámbulo de la Ley justifica la competencia estatal en la regulación de esta materia. Así, de acuerdo con su artículo 149.1.29, la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública y, por lo tanto, en ejercicio de ésta es competente para la aprobación de la presente Ley orgánica en la medida en que incide en la regulación de las condiciones básicas del ejercicio de determinados derechos fundamentales, como el derecho a la propia imagen y el derecho de reunión. Y precisamente por ese motivo esta Ley debe tener la forma de Ley orgánica, sin perjuicio, sin embargo, dice la propia Ley, de las competencias que correspondan a las comunidades autónomas en esta materia, de acuerdo con lo que dispongan sus respectivos estatutos de autonomía.

La disposición adicional primera, en consonancia con lo previsto inicialmente en la parte expositiva de la Ley, dispone que las comunidades autónomas con competencia sobre la protección de personas y bienes y en el mantenimiento del orden público, de acuerdo con lo que dispongan sus respectivos estatutos de autonomía, podrán dictar, con sujeción a esta Ley, las disposiciones necesarias para regular y autorizar la utilización de videocámaras por sus fuerzas policiales y por las de las corporaciones locales radicadas en su territorio, la custodia de las grabaciones obtenidas, la responsabilidad sobre su destino y las peticiones de acceso y cancelación de las mismas.

Cataluña, evidentemente, se encuentra en esta situación de acuerdo con lo previsto expresamente en el artículo 13.2.a de su Estatuto de autonomía, por el cual la policía autónoma de la Generalidad ejercerá, entre otras, las funciones de protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público. En este sentido, las competencias que la Ley orgánica 4/97 reserva a Cataluña sobre esta materia son bastante amplias, pero siempre teniendo en cuenta que las disposiciones que se adopten en materia de regulación, autorización, custodia de las grabaciones y responsabilidad sobre su destino tendrán que respetar además las disposiciones contenidas en esta Ley.

Asimismo, y de acuerdo también con la disposición adicional primera, la Generalidad de Cataluña tendrá competencia para regular la composición y el funcionamiento de la Comisión prevista en el artículo 3 de la Ley, que estará presidida necesariamente por el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, y que será competente para emitir el informe previo a la autorización de instalaciones de videocámaras fijas y deberá ser informada cuando se trate de autorización de videocámaras móviles. La misma disposición adicional prevé, sin embargo, que la regulación de su composición y funcionamiento respetará el principio de presencia judicial y establece, además, la expresa prohibición de mayoría de la Administración autorizante.

Francesc Vallès

**Ley orgánica 5/1997, de 4 de diciembre, de reforma de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial (BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 1997).**

La presente Ley reforma la regulación de dos materias de naturaleza muy distinta, pero que coinciden, de acuerdo con el preámbulo de la propia Ley, en la necesidad de un cambio legal urgente de como estaban reguladas por la Ley orgánica 6/1985, del poder judicial. Por una parte, un aspecto importante del tratamiento procesal de la nulidad de actuaciones y, por otra, aquellas normas sobre situaciones administrativas del personal de la Administración de justicia, en especial las del estatuto de los jueces y magistrados cuando se refieren al ejercicio por su parte de cargos públicos ajenos a la Administración de justicia.

a) La primera parte de la Ley no la analizaremos detenidamente, en la medida en que hace referencia exclusivamente a la declaración de nulidad de actuaciones en determinados trámites procesales y porque la Constitución española, en su artículo 117.5, declara el principio de unidad jurisdiccional; esta reforma tiene poca relevancia en cuanto al ámbito estrictamente autonómico. En cualquier caso, sí es preciso mencionar que el artículo primero de la Ley orgánica 5/1997 modifica el artículo 240, apartado segundo, de la Ley orgánica del poder judicial (LOPJ) en la medida en que, en virtud de la antigua redacción, no existía ningún mecanismo a través del cual se pudiese declarar la nulidad radical de actuaciones por vicio procesal una vez hubiese recaído sentencia firme, situación considerada como indeseable por el propio legislador. Así, recogiendo la distinta jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia y la larga persistencia de una situación considerada como muy

grave para los justiciables y a la vez inconveniente para el propio Tribunal Constitucional, la Ley opta por establecer un incidente relativamente sencillo para poder tratar exclusivamente los vicios formales que generen indefensión y nulidad y que no sea posible denunciar por vía de recursos ni antes de dictar sentencia o resolución irrecurrible.

De este modo se modifica el apartado segundo del artículo 240 LOPJ, por el cual «la nulidad de pleno derecho en todo caso, y los defectos de forma en los actos procesales que impliquen ausencia de los requisitos indispensables para conseguir su fin, o determinen efectiva indefensión, se harán valer por medio de los recursos establecidos en la Ley contra la resolución de que se trate o por los demás medios que establezcan las leyes procesales», y se añade que, no obstante lo previsto en el apartado primero, el juez o el tribunal podrá, de oficio o a instancia de parte, antes de que haya recaído sentencia definitiva o resolución que ponga fin al proceso, y siempre que no sea posible la subsanación, declarar, previa audiencia de las partes, la nulidad de todas las actuaciones o de alguna en particular.

b) En cuanto al segundo grupo de reformas, la Ley pretende reforzar los principios de independencia e imparcialidad entre los que tienen encomendado el ejercicio de la jurisdicción, evitando al máximo y en la medida de lo posible todos aquellos supuestos que les puedan perjudicar o poner en entredicho ante la opinión pública. Según la Ley de reforma las principales modificaciones de la LOPJ son tres:

1. Se reducen sustancialmente los cargos públicos, lo que en caso de que



sean asumidos por jueces y magistrados comportará una situación de servicios especiales a la que puedan reincorporarse una vez hayan cesado en el ejercicio de los citados cargos. De este modo no pasarán a la referida situación ni los miembros de los gobiernos nacional ni autonómicos, ni los secretarios de Estado, subsecretarios y secretarios generales, así como tampoco los diputados, senadores o miembros de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas (art. 357, apartados 1, 2 y 3 de la LO 5/1997), los cuales pasarán forzosamente a la situación de excedencia voluntaria, si tienen la intención de presentarse al cargo o a unas elecciones y resultasen elegidos. Tampoco comportará la situación de servicios especiales el nombramiento para presidente del Gobierno. No obstante, equipara la situación de los órganos autonómicos equivalentes a la institución del Defensor del Pueblo para poder hallarse en la situación de servicios especiales si los jueces o magistrados han sido adscritos a su servicio.

2. Se dispone que, a pesar de las excepciones aludidas, los jueces y magistrados que sean escogidos miembros de una cámara legislativa o de una corporación municipal, y aquellos que desempeñen cargos políticos o de confianza, deberán pasar tres años de excedencia forzosa antes de reintegrarse al servicio en plaza o destino que conlleve el ejercicio de la potestad jurisdiccional. No obstante, la Ley prevé que los jueces y magistrados que se encuentren en esta situación puedan concursar a una plaza o destino sin contenido estrictamente jurisdiccional, pudiendo volver así al servicio activo (art. 357, apartados 4, 5 y 6 de la LO 5/1997). Asimismo, la Ley

prevé que durante este tiempo los jueces y magistrados que se encuentren en esta situación de excedencia voluntaria (art. 358.1 y 2) no recibirán ningún tipo de retribución, ni les será computado el tiempo que hayan estado en aquella situación a efectos de ascensos o antigüedad.

3. Como consecuencia de las anteriores previsiones, que suponen una nítida separación entre las labores públicas no judiciales y el ejercicio de la potestad jurisdiccional, la Ley establece una nueva causa de abstención y recusación, que incrementa las posibilidades de este mecanismo garante de la imparcialidad judicial. Se añade al artículo 219 de la LOPJ un apartado 12 por el que se establece una causa genérica y muy amplia de abstención y, en su caso, de recusación, en beneficio del principio de imparcialidad en la situación jurisdiccional, consistente en haber ocupado el juez o magistrado en cuestión cargo público en ocasión del cual haya podido formar criterio, en detrimento de la debida imparcialidad, sobre el objeto del pleito o causa, sobre las partes, y sus representantes y asesores.

Finalmente, es preciso mencionar que la Ley establece asimismo un sistema de promoción de categoría para los secretarios judiciales similar al de los jueces, así como la posibilidad de atender, en régimen de provisión temporal, a secretarías vacantes por haber quedado desierta la plaza convocada a concurso de traslado, o no haberla ocupado su titular por hallarse en situación administrativa legalmente autorizada (art. 480.1 y 2 de la LOPJ).

Francesc Vallès

**Ley orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencias de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE núm. 300, de 16 de diciembre de 1997).**

La Ley orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, ha realizado la transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor, que constitucionalmente es una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE), a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Esta Ley ha sido uno de los frutos visibles del pacto de gobierno para la formación de la mayoría parlamentaria firmado al principio de la actual legislatura de las Cortes Generales.

Las facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico tradicionalmente han sido encomendadas a las fuerzas y cuerpos de Seguridad. En este sentido, la previsión del art. 13 EAC que autoriza a la Generalidad de Cataluña la creación de una policía autonómica y la regulación de los Mossos d'Esquadra en el marco de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, permite deducir que la Generalidad de Cataluña puede incluir en la competencia estatutariamente establecida en materia de seguridad ciudadana estas facultades de ejecución, ya que además dispone de la infraestructura indispensable para su ejercicio a través de la policía autonómica.

La jurisprudencia constitucional en materia de tráfico y vehículos de motor viene presidida por la necesidad de un tratamiento unitario como criterio delimitador ya que las condiciones de los vehículos que circulan y la seguridad viaria deben ser uniformes en todo el territorio estatal. En este sentido, la STC 59/1985, de 6 de mayo, estableció con claridad que el art. 149.1.21 CE conte-

nía la competencia exclusiva del Estado en esta materia sin que se aplicara la limitación territorial que afectaba a otras competencias reguladas en el mismo precepto (las competencias estatales sobre ferrocarriles y transportes terrestres se limita a los casos en que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma). Según el Tribunal Constitucional, en el concepto de tráfico y circulación de los vehículos a motor se deben incluir las condiciones referentes a la circulación (señales, limitaciones de velocidad, etc.) y las condiciones que deben cumplir los vehículos en circulación. La STC 59/1985 concluía que las garantías de seguridad de la circulación deben ser uniformes en todo el territorio estatal. De este modo, la STC 181/1992, de 16 de noviembre, indica que se deben incluir como elementos integrantes de estas garantías de seguridad los requisitos técnicos que deben reunir los vehículos para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él, así como a los conductores y pasajeros que se encuentran en su interior, es decir, la seguridad vial tanto en su sentido activo como pasivo, de forma tal que la seguridad de protección de conductores y viajeros debe incluirse en la competencia exclusiva del Estado (en el mismo sentido, la STC 183/1996, de 14 de noviembre). En la STC 203/1992, de 26 de noviembre, se establece que en el seno de la competencia de tráfico y circulación de vehículos de motor se puede incluir la actividad normativa y ejecutiva relativa a la circulación, conducción, acompañamiento, control, vigilancia, dirección y coordinación en caso de accidente de los vehícu-

los a motor, aunque no puede calificarse de actividad ejecutiva de ordenación del tráfico la actividad de contrastación limitada a comprobar si un producto industrial cumple los requisitos técnicos exigidos en la normativa aplicable, ya que esta actuación pública correspondería a la materia de industria. De todas formas, en la STC 14/1994, de 20 de enero, se afirmó que formaba parte de la competencia estatal de ordenación del tráfico la actividad ejecutiva en la aprobación y homologación del tipo de vehículo, es decir, del modelo que posteriormente será objeto de comercialización o fabricación (en el mismo sentido STC 183/1996, de 14 de noviembre).

Esta jurisprudencia que, en definitiva, viene a establecer una necesidad de uniformidad en el tratamiento de las competencias de tráfico y vehículos de motor (no se puede olvidar la relación de esta materia con el art. 139.2 CE, que prohíbe la adopción de medidas que obstaculicen la libertad de circulación de personas y bienes) que dificultan su transferencia plena. En este sentido, se han incluido numerosas excepciones a la transferencia de estas facultades de ejecución de la legislación en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial. De este modo, en el art. 1 de esta Ley orgánica 6/1997 se excluye la facultad de expedir, revisar y canjear los permisos y licencias de conducción, así como la anulación, intervención, revocación y suspensión derivadas de expedientes de sanción y la verificación de las pruebas para obtener permisos y licencias de circulación. También se excluye la matriculación y expedición de los permisos o licencias de circulación de cualquier tipo de vehículos, así como su anulación, intervención, revocación, autorización de transferencia o baja.

Este conjunto de excepciones ha motivado críticas en el sentido de que esta competencia de ejecución se limita a aspectos formales como imposición de sanciones y control material del tráfico por medio de las unidades de tráfico de los Mossos d'Esquadra, que sustituirán progresivamente a la Guardia Civil de Tráfico en las vías interurbanas en los términos establecidos en la disposición transitoria única de la Ley orgánica de transferencias (en el año 2000 se completará el despliegue en todo el territorio autonómico).

Una ampliación de las competencias por medio de una Ley orgánica de transferencias, utilizando la vía prevista en el art. 150.2 CE, puede responder, entre otras, a la finalidad de permitir que el Estado reenvíe competencias que ejerce en virtud de alguno de los apartados del art. 149.1 CE (como en este caso el art. 149.1.22 CE) a las comunidades autónomas. Sin embargo, se debe tener en cuenta que cuando se aprueben leyes de transferencias mediante las cuales el Estado reenvíe a las comunidades autónomas competencias que ejerce en virtud de alguno de los apartados del art. 149.1 CE no será posible una consecutiva reforma del correspondiente Estatuto de autonomía para que se asuma definitivamente la competencia por parte de la Comunidad Autónoma, salvo que se produzca previamente una reforma constitucional.

La Constitución autoriza que a través de un concreto acto normativo se transfieran las competencias estatales del art. 149.1 CE, es decir, la ley orgánica de transferencias. Dicho de un modo más expresivo, el art. 150.2 CE permite que un ejercicio de competencias sea ejercido por un órgano distinto al previsto por la Constitución española, teniendo el carácter de norma especial respecto al

art. 149.1 CE en caso de adopción, ya que autoriza el incumplimiento de un precepto constitucional en el sentido de que se permite que las competencias del Estado central sean ejercidas por las comunidades autónomas. Sin embargo, una asunción por parte de las comunidades autónomas de competencias del art. 149.1 CE a través de un acto normativo distinto, como pueden ser los estatutos de autonomía, sería contraria a lo previsto en el propio art. 149.1 CE, que establece competencias exclusivas del Estado, siendo necesaria una previa reforma constitucional del art. 149.1 CE en el sentido de extraer de su contenido la competencia que se quiera incluir en el Estatuto de autonomía. En definitiva, el art. 149.1 CE actuaría como límite competencial para el Estatuto de autonomía, pero no para la ley orgánica de transferencias. En este sentido es conveniente recordar que los controles establecidos en la ley orgánica de transferencias no desaparecerán hasta la inclusión de las competencias transferidas en el Estatuto de autonomía, cosa que no será posible en este supuesto sin una previa reforma constitucional del art. 149.1.21 CE para extraer la competencia de las incluidas entre las exclusivas del Estado.

Los controles incluidos en la Ley orgánica 6/1997 tiene carácter muy general, refiriéndose a la necesidad de que la

Generalidad se ajuste a los principios de coordinación y colaboración con la Administración del Estado, la obligación de facilitar la información que solicite éste y el compromiso de acceso recíproco a los ficheros en materia de tráfico. Estos controles tan inespecíficos y sin la regulación del procedimiento específico de recuperación de la competencia por parte del Estado se deben entender en el marco de la imposibilidad de la asunción estatutaria de esta competencia sin una previa reforma constitucional.

Finalmente, procede indicar que para el desarrollo de estas nuevas competencias se ha adoptado una nueva normativa como la Ley de la Generalidad de Cataluña 14/1997, de 24 de diciembre (DOG núm. 2548, de 31 de diciembre), de creación, organización y adscripción al Departamento de Gobernación del Servicio Catalán de Tráfico, que tendrá la finalidad de articular las competencias de la Generalidad en materia de tráfico; el Decreto 82/1998, de 31 de marzo (DOG núm. 2614, de 6 de abril), que establece la estructura organizativa del Servicio Catalán de Tráfico y el Decreto 102/1998, de 15 de abril (DOG núm. 2630, de 30 de abril), que articula el ejercicio de estas competencias en el seno del Departamento de Gobernación.

J.C.G.

**Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones deportivas y acontecimientos deportivos (BOE núm. 159, de 4 de julio de 1997).**

En relación con los fundamentos de la Ley, la actuación del legislador en el presente caso daría cumplimiento al mandato del artículo 9.2 CE, que obli-

ga a los poderes públicos a hacer frente a todos aquellos obstáculos que impidan el pleno desarrollo de los derechos y las libertades reconocidos en la Consti-

tución. Esta Ley pretende, concretamente, garantizar el derecho a comunicar y a recibir información, reconocido en el artículo 20.1.ª CE; el Proyecto de ley se formuló inicialmente como Ley orgánica, pues se concebía la retransmisión de competiciones y acontecimientos deportivos como «una especial concreción y desarrollo de los derechos fundamentales en el ámbito deportivo» (Proyecto de ley 12/000033, regulador de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 36-1 a 36-12, 1997). Posteriormente, el informe remitido por la ponencia de la Comisión Constitucional relacionaba la retransmisión de acontecimientos deportivos por radio o televisión con el desarrollo de la libertad de empresa y de los derechos de los consumidores y usuarios (art. 51 CE). La Ley finalmente fue adoptada, por tanto, como ley ordinaria; asimismo, en cumplimiento de los artículos 51.1 y 53.3 CE, se busca proteger adecuadamente a los consumidores y usuarios en servicios de uso común y generalizado, como el ocio y el deporte (Real decreto 287/1991, de 8 de marzo, y Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios). La importancia social adquirida por las retransmisiones deportivas otorgaría a estos acontecimientos un destacado interés público. Por ello es preciso garantizar los derechos de los consumidores a acceder a ciertas retransmisiones.

Además, en la Ley también se cita, en relación con el artículo 38 CE, la exigencia de actuaciones públicas en defensa de la competencia entre empresas en una economía de mercado, ya avalada por las sentencias del Tribunal Constitucional 88/86 y 225/93. Los

adelantos tecnológicos en las telecomunicaciones, así como la práctica de adquirir en exclusiva los derechos de retransmisión pueden suponer, en la práctica, situaciones de restricción de mercado.

En último término, se quieren proteger igualmente los intereses deportivos y mercantiles en cuestión. En efecto, las restricciones citadas pueden tener consecuencias negativas para el normal desarrollo de la competición y para la independencia y la estabilidad económica de los clubes deportivos.

Este doble objetivo, garantizar el derecho a la información y facilitar la libre competencia de las empresas informativas, es también compartido por las instituciones europeas. El Parlamento Europeo ya había adoptado, cuando se aprobó la Ley, una resolución sobre la retransmisión de acontecimientos deportivos (B4-326/96). Desde entonces se han producido novedades en la regulación europea, como veremos.

Si tenemos presente ahora el ámbito de aplicación de la Ley, ésta es aplicable a las retransmisiones por radio y televisión de acontecimientos o competiciones deportivas oficiales, de carácter profesional y de ámbito estatal (de acuerdo con la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte). Los preceptos de ésta también son de aplicación a acontecimientos deportivos o competiciones donde intervengan selecciones nacionales de España. Los acontecimientos o competiciones que tengan una especial relevancia y trascendencia social son el último supuesto cubierto por esta Ley.

Por último, hay que señalar que corresponderá al Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas, creado por el Gobierno del Estado, calificar los acontecimientos o competiciones; este Consejo será represen-

tativo de los diferentes sectores afectados.

Como contenido del «derecho a la información deportiva», se prevé, como regla general, que la cesión de los derechos de las retransmisiones o emisiones, tanto si se realiza en exclusiva como si no tiene este carácter, no puede representar una restricción del derecho a la información. En este sentido, los medios de comunicación social tendrán libre acceso a los estadios y recintos deportivos. Se establece, igualmente, la gratuidad de la emisión de breves extractos de noticias o imágenes en telediarios, noticias radiofónicas o espacios informativos generales.

La cesión de los derechos de retransmisión o emisión por radio o televisión de programas deportivos especializados, siempre que sean autorizados por clubes o sociedades deportivas, darán lugar a una contraprestación económica.

Se prevé, finalmente, la posibilidad de retransmisión televisiva de acontecimientos deportivos en la modalidad de pago por consumo.

Un aspecto nuclear de la presente Ley son los acontecimientos deportivos de interés general. Las competiciones o acontecimientos de interés general serán aquellos que, por su relevancia, sean incluidos en el catálogo correspondiente, que elaborará al inicio de cada temporada, para cada deporte, el Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas. Uno de los principales aspectos discutidos de la Ley fue la expresión «interés general». El Grupo Parlamentario Socialista propuso, en su lugar, la fórmula «especial relevancia social», y el grupo parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa por Cataluña, «interés público». Otro punto polémico fue la creación de una institución encargada de elaborar el catálogo donde se

contendrían los acontecimientos considerados de interés general. En el proyecto se encargó primero este trabajo al Consejo Superior de Deportes. Las primeras enmiendas del Grupo Parlamentario Vasco acabaron en un acuerdo para crear un órgano específico y denominarlo Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas. Su creación se ha llevado a cabo mediante el Real decreto 991/1998, de 22 de mayo. El catálogo de competiciones y acontecimientos deportivos ha sido adoptado por Resolución de 31 de julio de 1998 (BOE de 25 de agosto). Éstos habrán de retransmitirse en directo, o excepcionalmente en diferido, en emisión abierta y para todo el Estado. Todas las competiciones o acontecimientos deportivos considerados de interés general podrán ser retransmitidos en la lengua oficial propia de la correspondiente comunidad autónoma. La Ley, finalmente, recupera la tradición de la retransmisión del partido de fútbol de primera división de mayor interés y mantiene el derecho preferente de elección a favor de los operadores que emitan en abierto.

El punto quinto de la Resolución del Parlamento Europeo sobre retransmisiones deportivas establece que los derechos de retransmisión de ciertos acontecimientos deportivos de interés general han de concederse a las cadenas que transmitan sin codificar, para que puedan ser vistos por el conjunto de la población. Posteriormente, la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, que modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo (sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva),

establecerá como regla general del derecho comunitario en la materia la prohibición de la exclusividad en la retransmisión de acontecimientos que un estado miembro considere de gran importancia para la sociedad.

En cuanto a las competencias de las comunidades autónomas en la materia, éstas tienen la posibilidad de determinar las competiciones o los acontecimientos deportivos que consideren de interés general en su ámbito respectivo de competencias. Concretamente, las comunidades autónomas pueden decidir sobre las competiciones y los acontecimientos deportivos oficiales y de carácter profesional limitados a su territorio respectivo o que correspondan a las selecciones deportivas de la comunidad.

Estos acontecimientos considerados de interés general, tal como sucede con la normativa general para todo el Estado, habrán de ser retransmitidos en directo, en emisión abierta y para todo el territorio de la comunidad autónoma.

Se ha presentado, por último, un re-

curso de inconstitucionalidad contra esta Ley. El Grupo Parlamentario Socialista lo presentó el 3 de octubre de 1997. El primer punto considerado inconstitucional es el relativo al criterio de interés general. El segundo corresponde a la posibilidad de afectar al principio de irretroactividad (art. 9.3 CE) que derivaría de la disposición adicional única.

Un último interrogante es el planteado por el desarrollo de la Directiva europea 97/36/CE. En el artículo 2 de la misma se establece la fecha del 31 de diciembre de 1998 para que los estados miembros adopten las disposiciones necesarias para completarla. Se producirá, por tanto, una reforma de la Ley 21/1997, o bien quizá incluso una nueva ley (ver Seijas Viladangos, Esther, «El concepto de "interés general" en la Ley 21/1997, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones deportivas», *La Ley*, núm. 4483, de 19 de febrero de 1998, pág. 1-5)

Antoni Roig

**Leyes 25-36/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas de Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1997).**

*Ver el comentario conjunto de estas leyes en el artículo de José Antonio Fernández Amor, «La cesión de tributos a las comunidades autónomas: breve análisis*

*de la normativa específica de cesión», en las págs. 553-558 de este mismo número de Autonomías.*

**Ley 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001 (BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1997).**

Esta Ley se encuadra en lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución española, así como en lo establecido en el art. 41.1 del Estatuto de autonomía del País Vasco. Siguiendo esta regulación, las relaciones que el Estado y la Comunidad Autónoma puedan entablar en materia tributaria se han de regir por el sistema tradicional de Concierto económico, del que se puede destacar la contribución que ha de realizar la Comunidad Autónoma al sostenimiento de las cargas generales del Estado. Ésta se concreta en una cantidad aprobada por ley que es conocida con el nombre de cupo y se integra por cada una de las aportaciones que han de realizar los diferentes territorios históricos.

La operación de determinar la cantidad a la que asciende el citado cupo ha de seguir un determinado procedimiento que, conforme al art. 48.1 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, que regula el Concierto económico entre el Estado y el País Vasco, se recogerá en una ley aprobada por las Cortes Generales. Este texto legal ha de ser producto de un previo acuerdo en el seno de la Comisión Mixta de Cupo y tendrá, asimismo, un periodo de vigencia de cinco años. Pues bien, la Ley que se expone viene a recoger la metodología para determinar el cupo del País Vasco para el quinquenio comprendido en el periodo 1997-2001, así como a fijar el cupo líquido provisional para el año 1997.

Su estructura es simple puesto que contiene un solo artículo, que aprueba la metodología para la determinación del cupo la cual se recoge en un anejo. Este último se halla estructurado, a su vez, en cuatro capítulos, cinco disposi-

ciones adicionales y una disposición final. El primer capítulo se cifra en prever que la metodología que se regula tiene una vigencia de cinco años comprendidos en los ejercicios de 1997 a 2001 y en disponer que se parte del cupo líquido del año base.

El segundo capítulo se centra en la determinación del cupo líquido del año base. Este concepto es el resultado de aplicar al coste de las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma (art. 4.dos) un índice de imputación del 6,24 por 100 (art. 7). A la cantidad resultante, no obstante, se han de realizar los ajustes y compensaciones que disponen los art. 5 y 6 obteniendo así el denominado cupo líquido.

El contenido del capítulo tercero se compone de las previsiones necesarias para determinar el cupo líquido de los siguientes años del quinquenio y para la liquidación definitiva de los cupos. En este sentido, el art. 9 dispone que el cupo de los sucesivos años se ha de determinar de forma provisional aplicando un índice de actualización establecido conforme a lo dispuesto en el art. 10. Esta línea de actuación, no obstante, puede verse alterada si se produce la previsión del art. 11, esto es, que la Comunidad Autónoma vasca asuma competencias que incidan en el coste anual que ha de cubrir el Estado o que deje de ejercer competencias que tuviera asumidas. En tal supuesto se ha de revisar a la baja o al alza el montante que supone el tan mencionado cupo. Finalmente, el art. 12 de la Ley prevé el sistema para realizar la liquidación definitiva que fije la cuantía efectiva de la contribución del País Vasco a las cargas del Estado.



El capítulo tercero contiene, bajo el título de normas comunes, disposiciones que regulan, por una parte (art. 13), cómo se ha de efectuar el ingreso del cupo en la Hacienda Pública del Estado y, por otra, los ajustes que se han de realizar en las cantidades producto de aplicar el índice de imputación (art. 14). Las diferentes disposiciones adicionales, por su parte, fijan previsiones para realizar las compensaciones necesarias entre haciendas con motivo de la concertación de nuevos tributos, para llevar a cabo las compensaciones por la realización de liquidaciones definitivas de los cupos o para revisar el cupo en caso de alteraciones en el régimen jurídico del

sistema tributario estatal o del régimen de concierto. La disposición transitoria regula el supuesto de que para el ejercicio del 2002 no se haya procedido a regular una ley de cupo para lo que prorroga la actual. Por último, la disposición final única dispone que la presente Ley ha de entenderse sin perjuicio de lo que regulen las disposiciones adicionales, transitorias y finales de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, que aprueba el Concierto económico con el País Vasco, las cuales permanecen vigentes en la medida en que sean de aplicación en sus propios términos.

José Antonio Fernández Amor

**Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la modificación del concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1997).**

El País Vasco dispone de un régimen de financiación especial que tiene su base en el sistema de los tributos concertados y el cupo. Tal reconocimiento tiene su fundamento en la disposición adicional primera de la Constitución española, la cual ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

El vigente Concierto económico entre el Estado y el País Vasco fue aprobado por la Ley 12/1981, de 13 de mayo. Se trata de una norma pactada entre ambos, siendo posible su modificación, conforme establece la disposición adicional segunda de ésta, cuando concurre la voluntad de hacerlo o cuando se produzcan modificaciones sustantivas en el ordenamiento tributario del Estado.

Con la Ley 38/1997 se establece la modificación y ampliación del Concier-

to económico en la medida en que ha concurrido la voluntad del Estado y el País Vasco como consecuencia del pacto político suscrito en el año 1996 entre el Partido Popular y el Partido Nacionalista Vasco. Pero, además, también se produce una adaptación del Concierto dado que concurre también la segunda circunstancia como consecuencia del establecimiento por parte del Estado del Impuesto sobre las primas de seguro y de la modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas, una alteración sustantiva del ordenamiento tributario del Estado.

Por lo que respecta a los términos en que el concierto se ha modificado cabe destacar cuatro cuestiones fundamentales. La primera de ellas es que se ha procedido a reducir a cuatro los doce principios de armonización fiscal a los que

debe someterse el País Vasco en relación con el Estado (debe producirse la adecuación de los términos utilizados a la Ley general tributaria, debe mantenerse una presión fiscal equivalente a la del resto del Estado, debe respetarse la libertad de circulación de personas, bienes, capitales y servicios en todo el territorio español y debe utilizarse la misma clasificación de las actividades económicas).

La segunda es que se exige además del Estado, en virtud del principio de colaboración, que arbitre los mecanismos que permitan la colaboración de las instituciones del País Vasco en los acuerdos internacionales que incidan en la aplicación del concierto.

La tercera cuestión destacable es que desaparecen las limitaciones a las que el País Vasco estaba sujeto en relación con el IRPF en cuanto tributo concertado.

Por último, la cuarta es que el País Vasco pasa a tener la competencia tanto sobre la regulación como sobre la gestión, liquidación, inspección y revisión de los tributos sobre la obligación real de contribuir, cuestión que hasta el momento permanecía en manos del Estado. Tras la modificación operada en el concierto, pasa a corresponder a la Diputación Foral la competencia sobre la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos en los que el sujeto pasivo no sea residente en territorio español. En suma, el País Vasco asume las competencias de gestión en relación con aquellos sujetos sometidos a la obligación real de contribuir en el caso del IRPF, el IP y el Impuesto sobre sucesiones y donaciones. La única excepción destacable es que en el caso del Impuesto de sociedades se permite además que puedan ejercerse competencias normativas cuando se trate de establecimientos permanentes ubicados en el País Vasco de entidades extranjeras.

En relación con los términos en que el concierto ha sido ampliado, se procede a considerar junto con los ya considerados en la anterior Ley 12/1981 a los impuestos especiales sobre hidrocarburos, sobre el tabaco y sobre alcoholes. Considera en este caso el legislador estatal que ya han desaparecido los impedimentos incluidos en el art. 41.2 y la disposición transitoria octava de la Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de autonomía del País Vasco, que impedían la concertación de estos impuestos. Se entiende, por un lado, que en el caso de los hidrocarburos y el tabaco han desaparecido los monopolios fiscales mediante los que se recaudaban. Por otra, y como consecuencia de constituir dicha ampliación la segunda concreción de los impuestos concertados en cuanto la primera se hizo con la Ley 12/1981, es salvado el impedimento previsto por el Estatuto de autonomía que no permitía la inclusión de los alcoholes en el primer Concierto económico. De tal forma, se incluyen tales impuestos especiales que las diputaciones forales pasan a exigirlos de acuerdo con la normativa estatal.

Por último, conforme ya hemos apuntado, el Concierto ha sido objeto de una adaptación atendiendo a que han concurrido modificaciones sustanciales en el ordenamiento jurídico del Estado. Por un lado, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, ha establecido el Impuesto sobre primas de seguros y, por otro, se ha modificado la LOFCA, en virtud de la Ley orgánica 3/1996, como la de cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas, con la Ley 14/1996.

Atendiendo a tales modificaciones, se ha procedido a concertar el Impuesto sobre primas de seguros atendiendo

como puntos de conexión a los establecidos por la Ley 13/1996 para determinar el lugar de realización de las operaciones de seguros y se ha ampliado también la aplicación de tales puntos al ámbito del Impuesto sobre sociedades y al Impuesto sobre el valor añadido.

Por último, se adaptan al Concierto también las modificaciones producidas en el régimen de cesión de tributos. De tal forma, desaparecen las limitaciones

al ejercicio de las competencias normativas existentes en relación con el Impuesto sobre el patrimonio, se atribuyen tales competencias con respecto a los tributos sobre el juego y se reordenan los puntos de conexión por lo que se refiere al Impuesto sobre sucesiones y donaciones y al Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Susana Campuzano

**Ley 40/1997, de 5 de noviembre, y Ley 41/1997, de 5 de noviembre (BOE núm. 266/97, de 6 de noviembre de 1997) ambas de modificación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres.**

En esta ocasión el legislador ha optado por desglosar en dos leyes consecutivas la tarea de reformar distintos preceptos de una misma Ley, la 4/1989, de 27 de marzo. La Ley 41/1997, aunque incorpora nuevos preceptos en la Ley 4/1989 para regular los órganos de gestión y administración de los parques nacionales, tiene como finalidad principal modificar distintos artículos de esta Ley con el fin de adaptar su contenido a la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, que declara la nulidad de su disposición adicional quinta en cuanto considera básicos los artículos 21.3 y 4, y 22.1 en la medida en que atribuye al Estado la gestión de los parques nacionales. Esta importante sentencia (destacable entre otros motivos por la distinción de los conceptos de «bases», «normas básicas», «legislación básica» y «condiciones básicas») resuelve catorce procedimientos acumulados que impugnaban numerosos preceptos de la citada Ley 4/1989 (y de tres reales decretos que la desarro-

llaban) y contiene un voto particular de R. Mendizábal Allende (al mismo tiempo ponente de la sentencia) que, coincidiendo con la parte dispositiva de la sentencia, discrepa de ella porque la considera insuficiente, lejos de donde conduciría una mayor coherencia con los razonamientos esgrimidos.

La Ley 41/1997 se inicia como Proyecto de ley, que la Mesa del Congreso encomienda (10 de diciembre de 1996) a la Comisión de Medio Ambiente con competencia legislativa plena, aunque más tarde (13 de marzo de 1997) el Pleno acordó la avocación de su debate y votación. Aunque el Proyecto del Gobierno sólo contiene un único artículo que da nueva redacción a otros seis artículos de la Ley 4/1989, se presentan hasta 138 enmiendas, buena parte de las cuales son extensas y detalladas, y entre las cuales destacan dos enmiendas a la totalidad con un texto alternativo del Grupo Federal IU-IC y del Grupo Socialista. Prácticamente no se aprueba ninguna de las enmiendas que presen-

tan estos dos grupos ni las del Grupo Mixto-BNG (que insiste en sustituir en todo el texto «Nacional» por «Estatal»), pero, en cambio, de las que son presentadas por Coalición Canaria y CiU —mayoritariamente encaminadas a ampliar la participación y representación de las comunidades autónomas— no se rechaza casi ninguna (o se retiran, o se transaccionan, o se aprueban). A su paso por el Senado, el Proyecto de ley no experimenta modificaciones sustanciales; las enmiendas que se introducen son básicamente de mejora técnica.

Respetando la sistemática de la Ley 4/1989, el primer artículo que se modifica —artículo 19— es el que hace referencia al Plan rector de uso y gestión, instrumento de planificación común a todos los parques, ya sean naturales o nacionales. La aprobación de estos planes corresponde a la Comunidad Autónoma, excepto los planes rectores de uso y gestión de los parques nacionales, que serán aprobados por la Comunidad Autónoma o por la Administración general del Estado en el caso de parques generales ubicados en el territorio de más de una Comunidad, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión que será la encargada de su elaboración. Asimismo, la nueva redacción, después de establecer normas generales para todo tipo de parques, incorpora previsiones específicas sobre el contenido de los planes rectores de uso y gestión de los parques nacionales. A causa de una enmienda introducida en el Senado, se amplía la vigencia máxima de estos planes de 4 a 6 años.

La Ley 41/1997 da también una nueva redacción al capítulo IV del título III, dedicado a los parques nacionales. A diferencia de lo que determinaba la Ley 4/1989, los parques nacionales serán gestionados y financiados conjuntamente por la Administración general

del Estado y las comunidades autónomas en el territorio de las cuales se hallen ubicados. La declaración de un nuevo parque nacional requerirá el previo acuerdo favorable de la asamblea legislativa de la Comunidad o de las comunidades autónomas en que se encuentren situados estos parques. Asimismo, se crea una nueva figura de ordenación, el Plan director de la red de parques nacionales, que nace con la vocación de ser el instrumento básico a través del cual se fijen las líneas generales de actuación de esta red y al mismo tiempo sirva de pauta para la redacción de los planes de uso y gestión. El Consejo de la Red de Parques Nacionales, órgano colegiado de carácter consultivo también de nueva creación, tiene como misión principal realizar un seguimiento continuo y permanente de estos espacios. Están representados la Administración general del Estado y todas y cada una de las comunidades autónomas en cuyo ámbito territorial estén ubicados los parques nacionales.

En esta misma línea también se crea la Comisión Mixta de Gestión, piedra angular de la Ley, que pretende acomodar la gestión de cada uno de los parques nacionales a la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en la sentencia anteriormente citada. Este órgano está integrado por el mismo número de representantes de la Administración del Estado que de la Comunidad Autónoma en que se encuentre situado el parque. La presidencia de esta Comisión —que tiene voto dirimente— recaerá cada año, alternativamente, en uno de los representantes de la Administración general del Estado o de las administraciones autonómicas.

Para velar por el cumplimiento de las normas establecidas en interés de los parques nacionales, y como órgano de participación de la sociedad, la nueva

Ley prevé que en cada uno de ellos se constituirá un Patronato, en el que estarán representadas las administraciones públicas y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque. La regulación relativa a los parques nacionales finaliza con la figura del director-conservador, que es nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (o por el Ministerio de Medio Ambiente —propuesta de la Comisión Mixta de Gestión— si el ámbito territorial del parque nacional supera el de una Comunidad); es el responsable de la administración y coordinación de las actividades del parque y asiste actuando como secretario a las reuniones de las comisiones mixtas, con voz pero sin voto.

Por otra parte, esta Ley 41/1997 introduce una leve modificación de las infracciones tipificadas en los apartados sexto y noveno del artículo 38 de la Ley 4/1989, así como de su anexo, para incorporar, dentro de los principales sistemas naturales del Estado español en la región eurosiberiana, a aquéllos ligados a zonas húmedas con influencia marina y a zonas costeras y plataforma continental; y, en la región macaronésica, a aquéllos ligados a procesos volcánicos y vegetación asociada a las zonas costeras, a la plataforma continental y a los espacios marinos.

Por último, de las disposiciones finales podemos destacar que, para suscribir el correspondiente acuerdo de financiación entre el Estado y las comunidades autónomas en el territorio de las cuales se ubique un parque nacional, se fija un plazo máximo de 18 meses —suficientemente amplio para permitir adaptarse a las anualidades presupuestarias— a partir de la entrada en vigor de esta Ley (al día siguiente de su publicación). Y también que el parque

de Aigüestortes y lago de Sant Maurici se integra en la red de parques nacionales, con la consideración de parque nacional a todos los efectos de esta Ley, manteniendo, sin embargo, el actual régimen de gestión y organización en los temas establecidos en la normativa autonómica (ver las leyes del Parlamento de Cataluña 12/1985, de 13 de junio, y 7/1988, de 30 de marzo).

La otra Ley objeto de este comentario, la Ley 40/1997, es mucho más breve y simple. Constatando el distinto tratamiento otorgado por las administraciones competentes a los períodos hábiles de caza y la distinta utilización de las excepciones contempladas en la Ley 4/1989 para levantar las prohibiciones que contiene, y constatando también el crecimiento y aumento de la producción de determinadas especies (lo cual se ha traducido en que las vedas para estas especies no sean uniformes en los distintos estados de la Unión Europea), la nueva Ley permite que, en lugares en los cuales son tradicionales y en condiciones estrictamente controladas, y atendiendo a las condiciones de riesgo y a las de lugar, se pueda autorizar —de una forma selectiva— la captura, retención o explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades y con las limitaciones precisas para garantizar la conservación de las especies. Por ello, y con todas esas cautelas, se modifica el apartado segundo del artículo 28 de la Ley 4/1989 y se añade un nuevo apartado 6 a ese mismo artículo 28, que establece una singular cadena de comunicaciones debidas, respecto a las autorizaciones acordadas (las comunidades autónomas, al Ministerio de Medio Ambiente y éste a la Comisión de las Comunidades Europeas).

Marcel Mateu

**Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (BOE núm. 274, de 15 de noviembre de 1997).**

Los antecedentes de la Ley 42/1997 explican las razones para una actuación legislativa. El Reglamento del Instituto de Reformas Sociales, de 1 de marzo de 1906, es el referente histórico inicial. Éste tendrá una posterior regulación en la Ley 39/1962, de 21 de julio, de ordenación de la Inspección de Trabajo. Esta Ley incorpora los principios del Convenio 81 de la OIT, de 11 de julio de 1947, sobre Inspección de Trabajo en la industria y el comercio, ratificado por España el 14 de enero de 1960. Esta Ley preconstitucional es el antecedente inmediato de la Ley 42/97. Por lo tanto, es evidente que existen razones sobradas para aceptar la presente regulación legislativa: dispersión y fragmentación normativa, necesidad de adaptación al Estado constitucional, creciente papel de la negociación colectiva y libertad sindical y, finalmente, necesidad de adaptación al modelo territorial del Estado autonómico.

La Inspección de Trabajo española es, tradicionalmente, generalista, lo cual contrasta con la especialización de inspecciones laborales en la mayoría de países. Pero, dejando a un lado las características generales, lo que ahora nos interesa es que la Ley 11/1994, de 19 de mayo, atribuye al cuerpo superior de inspectores de Trabajo y de la Seguridad Social el carácter de cuerpo nacional.

Se ha de tener en cuenta que en el Convenio 81 de la OIT se afirma que la Inspección de Trabajo tendrá que estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central. Se añade, a continuación, que así será siempre que sea posible de acuerdo con la práctica administrativa interna del Estado miembro, lo

cual da oportunidades de acción a los entes territoriales con competencias sobre la materia.

Como regla general, los inspectores tienen que realizar la totalidad de las tareas encomendadas, sea cual sea la Administración titular de la competencia. Es decir, son los mismos funcionarios inspectores los que actúan en materias que son competencia del Estado y de las comunidades autónomas. En el primer caso, actúan funcionalmente como Administración del Estado, y en el segundo como Administración autonómica (STC 185/1991). No hay que perder de vista, al respecto, que las comunidades tienen competencia de ejecución de la legislación laboral, así como potestad sancionadora. La competencia estatal está recogida en los artículos 149.1.7 y 149.1.17 CE.

Es posible también que las comunidades autónomas con competencia plena en materia de orden social puedan atribuir la facultad inspectora a diferentes funcionarios de los contemplados en el artículo 2 (es decir, los funcionarios de nivel técnico superior que pertenecen al cuerpo superior de inspectores de Trabajo y de la Seguridad Social), en la misma Ley que regula cada materia y en el ámbito de ésta (disposición adicional sexta). Evidentemente, ello es posible dentro de unos márgenes generales y teniendo en cuenta los mecanismos de coordinación establecidos, y que se verán después. En la misma línea se sostiene en el artículo 21.2 que la «Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social dependerá de las autoridades central y autonómica».

Se produce, pues, una disgregación del cuerpo unitario, una doble compe-

tencia funcional (ver Vázquez Mateo, Felipe, «Reflexiones en torno a la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, de ordenación de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social», *La Ley*, núm. 4466, de 27 de enero de 1998, pág. 1-4). En la STC 249/1998, de 20 de diciembre, ya se había destacado que la dependencia jerárquica de la Administración estatal no supone una interferencia en la actuación de los inspectores como órgano al servicio y dependencia de la Administración autonómica.

Como se puede deducir fácilmente de lo dicho hasta ahora, rige el principio de colaboración institucional en la materia. La autoridad central de la Inspección queda establecida en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Su tarea principal es la dirección y la coordinación, de acuerdo con el contenido fijado en los convenios 81 y 129 de la OIT (este último sobre la Inspección de Trabajo en la agricultura ratificado por España el día 11 de marzo de 1971).

Se prevén dos mecanismos de coordinación: la Conferencia sectorial de

asuntos laborales y las comisiones territoriales de inspección de Trabajo y de la Seguridad Social. Son espacios de participación de las distintas administraciones públicas con competencia sobre las materias objeto de la inspección.

La Conferencia sectorial de asuntos laborales, creada de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 30/1992, tiene que permitir a las administraciones central y autonómica establecer los mecanismos de colaboración necesarios. Por su parte, las comisiones territoriales en materia de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social han de fijar los objetivos y programas de actuación ordinaria de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las distintas áreas. Igualmente, se preverá la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios. Los acuerdos podrán establecer la adscripción orgánica de funcionarios de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social en la Administración autonómica.

Antoni Roig

#### **Ley 47/1997, de 20 de noviembre, sobre la inclusión de la variante de Pajares en el Plan director de infraestructuras (BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 1997).**

Se trata de una ley breve, de artículo único, que modifica el Plan director de infraestructuras —aprobado por el Consejo de Ministros— e incluye la realización de las obras ferroviarias denominadas variante de Pajares con la máxima prioridad en lo que respecta a su fecha de ejecución. De esta manera se configura el corredor ferroviario Madrid-Oviedo como línea ferroviaria de alta velocidad. Sin embargo, lo que la hace destacable en esta sección de la revista es que presenta la peculiaridad

procedimental de que va a ser tramitada conforme al artículo 87.2 CE, es decir, tiene su origen en una proposición de ley de una asamblea legislativa de una comunidad autónoma, en este caso la Junta General del Principado de Asturias. Por otro lado, como veremos de forma breve al término de este comentario, es también un ejemplo de una mala técnica legislativa cuando se trata de aprobar una ley en procedimiento de lectura única.

En el marco más amplio de la coope-

ración en la formación de la voluntad de los órganos centrales del Estado por parte de las comunidades autónomas, encontramos esta facultad de propuesta de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, junto a otras técnicas como la determinación y entrega al Gobierno de previsiones para elaborar la planificación económica, la interposición de recursos de inconstitucionalidad y de conflictos de competencia y la iniciativa de la reforma constitucional y estatutaria.

De hecho, el artículo 87.2 CE (a diferencia de lo que establece su antecedente constitucional más inmediato, el artículo 121 de la Constitución italiana) permite a las asambleas de las comunidades autónomas una doble posibilidad: solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de ley o confiar a la mesa del Congreso una proposición de ley, y delegar ante esta Cámara hasta un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de defenderla. De acuerdo con la mayoría de la doctrina, en ambos casos no estaríamos propiamente ante un supuesto de iniciativa legislativa, sino ante una propuesta de iniciativa. La iniciativa propiamente dicha —a pesar de la denominación del artículo 108 del RCD— la ejerce la Cámara en el acto de toma en consideración. Desde la perspectiva de las comunidades autónomas, el hecho de permitir esta doble opción supone un aspecto elogiado de la Constitución actual, sin antecedentes en el derecho constitucional contemporáneo. Sin embargo, en el derecho alemán, aunque no existe el derecho de iniciativa legislativa de los *Länder* —tal y como ocurre en el caso de las regiones italianas— no carecen de la posibilidad de cooperar en la formación de la Ley de la Federación a través de un órgano constitucional como

el *Bundesrat*, en el cual se encuentran representados.

El principal problema teórico que representaba la propuesta de iniciativa legislativa era la extensión de su objeto. La doctrina que afirma la falta de limitaciones materiales en el ejercicio de esta facultad ha sido y continua siendo mayoritaria, y se fundamenta básicamente en la inexistencia de límites constitucionales expuestos. Actualmente, me parece todavía más incuestionable el hecho de que el ejercicio de este derecho no disponga de límites materiales, teniendo en cuenta la reinterpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado del artículo 32.2 de la LOTC («afectar a su propio ámbito de autonomía») por lo que se refiere a la legitimación para recurrir contra leyes estatales, después de haber hecho inicialmente una interpretación muy restrictiva a partir de la Sentencia de 14 de julio de 1981 (ver esta evolución en las STC 84/1982, de 23 de diciembre, 26/1987, de 27 de febrero, y 199/1987, de 15 de diciembre). En la práctica, esto no ha supuesto un problema real, principalmente porque parece que las mismas asambleas autonómicas se han autolimitado —en la mayor parte de los casos— y han ejercido este derecho de manera bastante selectiva, con relación a las cuestiones que —siendo competencia de las Cortes Generales— afectan de un modo muy particular a la comunidad autónoma respectiva. A pesar de todo, no podemos hablar de una costumbre establecida, porque la temática de las iniciativas (en algunos casos —pocos— presentadas y en otros —poquíssimos— finalmente aprobadas, desborda el concepto restringido del «interés respectivo» (como sucedió, por ejemplo, con la modificación de la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, regulado-



ra de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria).

La primera iniciativa legislativa que planteó la Junta General del Principado de Asturias ante las Cortes Generales, ya en la segunda legislatura, se tramitó en 1989 y tenía esta misma pretensión: incluir la denominada variante Pajares en el Plan de transporte ferroviario. La iniciativa no prosperó en el Congreso, lo que dio lugar a la reiteración de nuevas propuestas para la modificación de los distintos instrumentos en los que no se incluía este proyecto ferroviario. Finalmente, la Proposición no sólo se toma en consideración sino que se llega a aprobar. Porque, en contra de lo que vaticinaban ciertos autores (uso escaso de dicha técnica y un éxito todavía más escaso), ni la utilización de la vía del artículo 87.2 CE ha sido tan infrecuente como se preveía, ni los casos que finalmente han terminado con la aprobación de una ley han sido tan excepcionales. Aparte de la etapa inicial de las comunidades autónomas (la 1ª legislatura y los primeros períodos de sesiones de la 2ª), en la 3ª legislatura se presentaron en el Congreso de los Diputados (por lo tanto, después de superar el primer filtro de la mayoría en el Parlamento autonómico respectivo) 18 propuestas de Proposición de ley por parte de las comunidades autónomas, siendo la 3ª, junto con la 5ª, las legislaturas en las que más se han presentado. En conjunto, y hasta finales de 1998, se han presentado más de un centenar al Congreso, de las cuales solamente 15 —dejando aparte las reformas de los estatutos de autonomía— han llegado a ser aprobadas como ley.

El Parlamento de Cataluña, que fue el primero en presentar una propuesta de proposición de ley en el Congreso (3 de diciembre de 1981) y el primero en ver aprobada como ley una proposición de este tipo (Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión), ha ejercido un uso moderado de esta facultad que le otorga el artículo 87.2 CE: ha presentado un total de 16 propuestas en las 4 primeras legislaturas (4 en la 1ª, 7 en la 2ª, y tan sólo 2 en la 3ª y 3 en la 4ª), de las cuales únicamente 3 han sido tomadas en consideración por el Congreso.

Por otra parte, y con valor puramente anecdótico, de esta Ley también se puede destacar algún aspecto más con relación a su contenido. Más allá de su carácter de ley singular (figura admitida como ejercicio excepcional de la potestad legislativa) que tal vez no alcanza el grado de excepcionalidad que justifica el hecho de que mediante otros instrumentos no se pueda conseguir la finalidad deseada (cabe recordar que el Plan que modifica se aprueba por Acuerdo del Consejo de Ministros), esta Ley tan breve presenta una deficiencia de redacción evidente. En la exposición de motivos de la Ley aprobada por las Cortes sorprende el hecho de que todavía aparezca la siguiente afirmación: «Se somete a la aprobación de esta Junta General del Principado la presente Proposición de ley». A una proposición como ésta que, por su simplicidad, se tramitó directamente y en lectura única bien es verdad que podría haberse leído al menos una vez.

Marcel Mátetu

**Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado y a las instituciones públicas (BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997).**

El objetivo de la Ley 52/1997 es responder a la necesidad del Estado de disponer de una asistencia jurídica que se corresponda con los postulados de una Administración moderna, eficaz y totalmente respetuosa con la Constitución y el resto de las ordenanzas. Por lo tanto, las presentes normas organizativas del Servicio Jurídico del Estado intentan hacer compatibles las especialidades procesales de la defensa jurídica del Estado con los postulados constitucionales.

Se trata de una ley de asistencia jurídica al Estado, pero también a las instituciones públicas. La regla general es la competencia del Servicio Jurídico del Estado de asesoramiento jurídico del Estado y de los organismos autónomos, sin perjuicio de las competencias consultivas que corresponden al cuerpo jurídico militar a nivel del Ministerio de Defensa, y a la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores en materia de derecho internacional.

Por lo que a los órganos constitucionales se refiere, el mencionado Servicio es el encargado de la representación y la defensa en juicio, salvo que las normas internas de éstos establezcan un régimen especial propio, en razón de su autonomía institucional.

En este sentido, la expresión «abogado del Estado» de la LRJCA y de la Ley 62/1978 se sustituye por la expresión más general «abogado del Estado o representante procesal de la Administración demandada (disposición adicional segunda)».

A fin de que el Servicio Jurídico pueda prestar asistencia jurídica a las comunidades autónomas, está prevista la

adopción de un reglamento de ejecución.

En cuanto a la aplicación de la Ley 52/1997 a las comunidades autónomas, en el capítulo II de la Ley se fijan unos aspectos organizativos de los servicios jurídicos que tan sólo afectan, tal y como se indica expresamente en la exposición de motivos, al Estado pero no a las comunidades autónomas.

En el capítulo III se establecen las normas procesales dictadas en virtud del título competencial recogido en el artículo 149.1.6 CE. Dichas normas procesales, concretadas en la disposición adicional cuarta, son de aplicación tanto a las comunidades autónomas como a las entidades públicas que dependen de las mismas. Se trata de los artículos 11, 12, 13.1, 14 y 15. Estudiemos el contenido concreto de los mismos en el orden mencionado:

Artículo 11. En los procesos donde interviene la Administración general del Estado, los organismos autónomos, los órganos constitucionales (a excepción de aquellos que dispongan de autonomía institucional, tal y como hemos señalado anteriormente, o bien si las normas procesales disponen otra cosa), una entidad pública empresarial, o bien otros organismos públicos que sean representados y defendidos por el abogado del Estado, las notificaciones, citaciones, emplazamientos y otros actos de comunicación procesal se dirigirán al abogado del Estado en la sede oficial de la respectiva abogacía del Estado.

Artículo 12. Se exime al Estado, y a los anteriormente mencionados, de la obligación de constituir depósitos, cauciones, consignaciones u otro tipo de garantía.

Artículo 13. La tasación de las costas con que sea condenada la parte contraria al Estado se regirá por las normas generales.

Artículo 14. En los procesos civiles que se dirigen contra el Estado, y los anteriormente mencionados, el abogado del Estado solicitará los antecedentes y, en su caso, elevará consulta en la Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Así, al recibir la citación o notificación del órgano jurisdiccional, podrá solicitar al juez que le conceda la suspensión del curso de las actuaciones, y así se hará, salvo que se estime que con ello pue-

da producirse un grave perjuicio para el interés general.

Artículo 15. Para conocer y resolver los procesos civiles en los que el Estado sea parte, y los anteriormente mencionados, serán competentes los juzgados y tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia, en Ceuta o en Melilla. Esta norma se aplicará con preferencia a cualquier otra sobre competencia territorial. Dicha regla posee la excepción expresa de los juicios universales y de los interdictos de obra ruinosa.

Antoni Roig

Ley 53/1997, de 27 de noviembre (BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997).

La Ley comentada tiene su origen en el Decreto ley 5/1997, de 9 de abril, por el que se modificó parcialmente la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, y en particular la regulación correspondientes al Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), reproduciendo literalmente su contenido.

El IBI es un tributo local que grava la propiedad de los bienes inmuebles de naturaleza rústica y urbana situados en el término municipal. Elemento principal a fin de proceder a la imposición lo constituye el valor catastral del bien inmueble gravado en cuanto sirve para cuantificar la base imponible de dicho impuesto sobre el cual se aplica el tipo de gravamen correspondiente, resultando la correspondiente cuota tributaria.

La dificultad principal cuando se trata de liquidar este tributo no radica en el esquema liquidatorio en sí considerado, sino en la forma de proceder a la cuantificación del valor catastral del

bien gravado que, conforme al artículo 66 de la Ley reguladora de las haciendas locales, debe reflejar el valor real del bien inmueble.

El sistema adoptado para determinar el valor real del bien gravado pasa por actualizar el valor catastral a través de la aplicación de los coeficientes aprobados anualmente en los presupuestos generales del Estado (art. 69.2 LRHL) y a través de los procesos de valoración catastrales (art. 70 y 71 LRHL).

El problema principal que originan los procesos de valoración catastral es que, debido a su complejidad y duración, producen modificaciones bruscas en la cuantificación del valor que en un principio deberían ser tenidas en cuentas directamente en el período impositivo.

Pues bien, con la finalidad principal de diferir en el tiempo el impacto provocado en el IBI por la revisión de los valores catastrales, la solución adoptada con anterioridad al Real decreto ley

5/1997 fue la de posibilitar que los entes locales pudieran reducir el tipo de gravamen con el objeto de que la cuota resultante fuera inferior. No obstante, este sistema se ha mostrado insuficiente, como puso de manifiesto el pleno del Congreso de los Diputados en sesión celebrada el día 28 de noviembre de 1995 dado que, de una parte, dejaba en manos del ayuntamiento decidir la reducción del tipo de gravamen y, de otra, porque suponía aplicar el mismo tipo de gravamen reducido al incremento del valor catastral con independencia del incremento del valor que experimentara el bien.

Por tales motivos, se articuló con tal Real decreto y se formaliza ahora mediante la Ley comentada la aplicación de una reducción sobre la base imponible, aplicada de oficio por la Administración y susceptible de recurso, que difiere en atención al incremento del valor que el bien inmueble haya sufrido como consecuencia de la revisión de su valor catastral. De tal forma, se trata de que esa diferencia positiva de valor ca-

tastral no entre en vigor íntegramente el primer año de vigencia del nuevo valor catastral, sino a lo largo del período de diez años que ha de transcurrir hasta la próxima revisión o modificación del valor catastral que es exigida por la Ley.

Se trata de una reducción que se aplica durante 9 años y que decrece anualmente de más a menos al establecerse en un 0,9 el primer año de su aplicación hasta el 0,1 del último año.

Se prevé a su vez que este nuevo régimen se aplicará a los valores catastrales que vayan a entrar en vigor por primera vez a partir del 1 de enero de 1998, de modo que los valores catastrales vigentes con anterioridad a dicha fecha continuarán sometiéndose al anterior régimen.

En su momento, y ahora ya con carácter formal de Ley, se establece una reducción en la base imponible del Impuesto sobre bienes inmuebles a fin de moderar los incrementos producidos como consecuencia de la revisión o modificación de los valores catastrales.

Susana Campuzano

### **Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico (BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997.**

Esta Ley del sector eléctrico supone una nueva regulación de la materia en sustitución de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, en un intento de garantizar el suministro eléctrico y su calidad y de disminuir los costes a través de una menor intervención estatal hasta el punto de que no se considera necesario que el Estado se reserve ninguna de las actividades que integran el suministro eléctrico.

Esta filosofía de la Ley sobre la libe-

ralización de un sector por parte del Estado no se ha concretado en una ampliación de las competencias autonómicas, sino en el abandono de la noción de servicio público que había sido tradicional en el sector y su sustitución por la idea de la garantía del suministro a los consumidores demandantes del servicio.

Esta Ley del sector eléctrico regula fundamentalmente, en primer lugar, el régimen jurídico de la producción eléctrica y su régimen de autorización con

independencia de su fuente primaria (hidráulica, térmica o nuclear; en esta Ley se paralizan definitivamente las centrales nucleares en moratoria) y de la finalidad de la producción de la energía eléctrica (autoconsumo, venta a distribuidora o suministro a consumidores directos). En segundo lugar, se regula el régimen jurídico del transporte de energía eléctrica, así como su transformación y distribución a través de líneas de alta y baja tensión, estaciones, subestaciones, centros de transformación y redes de distribución. Por último, se regula el régimen jurídico del suministro, articulando tanto los derechos de los particulares para la utilización de la energía eléctrica, como los supuestos en los que las empresas suministradoras pueden negarse a efectuar el suministro.

Las dos primeras materias reseñadas son las que mayor conflictividad han generado entre el Estado y las comunidades autónomas. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de sector eléctrico se ha centrado en la titularidad de la competencia para la autorización de las instalaciones eléctricas. La STC 12/1984, de 2 de febrero, reconoce con claridad la competencia del Estado en el marco del art. 149.1.22 CE para dicha autorización cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de la energía salga del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. En el caso, por ejemplo, de que se adoptara como modelo del alcance de la competencia autonómica al art. 9.16 del Estatuto de autonomía de Catalunya (EAC), la Generalitat tiene competencia sobre instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, siempre que estas actividades se realicen en el interior del territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Co-

munidad Autónoma. Por el contrario, la competencia será estatal cuando se plantee alguna de las dos condiciones enunciadas en positivo por el art. 149.1.22 CE o en negativo por el art. 9.16 EAC en relación a nuestra Comunidad. En definitiva, según la sentencia mencionada, la ubicación de la línea eléctrica dentro del territorio de una Comunidad Autónoma es condición necesaria, pero no suficiente, para determinar la competencia autonómica, ya que además se debe examinar si el aprovechamiento de las instalaciones afecta o no a otra Comunidad (en idéntico sentido, la STC 119/1986, de 20 de octubre). En la STC 67/1992, de 30 de abril, se estableció que la autorización administrativa sobre una subestación corresponde al Estado, con independencia de su situación territorial, en el caso de que estuviera integrada en el sistema eléctrico nacional y desarrollara una función supracomunitaria. Por el contrario, en la STC 74/1992, de 14 de mayo, se afirma que la instalación eléctrica era competencia de la Comunidad Autónoma si el transporte de la energía por la central se realizaba a una tensión muy inferior a la de las grandes líneas de la red nacional, consumiéndose dicha energía íntegramente en las factorías de la propia empresa generadora de la electricidad y dándose el supuesto de que, además, la central en discusión no figuraba en el anexo de centrales de la Ley sobre explotación unificada del sistema eléctrico nacional.

En el marco y el respeto de esta jurisprudencia constitucional, esta Ley del sector eléctrico considera que sus preceptos son legislación básica de la planificación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), del régimen energético (art. 149.1.25 CE) y como regulación para la autorización de instalaciones

eléctricas de competencia estatal en virtud del art. 149.1.22 CE. En este sentido, en el art. 3 de la Ley 54/1997 se delimitan las competencias de la Administración del Estado y las de las comunidades autónomas en materia eléctrica. En relación con las comunidades autónomas podría ser cuestionada la necesidad de un precepto como el párrafo tercero del mencionado art. 3 de la Ley 54/1997, ya que, en definitiva, viene a recordar las competencias que las comunidades autónomas tienen en esta materia según sus estatutos de autonomía o las que podrán ejercer en el marco de esta nueva Ley. En cualquier caso, el espíritu de esta norma puede ser contra-

dictorio en relación con la capacidad de autogobierno y adopción de sus propias decisiones por parte de las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias. Una ley ordinaria como la presente no puede distribuir ni interpretar competencias que se deben determinar a través de la Constitución, los estatutos de autonomía o por los mecanismos de ampliación extraestatutaria de las competencias, siendo además dudoso, de conformidad con la STC 76/1983 (LOAPA), que pueda realizar o establecer criterios interpretativos sobre la distribución de competencias.

J.C.G.

**Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1997).**

## 1. Introducción

De todos es sabido que el artículo 157.1 CE determina entre los recursos constitutivos de la hacienda autonómica las participaciones en ingresos del Estado, las asignaciones presupuestarias y el Fondo de compensación interterritorial (en adelante, FCI). Los ingresos derivados de las asignaciones, conforme prevé el art. 158.1 CE, tienen por objeto asegurar la suficiencia de los servicios estatales que las comunidades autónomas hayan asumido, así como asegurar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales a fin de homogeneizar dicho nivel en todo el territorio español. En el caso de las transferencias del FCI, a tenor de lo previsto por el art. 158.2 CE, están afectas a la financiación de gastos de inversión y deben ser distribuidas entre las comunidades autónomas con el ob-

jeto de hacer efectivo el principio de solidaridad.

A su vez, la Ley orgánica 8/1980, de 22 de diciembre, de financiación de las comunidades autónomas (en adelante, LOFCA), concreta el régimen jurídico de cada uno de estos recursos en sus artículos 13, 15 y 16, respectivamente.

En cuanto a las participaciones, en el artículo 13 de la LOFCA se establece que la participación en ingresos consiste en un porcentaje sobre la recaudación que el Estado obtiene en virtud de los impuestos que no ha cedido a las comunidades autónomas. El porcentaje que particularmente corresponde tras la distribución de la recaudación participada debe, conforme a dicho precepto, ser negociado con las comunidades autónomas sobre la base de unos determinados criterios que tienen genéricamente por objeto contribuir a la corrección de

los desequilibrios interterritoriales. Por último, el correspondiente porcentaje pactado está sometido al principio de reserva de ley en la medida en que el art. 13.4 LOFCA exige que el mismo sea aprobado por ley.

A su vez, el art. 152 del Real decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria, prevé que los ingresos en que se traduce con carácter provisional el porcentaje de participación, hasta tanto no se haya determinado concretamente la recaudación definitiva del Estado, deben hacerse con la periodicidad que establezca la Ley de presupuestos generales del Estado. A su vez, exige también que deban hacerse efectivos en su totalidad los ingresos que resulten a favor de las comunidades autónomas en concepto de dicho porcentaje una vez conocidos la recaudación definitiva del Estado a participar.

Por lo que respecta al régimen jurídico de las asignaciones presupuestarias, el art. 158.1 CE establece que éstas tienen por objeto asegurar la financiación de los servicios y actividades estatales que las comunidades autónomas hayan asumido del Estado y garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. A su vez, el art. 15 LOFCA hace radicar el objeto de tales asignaciones en la segunda finalidad prevista por el art. 158.1 CE cuando concreta que tales asignaciones deben atribuirse a aquellas comunidades autónomas que no puedan alcanzar un nivel mínimo en la prestación de sus servicios públicos fundamentales a través de los ingresos que hayan obtenido en concepto de la participación en los impuestos estatales no cedidos y los tributos cedidos por el Estado.

En relación con el Fondo de compensación interterritorial, el art. 158.2 CE preceptúa que dicho recurso tiene por objeto hacer efectivo el principio de solidaridad mediante la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales. A tal efecto la masa cuantitativa se encuentra afecta a gastos de inversión debiendo ser distribuida por las Cortes Generales. A su vez, determina el art. 16 LOFCA que anualmente, en los presupuestos generales del Estado, debe dotarse un crédito presupuestario destinado a nutrir dicho Fondo cuya cuantía no puede ser inferior al 30 por 100 de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en dichos presupuestos. La distribución entre las comunidades autónomas, sigue determinando la LOFCA, debe realizarse atendiendo a los criterios de distribución que se prevén en una ley especial cuyo procedimiento de elaboración sigue las exigencias del artículo 74.2 CE. Esta Ley es en la actualidad la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de compensación interterritorial en la que se concretan los criterios y su ponderación, con el objeto de distribuir la masa cuantitativa consignada cada año en la Ley de presupuestos generales del Estado.

Pues bien, una vez efectuada esta previa introducción a fin de concretar mínimamente en qué consiste cada uno de los recursos objetos de este comentario, pasamos a analizar particularmente los preceptos de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre.

## 2. Participaciones en ingresos del Estado

En primer lugar, las participaciones en ingresos son tratadas por los artícu-

los 83, 84, 85 y 86. Con relación al artículo 83, se aprueban 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.<sup>1</sup> En el artículo 84 se da cobertura jurídica a los acuerdos adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en los que se determina el método para calcular la cuantía que debe ser transferida a las comunidades autónomas una vez finalizado el ejercicio de 1998 en virtud de dichos porcentajes y se prevé que la misma sea completada caso de hacerse necesaria la liquidación del Fondo de garantía prevista por el Acuerdo séptimo. A su vez, el artículo 85 contempla el régimen jurídico aplicable a aquellas comunidades autónomas que no hayan acordado con el Estado la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica. En el artículo 86 se procede a la liquidación definitiva de los ingresos que corresponden a las comunidades autónomas en concepto de participación del ejercicio de 1997, habilitándose un crédito en la sección 32 de 43.234.200 millones de pesetas.

Varias son las cuestiones que cabe destacar a fin de comprender esta regulación. De una parte, tras la excepción producida durante el año 1997,<sup>2</sup> vuelve

a ser la Ley de presupuestos generales del Estado la que recoge normativamente los porcentajes de participación que el Estado ha pactado con cada una de las comunidades autónomas.

Por otra parte destaca, como ya sucediera el año anterior, que la Ley de presupuestos generales del Estado diferencia el régimen jurídico aplicable a la participación atendiendo a que se haya o no suscrito por parte de la correspondiente Comunidad Autónoma el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996. Para el caso de que así se haya hecho, como ha sido el caso de las comunidades autónomas de Cataluña, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Canarias, Madrid, Baleares y Castilla y León, el artículo 83 diferencia la existencia de dos porcentajes de participación diferentes. Un porcentaje corresponde a la participación de las comunidades autónomas en la recaudación que el Estado obtiene en virtud del Impuesto sobre la renta de las personas físicas en su respectivo territorio y otro porcentaje resulta de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos generales del Estado. Para el caso de que se trate de comunidades autónomas que no hayan suscrito dicho Acuerdo, en particular éstas son Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, se prevé en el art. 85 de esta Ley la aplicación subsidiaria del Acuerdo suscrito el 20 de enero de

1. En particular, y como consecuencia del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 23 de septiembre de 1996, por el que se estableció el «Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1997-2001», se aprobó 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.

2. El Real decreto-ley 7/1997, de 14 de abril (BOE, núm. 90, de 15 de abril) cumplió con las funciones que normalmente incumben a la Ley de presupuestos al aprobar los porcentajes de participación. *Vid.* al respecto nuestro comentario a esta norma en el núm. 23 de esta Revista.



1992,<sup>3</sup> de forma que estas comunidades autónomas no disponen del porcentaje de participación en la recaudación territorializada que por primera vez se estableció en virtud del Acuerdo 1/1993, de 7 de octubre, sino exclusivamente el porcentaje en los ingresos generales del Estado.

Se produce con ello la existencia de dos regímenes diferenciados para la participación prevista en el art. 157.1.a CE y desarrollada por el art. 1 de la LOFCA que estudiamos a continuación.

### 2.1. *Régimen aplicable para las comunidades autónomas que han aceptado el actual modelo de financiación en relación con las participaciones en ingresos del Estado*

Decíamos anteriormente que para aquellas comunidades autónomas que han aceptado el actual modelo de financiación, el porcentaje de participación se desdobra a su vez en dos, de tal forma que la financiación resultante para éstas, de acuerdo con el modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001, resulta de la suma de los tributos cedidos, las tasas afectas a los servicios trasladados, la parte cedida del IRPF, la participación en la recaudación territorializada de dicho impuesto, la participación en los ingresos del Estado y la que resulta del denominado «Fondo de garantía», llamado a asegurar la corrección de los posibles desniveles que surjan como consecuencia de la aplicación del nuevo sistema. Cabe decir que estos tres últimos mecanismos de financia-

ción, esto es, la participación territorializada, la participación en ingresos y el Fondo de Garantía, no son necesariamente traducidos en ingresos para todas las comunidades autónomas puesto que si alcanzan un determinado nivel de financiación a través del resto de los recursos, no tienen derecho a su percepción.

De ello cabe extraer que con el nuevo sistema se pretende asegurar que las comunidades autónomas hagan uso de su poder tributario y que las participaciones y el Fondo de garantía actúen como mecanismos de nivelación para aquellos casos en que no se alcance un nivel de financiación previamente establecido.

Atendiendo a lo expuesto, vamos a analizar a continuación de forma más detallada cuál es el régimen jurídico de la participación para aquellas comunidades autónomas que han aceptado el nuevo modelo de financiación. Conforme decíamos, ésta se divide entre una participación territorializada en la recaudación correspondiente al IRPF y una participación en los ingresos generales del Estado.

#### A) Participación territorializada en la recaudación correspondiente al IRPF

Esta modalidad de participación tiene su origen en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993,<sup>4</sup> por el que se aprobó la fórmula de participación autonómica en el 15 por 100 de la recaudación líquida territorializada del IRPF ingresada por sus residentes. Básicamente no se trata, a diferencia de lo que acontece con la otra

3. Publicado en virtud de la Resolución de 31 de julio de 1995, de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales (BOE núm. 188, de 8 de agosto de 1995).

4. Acuerdo publicado tras la Resolución de 31 de julio de 1995, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (BOE núm. 188, de 8 de agosto de 1995).

modalidad de participación, de distribuir una determinada cuantía entre todas las comunidades autónomas atendiendo a los criterios establecidos por el art. 13 de la LOFCA, sino de hacer llegar particularmente a cada una de ellas una porción de los ingresos que el Estado ha recaudado en el territorio concreto de cada Comunidad Autónoma.

Los ingresos que perciben las comunidades autónomas durante el año en concepto de participación se hacen efectivos con carácter provisional, y en aplicación del art. 152 LGP, por doceavas partes sobre la base de las previsiones de recaudación que el Estado disponga en un principio y pasan después a hacerse definitivos una vez se determine cuál ha sido la efectiva recaudación territorializada. En este sentido, el art. 84.dos se remite a los créditos previstos en la sección 32, en la que se incluyen los destinados a hacerla efectiva con carácter provisional, y determina la regla a aplicar para cuantificar la participación una vez se conozca la efectiva recaudación derivada del IRPF, teniendo en cuenta que tras la modificación del sistema de financiación tal base estará constituida por el 85 por 100 de la misma, puesto que el 15 por 100 restante constituye ahora parte del tramo autonómico del IRPF cedido a las comunidades autónomas.

A la vista de esta regulación, creemos que varias son las cuestiones que merecen ser comentadas. De una parte, y

tras la reforma operada en el régimen jurídico de los tributos cedidos, con la aprobación de la Ley 14/1996, esta participación «territorializada» se mantiene con carácter transitorio en el 15 por 100, en tanto las comunidades autónomas no asuman en su totalidad la capacidad normativa respecto del tramo autonómico correspondiente al 30 por 100 del IRPF.<sup>5</sup> En principio, la asunción de dicha competencia estaba previsto que se efectuara en enero de 1998, cuestión que por lo pronto no se ha realizado.

A ello debe añadirse que esta participación en los ingresos territoriales del IRPF opera bajo una denominada «condición de suficiencia» prevista en el Acuerdo primero 3.8.1 del Acuerdo del Consejo de 23 de septiembre de 1996. Y es que, para que una Comunidad Autónoma pueda percibir el 15 por 100 en concepto de participación territorializada, la cuantía que arroje tal porcentaje debe ser superior a la que las comunidades autónomas obtienen en concepto de la recaudación derivada de los tributos cedidos, las tasas afectas a los servicios transferidos y la tarifa complementaria del IRPF. A fin de cumplir con dicha exigencia, la participación territorializada en el IRPF puede ser reducida del 15 por 100 al 10 o al 5 por 100 a fin de cumplir dicha exigencia, cuestión que se refleja en el art. 83.a de la Ley 65/1997, en el que se establecen porcentajes diferenciados.

---

5. Tras la reforma de la LOFCA se ha procedido a la modificación del 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 deducción, con el límite máximo del 30 por 100 para aquellas comunidades autónomas que hubieran adoptado como propio el nuevo modelo de financiación. Sin embargo, 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, se ha optado por ceder el 15 por 100 de dicho impuesto a través del abatimiento de la tarifa estatal al 85 por 100 de los tipos de gravamen y el 15 por 100 restante se instrumenta a través de la participación territorializada en el IRPF.

Dicho con otras palabras y a nuestro modo de ver, podría decirse que esta forma de determinar el porcentaje de participación territorializada incita a las comunidades autónomas a fin de que no se esfuerzen excesivamente en obtener excesivos ingresos procedentes de los tributos cedidos, las tasas afectas a los servicios transferidos y la tarifa complementaria del IRPF, puesto que, en caso de obtener una mayor recaudación que la que les correspondería en virtud de su participación territorializada, el porcentaje de ésta última se vería automáticamente reducido. Quizás sea ésta la razón por la cual, con la única excepción de Asturias, Aragón y Baleares, para las que el porcentaje es del 5 por 100, para el resto de las comunidades autónomas se trate unánimemente de un 15 por 100.

#### B) Participación en los ingresos generales del Estado

En lo que se refiere al porcentaje de participación en los ingresos generales del Estado, el art. 83.b de esta Ley aprueba los porcentajes que han resultado tras la negociación entre el Estado y las comunidades autónomas en el seno de las comisiones mixtas. Se trata en este caso de la última pieza que entra en juego en el funcionamiento del modelo constituyendo su mecanismo de cierre. Ello quiere decir que sólo podrá operar cuando la suma de los ingresos que se derivan de los recursos tributarios cedidos no fuera de importe suficiente para permitir su acceso a la recaudación territorializada del IRPF, ni siquiera en aplicación de las reglas de modulación que comentábamos. Por otro lado, cuando pese a tener derecho también a la recaudación territorializada, aún no sea suficiente 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.

Este particular porcentaje de participación que corresponde a cada Comunidad Autónoma se aplica, conforme a las reglas previstas en el art. 84, sobre lo que se denomina «ingresos tributarios ajustados estructuralmente». Se trata en este caso de ingresos presupuestados en principio por el Estado en concepto de impuestos directos e indirectos (excluidos los susceptibles de cesión, las cuotas de la Seguridad Social y las cotizaciones al desempleo). De tal forma, y de su aplicación, se derivan los ingresos que el Estado debe hacer efectivos a través de las transferencias presupuestarias con carácter provisional durante el ejercicio presupuestario y con carácter definitivo, una vez conocida la recaudación definitiva derivada de los tributos no cedidos.

#### C) Fondo de garantía

Se trata de un recurso previsto cuya articulación está prevista en el Acuerdo séptimo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 y que versa sobre el establecimiento de un sistema que garantice la evolución y distribución de los ingresos que se obtienen por parte de las comunidades autónomas como consecuencia de la aplicación del nuevo modelo de financiación.

Este fondo se articula mediante tres garantías que, a su vez, tienen como misión el cubrir tres aspectos distintos de la financiación de las comunidades autónomas. El primero de ellos responde a la garantía sobre la evolución de los ingresos proporcionados en concepto de tramo autonómico sobre el IRPF y la participación territorializada que también se articula sobre dicho tributo.

El segundo de ello persigue la corrección de las desviaciones que se producen en la evolución de los ingresos derivados del sistema para cada una de las comunidades autónomas en relación con el conjunto de todas ellas.

Por último, se persigue la corrección de los desequilibrios una vez traspasados los servicios educativos, adoptando como criterio principal la diferencia existente entre la financiación por habitante para una Comunidad Autónoma y la media de la financiación por habitante para el conjunto de las comunidades autónomas de régimen común.

Pues bien, a la vista de las tres finalidades referidas en relación con dicho Fondo, destaca que el art. 84.cuatro de la Ley 65/1997 se limite a referir que la liquidación de los ingresos que se derivan del mismo se efectuará una vez practicadas las liquidaciones definitivas de los dos tramos de participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado para 1998 sin que para ello haya dado cobertura jurídica al Acuerdo del Consejo en el que se decidió su constitución y su régimen jurídico. Se remite, por tanto, el legislador presupuestario a un Acuerdo que carece de carácter jurídico.

## 2.2. *Régimen aplicable para las comunidades autónomas que no han aceptado el actual modelo de financiación en relación con las participaciones en ingresos del Estado*

Continúa, al igual que ya sucedió con el ejercicio presupuestario anterior, la situación existente para aquellas comunidades autónomas que no aceptaron las decisiones adoptadas en el seno del Consejo del Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 ni

tampoco han resuelto el régimen al que deciden someterse.

La problemática que se deriva para las comunidades autónomas de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha es que el art. 13.1 LOFCA no resuelve qué sucede en aquellos supuestos en los que sus respectivas comisiones mixtas no resuelvan con el Estado el porcentaje de participación que les corresponde.

Por tanto, se trata de un vacío normativo que continúa siendo cubierto por el art. 85 de la Ley 65/1997, al establecer que la fijación de las entregas a cuenta de dicho porcentaje deben efectuarse conforme al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 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.

Podría plantearse en este sentido si corresponde al Estado la legitimación para imponer a estas comunidades autónomas el citado Acuerdo sobre la base de que el art. 13.1 LOFCA preceptúa que «en cualquier caso» dicho porcentaje debe venir establecido por una ley estatal. A nuestro entender, dicho precepto no faculta al Estado para tal imposición sino que debe ser entendido en el sentido de que el legislador orgánico establece una reserva de ley para la aprobación del porcentaje que haya sido pactado en el ámbito político de las comisiones mixtas. Se trata, por tanto, de dar cobertura jurídica a una previa decisión pactada entre el Estado y las comunidades autónomas y no ya un poder para imponer un porcentaje de participación que previamente no haya sido consensuado. Sin embargo, podría defenderse la postura adoptada por el legislador estatal al aprobar la consignación de los créditos destinados a hacer

tales entregas en la medida en que tan sólo se trata de una decisión provisional que en cualquier momento puede ser modificada por estas comunidades autónomas cuando determinen el sistema de financiación al que decidan asimilarse. No obstante, tal defensa no constituye argumento para justificar que el Estado haya adoptado el modelo de financiación previsto para el quinquenio 1992-1996, obviando la posible participación territorializada que se aprobó con posterioridad.

### 3. Fondo de compensación interterritorial

Es de destacar en primer lugar que el art. 88 de la Ley determina que el FCI se rige por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, y por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1996. Y consideramos que es destacable puesto que debería haberse recogido mediante ley el contenido de dicho Acuerdo si se pretende que el mismo tenga carácter vinculante.

Por otro lado, se aprueba el porcentaje aplicable sobre los gastos de inversión presupuestados por el Estado en los presupuestos, conforme al límite del 30 por 100 que exige el art. 2 de la Ley 29/1990 y se consigna el crédito presupuestario en que se traduce tal porcentaje. Es de destacar que con respecto al

año 1997 se produce un aumento cuantitativo del FCI de 3.000 millones de pesetas

Se procede también a determinar cuáles son las comunidades autónomas que resultan beneficiarias del FCI, resultando como tales las mismas que resultaron serlo durante el año 1997, esto es, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura y Castilla y León.

### 4. Asignaciones presupuestarias

En el art. 87 de la Ley 65/1997 se prevé un crédito presupuestario habilitado en la sección 32, programa 911, a «Transferencias a comunidades autónomas por coste de los servicios asumidos» para el caso de que las comunidades autónomas asuman mediante reales decretos, durante el año 1998, el ejercicio de nuevos servicios que hasta entonces había venido prestando el Estado.

No se trata en este caso de las asignaciones previstas por el art. 15 LOFCA puesto que su objeto no es asegurar el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales, sino que tiene por objeto garantizar la suficiencia de la financiación de los servicios que han sido transferidos por el Estado, como propugna el art. 158.1 CE.

Susana Campuzano

### Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes (BOE núm. 50, de 27 de febrero de 1998).

La presente Ley regula los derechos y las garantías básicas de los contribuyentes en sus relaciones con las administra-

ciones tributarias. Ahora bien, tal como recuerda la exposición de motivos de la Ley, estos derechos y garantías que aho-

ra se reconocen conjuntamente en un solo documento normativo únicamente son la contrapartida a aquellas obligaciones que pesan sobre el contribuyente derivadas de la obligación general de contribuir al sostenimiento del gasto público, de acuerdo con los principios contenidos en la Constitución. No obstante, la Ley no hace ninguna referencia a las obligaciones tributarias, ya que éstas aparecen debidamente establecidas en los correspondientes textos legales y reglamentarios. El legislador entiende que la regulación en un texto legal único dotará a los derechos y las garantías del contribuyente de una mayor fuerza y eficacia y de un refuerzo del principio de seguridad jurídica, que permitirá la generalización de su aplicación al conjunto de las administraciones tributarias.

Aparte de la importante reforma que esta Ley representa, debe destacarse su carácter programático, en la medida en que supone una declaración de principios de aplicación general en el conjunto del sistema tributario, con la finalidad de poder mejorar sustancialmente la posición jurídica del contribuyente y poder conseguir así un equilibrio en las relaciones entre la Administración y los administrados. A este propósito responde la creación del Consejo para la Defensa del Contribuyente, realizada por el Real decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, que contribuirá sin duda a la aplicación de la presente Ley de una forma más eficaz.

Las modificaciones que incorpora van dirigidas, por una parte: *a*) a reforzar los derechos de los contribuyentes y su participación en los procedimientos tributarios. Y por otra, y con esta misma finalidad: *b*) a reforzar las obligaciones de la Administración tributaria, tanto para poder conseguir una mayor

celeridad en la adopción de sus resoluciones, como para completar las garantías ya existentes en los diferentes procedimientos.

A) En relación con el primer grupo de medidas adoptadas por la Ley 1/1998, podemos destacar:

1) La incorporación a la ordenanza tributaria del conjunto de derechos básicos reconocidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (art. 3).

2) La regulación del derecho a recibir la necesaria asistencia técnica sobre sus derechos y sus obligaciones tributarias, circunstancia que provocará la exención de responsabilidad por infracción tributaria de aquellos contribuyentes que adapten sus actuaciones a los criterios manifestados por la Administración tributaria competente en las publicaciones, comunicaciones o respuestas a consultas que se le hayan formulado (art. 5); es decir, que, en atención al principio de seguridad jurídica, las respuestas de la Administración tributaria a las consultas formuladas por los contribuyentes tendrán, para dicha Administración, efectos vinculantes.

Con relación a estas publicaciones, la Ley prevé (art. 6) que el Ministerio de Economía y Finanzas acordará y ordenará la publicación, en el primer trimestre de cada ejercicio, de los textos actualizados de las leyes y los reales decretos en materia tributaria en los que se haya producido alguna modificación con respecto a los textos vigentes en los ejercicios precedentes. Y, en su apartado tercero, se prevé expresamente que las distintas administraciones autonómicas puedan regular, mediante convenios con la Administración central, la publicación, además de hacerla en castellano,

en las lenguas declaradas oficiales en los respectivos estatutos de autonomía.

3) La incorporación a la ordenanza tributaria de una mejora en las condiciones de las devoluciones tributarias, mediante el pago del interés de demora tributario regulado en el artículo 58.2 C de la Ley general tributaria una vez transcurrido el plazo establecido para practicar la liquidación provisional y sin necesidad de efectuar requerimiento a tal efecto (art. 11).

4) La extensión del reembolso de los costos de los avales y las garantías dejadas en préstamo para suspender la ejecución de una deuda tributaria, cuando ésta sea declarada improcedente por sentencia o resolución administrativa y aquella declaración sea firme, y no sólo, como hasta antes de la aprobación de la Ley, a aquellos avales y garantías correspondientes a las sanciones tributarias (art. 12).

5) La reducción con carácter general de los plazos de prescripción del derecho de la Administración tributaria para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación de la acción para imponer las sanciones tributarias (art. 13 a 25).

B) En relación con el segundo grupo de medidas que refuerzan las obligaciones de la Administración tributaria, podemos destacar las siguientes:

1) La imposición de sanciones tributarias mediante un expediente diferente e independiente del instruido para la comprobación e investigación de la situación tributaria del sujeto infractor (art. 34), teniendo en cuenta que la Ley presume que los contribuyentes actúan de buena fe, correspondiendo la carga de la prueba a la propia Administración tributaria de que concurren las circunstancias que determinan la culpabilidad del infractor en la comisión de infracciones tributarias (art. 33).

2) La suspensión de la ejecución de las sanciones tributarias en tanto no sean firmes por vía administrativa, hecho que comportará la presentación de los recursos correspondientes o reclamaciones sin necesidad, en determinados casos, de depositar ningún tipo de garantía o aval, y se mantendrá; en cualquier caso, la suspensión acordada por vía administrativa aunque se interponga un recurso contencioso-administrativo (art. 30).

3) La configuración de la vía económico-administrativa en una sola instancia, con la finalidad de poder acelerar los plazos de resolución de las correspondientes reclamaciones (art. 37). Esto no impide, en cualquier caso, que, si el contribuyente lo considera oportuno, pueda recurrir en determinados casos en primera instancia ante el Tribunal Económico-Administrativo regional o local que corresponda y en alzada ante el Tribunal Económico-Administrativo Central.

En la disposición transitoria única se establece que aquellos procedimientos tributarios que ya se hayan iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley (veinte días desde su publicación en el BOE) se deberán regir por la normativa anterior hasta su conclusión.

Por último, la Ley dispone que todas aquellas referencias relativas a la aplicación de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, general tributaria, contenidas en la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas y medidas fiscales complementarias, y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, se deberán entender, en consecuencia, necesariamente realizadas en esta Ley 1/1998.

**Ley 2/1998, de 3 de marzo, sobre el cambio de denominación de las provincias de La Coruña y Orense (BOE núm. 54, de 4 de marzo de 1998).**

El artículo 1 del tradicional Real decreto de 30 de noviembre de 1833 (conocido como el Decreto de Javier de Burgos), que supuso la creación de la provincia a imagen y semejanza del departamento francés, establecía que las provincias adoptarían el nombre de sus capitales respectivas, excepto las de Álava, Navarra, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservaban sus denominaciones. Este sistema de denominación no se modificó en ningún caso hasta la promulgación de la Constitución, en que la antigua provincia de Logroño pasó a denominarse La Rioja (Ley 57/1980, de 15 de noviembre), la denominación de la provincia de Oviedo se cambió por la de Asturias (Ley 1/1983, de 5 de abril) y la de la provincia de Santander por la de Cantabria (disposición final de la Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba su Estatuto de autonomía). En estos tres últimos casos, aunque coincidan, el cambio de la denominación de la provincia es independiente de la denominación de la comunidad autónoma que se debe establecer por mandato constitucional (art. 147.2.a CE) en su respectivo Estatuto de autonomía. A pesar de que se trata de comunidades uniprovinciales, el cambio de denominación provincial se produce con anterioridad, posterioridad o simultaneidad a la adopción del Estatuto de autonomía, pero siempre con independencia de la constitución y denominación de la comunidad autónoma.

El cambio de denominación de la provincia viene regulado en el art. 25.2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (Real decreto legislativo 781/

1986, de 18 de abril), que establece que sólo por ley ordinaria aprobada en las Cortes Generales se puede modificar la denominación y capitalidad de las provincias. Por el contrario, el art. 141.1 CE exige que cualquier alteración de los límites provinciales deberá ser aprobada por ley orgánica, en un deseo del constituyente de proteger a las provincias en el momento histórico del nacimiento de las comunidades autónomas, aunque para dicho objetivo hubiera sido más adecuado la exigencia de la ley orgánica para la alteración del número de las provincias y no de sus límites territoriales.

En cualquier caso, la modificación de la denominación y de las capitales de las provincias se realiza mediante ley ordinaria en los términos del art. 25.2 del Real decreto legislativo 781/1986. Este artículo fue sometido a control de constitucionalidad en la STC 385/1993, de 23 de diciembre, en la que se consideró que el precepto era constitucional y que el cambio de denominación de las provincias era una competencia de los órganos centrales del Estado. Se argumentó que del mismo modo que la delimitación del territorio provincial trasciende el interés propio de las comunidades autónomas, pasando a ser dicho interés supraautonómico, general y estatal, ocurre algo similar con la capitalidad ya que es un aspecto esencial en la configuración del ente territorial por ser el lugar de la sede de sus instituciones y servicios. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional consideró que la imposición del nombre de la provincia o su cambio también encaja en las bases cuya determinación corresponde al Estado. La denominación y la capitalidad



son elementos muy unidos y aspectos esenciales de la configuración de un ente público territorial, siendo competencia estatal la regulación de los elementos necesarios y básicos de la Administración local en los términos del art. 149.1.18 CE. Esta decisión fue criticada en el voto particular del magistrado Rafael de Mendizábal a la STC 385/1993, en el que argumentó que el nombre o denominación de la provincia no tenía carácter básico, ya que, además de no hacerse ninguna referencia a este problema en el texto constitucional, no era un elemento definidor de la personalidad provincial en su marco geográfico y en su contexto histórico, ni parece que pueda comprometer el interés general del Estado. Además, se puede plantear el contrasentido de que las comunidades puedan cambiar el nombre de la capital de una provincia (tal como sucede en la práctica de conformidad con el bloque de la constitucionalidad), pero no la denominación de la provincia.

En cualquier caso, se debe tener en cuenta que se ha utilizado recientemente este art. 25.2 del Real decreto legislativo 781/1986 con anterioridad y posterioridad a esta sentencia del Tribunal Constitucional. La Ley 2/1992, de 28

de febrero, modificó el nombre de las provincias de Gerona y Lérida por el de Girona y Lleida, respectivamente, y la Ley 2/1998, de 3 de marzo, objeto de este breve análisis, cambia la denominación de las provincias de La Coruña y Orense por las de A Coruña y Ourense.

Esta Ley acepta el cambio de utilización de los topónimos gallegos como consecuencia de la aceptación popular en el uso diario de los nuevos nombres adoptados a partir de la reglamentación de normalización lingüística gallega que establecía que los topónimos de Galicia tendrían como única forma oficial la gallega (art. 10 de la Ley del Parlamento gallego 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística). Además, en aplicación de esta normativa se aprobó el Decreto de la Xunta de Galicia 146/1984, de 27 de septiembre, que establecía el cambio de la denominación de las capitales de las provincias de La Coruña y Orense por las de A Coruña y Ourense. En definitiva, esta Ley es una adecuación tardía a lo que plantea este Decreto de la Xunta y a lo que era el uso tradicional e histórico de unas denominaciones que ya aparecían en documentos elaborados en el siglo XIII.

J.C.G.

**Ley 4/1998, de 3 de marzo, que establece el régimen sancionador previsto en el Reglamento (CE) 3093/1994 del Consejo, de 15 de diciembre, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (BOE núm. 54, de 4 de marzo de 1998).**

El Consejo de la Unión Europea aprobó el Reglamento 3094/1994, que regula la producción, el consumo y el comercio de las sustancias que agotan la capa de ozono establecidas en la enmienda de Copenhague al Protocolo de

Montreal de 1987 (del que forma parte el Estado español y que también firmó la UE). Es vigente desde el 23 de diciembre de 1994. Aunque el Reglamento comunitario se ha ido definiendo por su carácter de disposición *self-executing*

(como norma de carácter general, obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro), el artículo 19 del mencionado Reglamento establece que los estados miembros determinarán las sanciones que se deban aplicar en los supuestos de infracción de las disposiciones que contiene. Éste es el objeto de la Ley: la tipificación de las infracciones y el régimen sancionador necesario para la correcta aplicación del citado Reglamento comunitario.

El deterioro de la capa de ozono que han provocado las emisiones de compuestos halogenados en la atmósfera es, desde hace algunos años, motivo de preocupación por parte de la comunidad internacional. Teniendo en cuenta la magnitud del problema y la necesidad de actuaciones rápidas encauzadas a evitar su agravamiento, lo primero que puede sorprender es que el Estado español no lo haya legislado antes y por medio de un instrumento más rápido que la ley ordinaria, dado que el ordenamiento español exige regular a través de norma de rango legal el régimen de infracciones y sanciones relativo al ejercicio de cualquier actividad.

Las conductas que constituyen infracción de esta Ley se detallan en el artículo 2 y se clasifican como leves, graves y muy graves. Están previstas sanciones de 1 a 10 millones, de 10 a 50 millones y de 50 a 200 millones de pesetas, respectivamente. Las infracciones muy graves se podrán sancionar adicionalmente con la cláusula temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones. En tales casos, se salvaguardarán los derechos de los trabajadores conforme a lo previsto en la legislación laboral. Cuando la potestad sancionadora corresponda a la Administración general del Estado, ésta será ejercida por el Con-

sejo de Ministros, por el titular del Ministerio de Medio Ambiente o por el secretario general de Medio Ambiente, según se trate de sanciones correspondientes a infracciones de carácter muy grave, grave o leve.

Al utilizar la expresión «cuando la potestad sancionadora corresponda a la Administración general del Estado» se está reconociendo implícitamente que el ejercicio de la potestad sancionadora de dichas conductas no corresponde únicamente a la Administración central. La Ley tampoco especifica quién va a llevar a cabo, en uno u otro supuesto, la actividad de inspección pertinente.

Lo que sí establece la Ley —en la exposición de motivos— es su carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y que se dicta al amparo de la competencia exclusiva que el artículo 149.1.10 concede al Estado en materia de comercio exterior (disposición adicional primera). Si bien es cierto que, con respecto al comercio exterior, el Estado asume todas las potestades públicas —incluidas las medidas de control e inspección— también lo es que las conductas que esta Ley 4/1998 tipifica parecen incidir en cierta forma en otras materias como la industria o el comercio interior.

Ni la Constitución ni los estatutos de autonomía contienen una norma explícita que dé respuesta a la pregunta de si existe alguna instancia competente concreta para aplicar el derecho comunitario. Tras las primeras sentencias que exclúan los títulos competenciales autonómicos por la presencia del factor externo, a partir de la STC 236/1992 (FJ 9), el Tribunal Constitucional se pronuncia contra la invocación sistemática de hacer prevalecer el comercio exterior y reconoce que la competencia

propia de la comunidad autónoma a nivel interno también lo es para la aplicación del derecho comunitario, considerando que es preciso favorecer la unidad de actuaciones desde cada Administración. Por lo tanto, nada impediría que los reglamentos comunitarios fueran desarrollados por normas autonómicas, siempre y cuando respeten el derecho comunitario y la competencia estatal. Sin embargo, si se partiese decididamente de la necesidad de considerar de forma separada lo que sea «exterior» de lo que sea «intracomunitario», se podría llegar aún más lejos en la ejecución autonómica del derecho comunitario.

Por lo que se refiere al carácter de legislación básica, que se predica en toda la Ley, cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha declarado con insistencia que el establecimiento de las bases del Estado no puede vaciar de contenido la competencia correlativa de las comunidades autónomas. Así, por ejemplo, el artículo 10.1.6 del EAC —conforme al artículo 149.1.23 CE—

establece que corresponde a la Generalidad en el marco de la legislación básica del Estado no sólo la ejecución sino también el desarrollo legislativo de la protección del medio ambiente. La regulación que se lleva a cabo en esta Ley hace difícil esta última previsión, más allá de lo que establece la disposición final segunda, a no ser que se utilice la facultad de establecer «normas adicionales de protección» (art. 10.1.6 EAC). Tal vez ya se podría empezar a consolidar el criterio de que los reglamentos ya otorgarían el *quantum uniformizador* garante de la aplicación uniforme y simultánea del derecho comunitario en el cual deben ejercer sus competencias las comunidades autónomas. A pesar de ello, muy a menudo las normas estatales insisten en conferir una regulación uniforme a todo el territorio estatal, que en los conflictos competenciales se alega que es básica, cuando, de hecho, no hace más que reproducir los reglamentos comunitarios.

Marcel Mateu

Real decreto ley 11/1997, de 11 de julio, de medidas urgentes para reparar los daños por inundaciones en Guipúzcoa (BOE núm. 166, de 12 de julio de 1997).

Real decreto ley 18/1997, de 31 de octubre, de medidas urgentes para reparar los daños por fuertes tormentas en diversas comunidades autónomas (BOE núm. 262, de 1 de noviembre de 1997).

Real decreto ley 24/1997, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para reparar los daños por inundaciones y temporales de viento (BOE núm. 298, de 13 de diciembre de 1997).

Real decreto ley 29/1997, de 19 de diciembre, de medidas urgentes para reparar los daños por inundaciones y temporales (BOE núm. 304, de 20 de diciembre de 1997).

Estos reales decretos leyes pueden ser analizados de forma conjunta ya que fueron aprobados con la misma finalidad: adoptar medidas urgentes de

carácter económico que repararan los daños causados por temporales e inundaciones.

La estructura y el contenido de estos

reales decretos ley es semejante ya que establecen, entre otras medidas, declaraciones de zona catastrófica en los territorios afectados por los temporales e inundaciones; declaración de días inhábiles para toda clase de efectos civiles, notariales, mercantiles, administrativos y judiciales; indemnizaciones para los daños ocasionados sobre producciones agrarias; moratorias de pago para los créditos hipotecarios y pignoraticios, siempre que el deudor no sea un establecimiento bancario o de crédito; exenciones de las cuotas de las contribuciones territoriales rústicas y pecuarias; la posibilidad de solicitud de expedientes de regulación de empleo; el importe del crédito extraordinario; autorizaciones al Instituto de Crédito Oficial a realizar operaciones de crédito a bajo interés y la creación de comisiones interministeriales para llevar a cabo el seguimiento de la aplicación de estos reales decretos leyes.

En las disposiciones adicionales de estos reales decretos leyes se introduce una cláusula de estilo en virtud de la cual lo establecido en estas normas se entiende sin perjuicio de las competencias que correspondan a las comunidades autónomas al amparo de sus respectivos estatutos de autonomía. Este hecho implica el examen del título competencial utilizado por el Gobierno para la adopción de estas medidas de carácter económico reparadoras de los daños causados por temporales e inundaciones. En este sentido, el Tribunal Constitucional estableció, en la STC 76/1986, de 9 de junio, que la capacidad que poseen los distintos entes públicos de disponer de sus propios recursos, es decir, la ordenación del gasto público, debe realizarse respetando la distribución de competencias y actuando sobre competencias propias sin po-

der atraer las competencias ajenas del otro ente.

En primer lugar, hay que destacar que estas medidas no se pueden encuadrar dentro del marco competencial de que dispone el Gobierno para declarar el estado de alarma, regulado en el art. 116, párr. 2, CE y en la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. El art. 4 de dicha Ley prevé que el Gobierno pueda declarar el estado de alarma en caso de catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud. Las medidas que puede adoptar el Gobierno están prefijadas en el art. 11 LO 4/1981 y se dirigen a limitar la circulación de personas y vehículos, a practicar requisas temporales, a intervenir y ocupar transitoriamente industrias y domicilios particulares, a limitar o racionar los artículos de primera necesidad o a impartir órdenes para asegurar el abastecimiento de éstos. Como se puede observar, todas estas medidas no tienen el carácter económico de subvención, fomento o de reparación de daños ocasionados por temporales o inundaciones.

En segundo lugar, es conveniente examinar si se puede encuadrar dentro de la materia de *protección civil*. Esta materia, englobada dentro del concepto genérico de seguridad pública, tiene carácter compartido entre el Estado y las comunidades autónomas que, según sus respectivos estatutos, tengan asumidas competencias en materia de seguridad pública. Sin embargo, específicamente no consta en el articulado de la Constitución sobre la distribución de competencia la materia de protección civil. Dicha materia ha sido desarrollada por la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil. El Tribunal Constitu-

cional se ha pronunciado fundamentalmente en dos ocasiones sobre dicha materia mediante la STC 123/1984, de 18 de diciembre, que resuelve un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno contra un decreto del Gobierno vasco que preveía la creación de centros de coordinación operativa para el caso de existencia de calamidades públicas o inundaciones, y la STC 133/1990, de 19 de julio, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno vasco contra la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil.

En relación con la STC 123/1984, el Tribunal Constitucional definió la protección civil como el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz. Se reconoció a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en caso de producirse situaciones catastróficas o de emergencia. Pese a que la expresión «protección civil» no figura ni en la Constitución, ni en el Estatuto, no es de aplicación la cláusula residual del art. 149, párr. 3, CE, ya que es posible establecer el reparto competencial mediante criterios interpretativos ordinarios que se realiza a través de la materia de seguridad pública. En cualquier caso, las competencias autonómicas quedan subordinadas a la inexistencia de superiores exigencias derivadas del interés nacional que se pueden dar en supuestos de estados de alarma, excepción y sitio, cuando la emergencia tenga carácter supraterritorial que exija una coordina-

ción superior a la de una comunidad autónoma y cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección nacional.

De todos modos, se debe tener presente que los deberes de los ciudadanos sólo podían establecerse mediante ley de las Cortes Generales (art. 30, párr. 4, CE). La Ley sobre protección civil, planteada como desarrollo del art. 30, párr. 4, CE para establecer los mencionados deberes, en realidad desarrolla los procedimientos de actuación, dirección y coordinación en caso de emergencia. En este sentido, se planteaba el problema de la protección civil como un problema de organización, justificando el papel de organizador del Estado como uno de los supuestos de la cláusula residual establecida en el art. 149, párr. 3, CE. Esta argumentación discrepa de la anterior sentencia (*vid.* Dictamen 120 del Consejo Consultivo de la Generalidad, T.V.P. 110), lo que entre otros motivos ocasionó que se presentara contra dicha Ley un recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno Vasco (STC 133/1990, de 19 de julio) que se resolvió declarando en líneas generales la constitucionalidad de la Ley, ya que todos los casos que regula son de interés nacional o supraautonómico y permiten establecer la necesidad de prever la coordinación de diversas administraciones, siendo consecuente una dirección nacional de todas las administraciones afectadas y la aportación de recursos de nivel supraautonómico.

En la STC 133/1990, el Tribunal Constitucional tan sólo declara aplicable supletoriamente (no inconstitucional, ya que depende de los respectivos estatutos) a la Comunidad Autónoma del País Vasco el art. 10.1, párr. 3, de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil, que establecía que los pla-

nes de protección civil de la Comunidad Autónoma debían ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la misma y deberían ser homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil. El problema no es la homologación por parte de la Comisión Nacional, ya que es una actividad reglada y de control técnico, que examina el mínimo denominador común de los planes, siendo un órgano mixto de representación conjunta. El problema es establecer que sea el Consejo de Gobierno de la Comunidad el que apruebe el Plan, ya que corresponde a la propia Comunidad determinar cuál es el órgano competente para tal aprobación (art. 10, cláusula 2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco —competencia de autoorganización). En lo que se refiere a la Generalidad de Cataluña, la aplicación supletoria del art. 10.1, pár. 3, de la Ley 2/1985, de 21 de enero, también sería aplicable, ya que el art. 9.1 EAC establece la competencia de autoorganización. En este sentido, recientemente se ha adoptado la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil (DOGC núm. 2401, de 29 de mayo), que respecta el marco de distribución competencial, según la doctrina del Tribunal Constitucional, e incluye la regulación de los distintos planes de protección civil en Catalunya.

En definitiva, la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de reparto de competencias sobre protección civil establece que se debe integrar en el concepto de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), siendo competencia concurrente entre el Estado y las comunidades autónomas. De este modo, por la vía de la seguridad pública en la actualidad todas las comunidades autónomas tienen competencias en materia de protección civil, aunque no se encuentre

específicamente incluida la competencia en el Estatuto de autonomía (el Estatuto de Baleares es el único que la establece en los art. 12.10 y 39.20). Tal como ha sido analizado previamente, esta competencia autonómica cede en el caso de la aplicación de algún estado excepcional, cuando la calamidad o catástrofe tenga un carácter supraterritorial que exija una coordinación de elementos distintos a los que posea una comunidad autónoma o cuando tenga una envergadura que requiera una dirección nacional. En consecuencia, la competencia estatal, que incluye potestad normativa y ejecutiva, se extiende a los casos en que se ve afectado el interés nacional al tener el problema carácter supracomunitario. La competencia autonómica, que incluye también potestades normativas y ejecutivas, se limita a casos en que no se afecte el interés general, es decir, emergencias en las que no esté presente dicho interés.

En relación con los decretos leyes analizados, hay que tener en cuenta que las medidas que se adoptan concretamente tienen naturaleza puramente económica y de reparación de daños. La materia de protección civil, tal como ha sido desarrollada por la Ley 2/1985, de 21 de enero, y por las sentencias del Tribunal Constitucional tiene un carácter fundamentalmente preventivo (es decir, la protección civil entendida como acción dirigida a la prevención de riesgos y catástrofes), aunque también, para la aminoración de las consecuencias de las catástrofes, se puede derivar el carácter de reparación de daños que tiene el presente decreto ley. En cualquier caso estas medidas se pueden examinar dentro de la competencia de ordenación general de la economía. Hay que tener en cuenta que se puede incluir en las bases de la ordenación de la economía la

realización del principio de solidaridad y de un orden económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (art. 138, pár. 1, CE). En múltiples sentencias del Tribunal Constitucional (STC 144/1985, de 25 de octubre, o STC 95/1986, de 10 de

julio) se entienden como incluidas dentro de la materia de coordinación de la planificación económica a las medidas específicas de fomento como pueden ser las subvenciones y los préstamos.

J.C.G.

**Real decreto ley 23/1997, de 5 de diciembre (BOE núm. 292, de 6 de diciembre de 1997).**

El artículo 1 de este Real decreto ley autoriza la concesión de un anticipo de tesorería para satisfacer por el Tesoro público al INSALUD por un importe de 40.000 millones de peséas, una parte del cual deberá ser distribuida a su vez entre las comunidades autónomas que tienen asumida la gestión de los servicios sanitarios.

A tenor de esta concesión creemos que merecen ser destacadas dos cuestiones principales.

De una parte, la forma de asegurar la financiación de las competencias de sanidad asumidas por las comunidades autónomas se articula de forma diferente<sup>1</sup> a la que se produce en relación con el resto de las transferencias de las comunidades autónomas previstas en la LOFCA. Así, conforme al artículo 82 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de la Seguridad Social, se entiende que el traspaso de la competencia a favor de la comunidad autónoma va

acompañado simultáneamente de la determinación de su financiación, que se hace transfiriendo a la comunidad autónoma que asume la gestión de los servicios sanitarios de una parte del presupuesto del INSALUD, equivalente a la fracción de población que reside en dicha comunidad autónoma.

Por tanto, la financiación de la sanidad para Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia tiene su origen en las transferencias procedentes del presupuesto del INSALUD y no en la financiación procedente de los recursos estatales no cedidos, como prevé el art. 13 de la LOFCA. El cálculo del porcentaje de financiación en ingresos del Estado, el funcionamiento de este régimen de transferencias ha adolecido desde sus orígenes de graves problemas, motivados por el grave déficit de la sanidad, que han llevado a su continua revisión a través de los acuerdos del Con-

1. Este hecho es valorado de forma negativa por Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J., *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel Economía, Madrid, 1996, pág. 67, quienes entienden que «aunque se dice a veces que la LOFCA no es directamente aplicable a la financiación sanitaria autonómica, porque esta financiación depende de la Seguridad Social [...] este argumento es difícil de aceptar». Vid. también en este sentido López Casanovas, G., «Reflexiones en torno a los problemas de equidad y suficiencia en la distribución de los recursos sanitarios y algunas consideraciones para la reforma de la financiación autonómica de la sanidad», en *Seminario sobre la distribución entre las comunidades autónomas de los recursos públicos de la sanidad*, Generalitat de Catalunya, Quaderns de Treball, 37, pág. 18.

sejo de Política Fiscal y Financiera cuatrienalmente. Así, este Consejo acordó en enero de 1992 constituir un grupo de trabajo para reformar la financiación sanitaria. Posteriormente, y para el cuatrienio 1994-1997, se acordó la aplicación de un nuevo modelo de financiación que supuso ampliar en 400.000 millones de pesetas el presupuesto inicial de 1994 y exigiéndose, a su vez, que los créditos de gastos del presupuesto del INSALUD debían perder su carácter de ampliables, de modo que las insuficiencias presupuestarias que pudieran surgir obligarían a la tramitación de un crédito extraordinario.

Como segunda cuestión, relacionada con lo referido anteriormente, cabe cuestionarse si en este caso concurre el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad previsto por el art. 86.1 CE a fin de que el Gobierno pueda aprobar este Decreto. Pues bien, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en su reunión de 27 de noviembre 1997, alcanzó un Acuerdo de financiación de los servicios de sanidad para el período 1998-2001. A su vez, recomendó al Gobierno que concediera a dichas comunidades autó-

nomas un anticipo de tesorería,<sup>2</sup> a cuenta de la financiación que se derive de la aplicación de este nuevo sistema con el objeto de que pueda procederse a la modernización del sistema sanitario y garantizar su viabilidad futura, recomendación que es contestada con la aprobación de este Real decreto ley.

Normalmente, afirman Martín Queralt, Lozano Serrano, Casado Ollero y Tejerizo López,<sup>3</sup> «en todos los decretos-leyes, la exposición de motivos, ya sea breve o extensa, dedica unas líneas a argumentar la extraordinaria y urgente necesidad que el Gobierno ha tenido para proceder a su promulgación». Sorprende en este caso que la argumentación que ofrece el Gobierno en la exposición de motivos sea que la aprobación del Decreto sea «para dar cumplimiento al Acuerdo de referencia y atender la recomendación en él contenida» sin determinar de forma expresa cuáles son los motivos que de forma extraordinaria y urgente le llevan a adelantar la aplicación del nuevo modelo de financiación de la sanidad.

Susana Campuzano

---

2. En el artículo 65 de la Ley general presupuestaria (Real decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre) se prevé que «con carácter excepcional, el Gobierno, a propuesta del ministro de Economía y Hacienda, podrá conceder anticipos de tesorería para atender gastos inaplazables.»

3. Martín Queralt, J., Lozano Serrano, C., Casado Ollero, G., y Tejerizo López, J. M., *Curso de derecho financiero y tributario*, Tecnos, Madrid, 1998, pág. 182.



## 1.2. ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

A cargo de Joan Manuel Trayter

### Disposiciones varias

*Real decreto* 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley hipotecaria sobre la inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística (BOE núm. 175, de 23 de julio).

La acción urbanística y el Registro de la Propiedad se desarrollan en distintas esferas, pues la primera no es propiamente materia registral y las mutaciones jurídico-reales, cuando quedan reflejadas en el Registro de la Propiedad, se plasman conforme a sus propias normas y con independencia de las urbanísticas. No obstante, si la acción urbanística en sí misma provoca una alteración en las titularidades inmobiliarias surge un punto de contacto de necesaria coordinación.

La Ley ordena realizar las modificaciones necesarias en el Reglamento hipotecario para el desarrollo de la disposición adicional décima de la Ley 8/1990, de 25 de julio, y, lógicamente, del Real decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica. El camino escogido ha sido elaborar un texto único que quede incorporado como norma complementaria en el Reglamento hipotecario.

*Real decreto* 1133/1997, de 11 de julio, por el que se regula la autorización de las ventas a distancia y la inscripción en el Registro de empresas de ventas a distancia (BOE núm. 177, de 25 de julio).

*Real decreto* 1136/1997, de 11 de julio, por el que se modifica parcialmente el Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres (BOE núm. 175, de 23 de julio).

*Real decreto* 1211/1997, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ayudas y resarcimiento a las víctimas de delitos de terrorismo (BOE núm. 182, de 31 de julio).

Aun existiendo considerables limitaciones presupuestarias, el Gobierno ha intentado ofrecer mayor apoyo a aquel sector de la sociedad que de modo más directo sufre la violencia terrorista. En este contexto, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, representa una notable mejora al ampliar el ámbito de protección no sólo respecto a los daños personales y materiales sino que trasciende a otras circunstancias de carácter socioasistencial, para las que se prevén ayudas psicológicas, psicopedagógicas y subvenciones, lo que supone un considerable avance para optimizar en el área socioasistencial el tratamiento de la problemática generada tras un atentado terrorista.

En este marco normativo, el presente Real decreto deroga el Real decreto 673/1992, de 19 de junio, que regulaba las compensaciones por daños a víctimas de bandas armadas y elementos terroristas, y viene a desarrollar el capítulo III del título II, ayudas a los afectados por delitos de terrorismo, artículos 93 a 96 incluidos, de la mencionada Ley, con un doble objetivo: mejorar cuantitativa y cualitativamente este tipo de ayudas, y acercar la Administración a la sociedad, impulsando «la asistencia integral personalizada» a las víctimas de delitos de terrorismo.

De ese modo, este Reglamento, afirma su exposición de motivos, es la expresión de una voluntad política que se traduce en auténticos incrementos en la cuantificación de las ayudas, ampliándolas y mejorándolas, atendiendo nuevas contingencias no previstas hasta el momento, flexibilizando los criterios para obtener mayores beneficios y, en definitiva, intentando dar la mayor respuesta posible respecto a la situación de las personas en su doble condición de administrados y afectados, reduciendo al máximo las actuaciones administrativas de tal manera que se consiga una relación permanente, directa y personal entre la Administración y la persona o familiar afectado por la violencia terrorista, en su sentido más amplio.

*Real decreto 1215/1997*, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo (BOE núm. 188, de 7 de agosto).

*Real decreto 1217/1997*, de 18 de julio, sobre incineración de residuos peligrosos y de modificación del Real decreto 1088/1992, de 11 de diciembre, relativo a las instalaciones de incineración de

residuos municipales (BOE núm. 189, de 8 de agosto).

*Real decreto 1248/1997*, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre convalidación de servicios voluntarios a efectos de la prestación social sustitutoria y se modifica parcialmente el Reglamento de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria (BOE núm. 177, de 25 de julio).

*Real decreto 1253/1997*, de 24 de julio, sobre las condiciones mínimas exigidas a los buques que transporten mercancías peligrosas o contaminantes, con origen o destino a puertos marítimos nacionales (BOE núm. 198, de 19 de agosto).

*Real decreto 1268/1997*, de 24 de julio, relativo a la indicación en el etiquetado de determinados productos alimenticios de otras menciones obligatorias distintas de las previstas en el Real decreto 212/1992, de 6 de marzo, y por el que se modifica el artículo 20 de la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (BOE núm. 177, de 25 de julio).

El Real decreto 212/1992, de 6 de marzo, aprobó la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, efectuando la transposición armonizada de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.

Dicha Directiva prevé en su artículo 4, apartado 2, para determinados productos alimenticios, la posibilidad de establecer otras indicaciones obligatorias, además de las enunciadas en el artículo 3 de la misma.

Conforme a esta posibilidad, la Comisión adoptó la Directiva 94/54/CE, de 18 de noviembre, relativa a la indicación en el etiquetado de determinados productos alimenticios de otras menciones obligatorias distintas de las previstas en la Directiva 79/112/CEE del Consejo, cuya incorporación a nuestro ordenamiento se realizó a través del Real decreto 1908/1995, de 24 de noviembre.

Posteriormente, el Consejo aprobó la Directiva 96/21/CE, de 29 de marzo, por la cual se modifica la mencionada Directiva 94/54/CE de la Comisión, relativa asimismo a la indicación en el etiquetado de determinados productos alimenticios de otras menciones obligatorias distintas de las previstas en la Directiva 79/112/CEE.

Por otro lado, a fin de dar cumplimiento al Acuerdo del Congreso de los Diputados de 18 de febrero de 1997, se procede a modificar el artículo 20 del Real decreto 212/1992, de 6 de marzo, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.

El presente Real decreto procede, en consecuencia, a la incorporación de la mencionada Directiva comunitaria en el ordenamiento jurídico interno y se dicta al amparo de lo dispuesto por el artículo 149.1.16 de la Constitución española «en materia de bases y coordinación general de sanidad» y de conformidad con el artículo 40.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad.

*Real decreto 1314/1997*, de 1 de agosto, por el que se dictan las disposiciones de aplicación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 95/16/CE, sobre ascensores (BOE núm. 234, de 30 de septiembre).

*Real decreto 1317/1997*, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración general del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de comunidades autónomas y de entidades locales con entidades territoriales extranjeras (BOE núm. 207, de 29 de agosto).

La cooperación transfronteriza entre entidades territoriales ha experimentado, en los últimos años, un notable desarrollo, tanto en la frontera francesa como en la portuguesa, y ello se ha reflejado en los aspectos jurídicos e institucionales de la misma, en concreto en la suscripción de convenios entre entidades territoriales de ambos lados de la frontera con el fin de formalizar sus relaciones de cooperación.

La entrada en vigor, el 24 de febrero de 1997, del Tratado entre España y Francia sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales firmado en Bayona el 10 de marzo de 1995 plantea la necesidad de establecer un procedimiento alternativo para los convenios de cooperación transfronteriza que puedan celebrar las entidades territoriales.

El presente Real decreto regula los dos elementos fundamentales que articulan el nuevo procedimiento:

a) *La comunicación previa a la Administración general del Estado* por parte de las comunidades autónomas y las entidades locales de los proyectos de convenio de cooperación transfronteriza que pretendan celebrar. Dicha comunicación previa se configura como una obligación, cuyo cumplimiento condiciona la eficacia entre las entidades territoriales que suscriban los convenios.

b) *La publicación oficial en el BOE de los convenios celebrados*. El segundo elemento del nuevo procedimiento consiste en el requisito de que los convenios

suscritos, para ser eficaces en España frente a los diversos sujetos de las entidades territoriales españolas firmantes, deberán ser publicados oficialmente en el *Boletín Oficial del Estado*, con independencia de que también sean publicados en otros diarios oficiales. Con ello se trata de extender a los convenios de cooperación transfronteriza una solución que ha ido generalizándose, progresivamente, en la regulación de los instrumentos de cooperación interadministrativa, para resolver la cuestión de su eficacia frente a terceros.

*Real decreto* 1328/1997, de 1 de agosto, por el que se regula la cooperación económica del Estado en las inversiones de las entidades locales (BOE núm. 199, de 20 de agosto).

El Real decreto 665/1990, de 25 de mayo, por el que se regula la cooperación económica del Estado en las inversiones de las entidades locales, diversificó los instrumentos de cooperación estatales con las entidades locales dividiendo en tres secciones el Programa de cooperación económica local del Estado: sección general, sección especial y sección sectorial.

A fin de dotar de mayor flexibilidad a las diputaciones provinciales en la planificación de sus inversiones, en el presente Real decreto desaparecen las secciones mencionadas, de modo que tanto las inversiones incluidas en los planes provinciales de cooperación en las obras y servicios de competencia municipal como las que eventualmente puedan proponer las diputaciones para su red vial podrán obtener financiación con cargo al programa de cooperación económica local del Estado.

Por otra parte, se incrementan los porcentajes de participación del Estado en la financiación de las obras, que se

aproximan a los programas operativos financiados por la Unión Europea, debido a las dificultades con que se encontraban las entidades locales afectadas para completar dicha financiación y que en muchos casos las obligaban a un fuerte endeudamiento.

*Real decreto* 1373/1997, de 29 de agosto, por el que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias beta-agonistas en el uso de la cría de ganado (BOE núm. 208, de 30 de agosto).

*Real decreto* 1389/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en las actividades mineras (BOE núm. 240, de 7 de octubre).

*Real decreto* 1426/1997, de 15 de septiembre, por el que se modifican determinados artículos de los reglamentos generales de recaudación de los recursos del sistema de la Seguridad Social y sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social (BOE núm. 234, de 30 de septiembre).

A través del Real decreto 1637/1995, de 6 de octubre, se aprobó el Reglamento general de recaudación de los recursos del sistema de la Seguridad Social, pero con posterioridad a la aprobación del mencionado Reglamento se han sucedido toda una serie de novedades normativas con rango de ley que afectan directamente a aspectos determinados de la regulación contenida en el mismo y suponen, por lo tanto, la necesidad de que éste haya sido modificado.

Por otro lado, la experiencia en la aplicación práctica del Reglamento general de recaudación determina la conveniencia de modificar también algunos de sus preceptos, en orden a una

progresiva y sistemática mejora de la gestión de recaudación en el ámbito de la Seguridad Social, fundamentalmente respecto al procedimiento administrativo de recaudación en vía ejecutiva y en materias tales como la manifestación de bienes por parte del deudor, la obtención de información para los embargos y el desarrollo de las subastas de los bienes embargados en este procedimiento.

Asimismo, el Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, de 22 de diciembre de 1995, que desarrolla por vez primera, a nivel reglamentario y de forma unitaria, las previsiones sobre la materia contenidas en el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, de 20 de junio de 1994, se ha visto afectado tras su aprobación por otras innovaciones normativas con rango de ley que determinan igualmente la necesidad de modificar algunos aspectos puntuales del mismo.

Para llevar a cabo todas las modificaciones que acaban de señalarse se aprueba el presente Real decreto el 15 de septiembre de 1997.

*Real decreto 1430/1997*, de 15 de septiembre, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria específica de los productos alimenticios destinados a ser utilizados en dietas de bajo valor energético para reducción de peso (BOE núm. 229, de 24 de septiembre).

*Real decreto 1594/1997*, de 17 de octubre, por el que se regula la deducción por inversiones destinadas a protección del medio ambiente (BOE núm. 259, de 29 de octubre).

*Real decreto 1621/1997*, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para el control del cumplimiento de la normativa internacional sobre seguri-

dad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo en buques extranjeros que utilicen puertos o instalaciones situados en aguas jurisdiccionales españolas (BOE núm. 264, de 4 de noviembre).

*Real decreto 1627/1997*, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción (BOE núm. 256, de 25 de octubre).

*Real decreto 1644/1997*, de 31 de octubre, relativo a las normas de autorización administrativa y los requisitos de solvencia de las sociedades de reafianzamiento (BOE núm. 271, de 12 de noviembre).

A fin de aumentar la solvencia de las sociedades de garantía recíproca, la ley que regula su régimen jurídico (Ley 1/1994, de 11 de marzo) contempló la creación de un sistema de reafianzamiento de dichas sociedades. El presente Real decreto desarrolla el régimen de autorización administrativa para la creación de sociedades de reafianzamiento, así como lo relativo a la revocación de la mencionada autorización y a las reglas para la modificación de los estatutos sociales. Regula, además, el régimen de solvencia de tales sociedades, tomando como referencia el de las entidades de crédito. Asimismo, precisa las facultades de supervisión del Banco de España y las medidas que deben adoptarse en caso de incumplimiento de las reglas de solvencia.

*Real decreto 1647/1997*, de 31 de octubre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social (BOE núm. 272, de 13 de noviembre).

Se desarrollan reglamentariamente algunas de las reformas introducidas en materia de prestaciones, al objeto de facilitar su aplicación, detallando aquellos aspectos derivados de las modificaciones incorporadas por la mencionada Ley.

*Real decreto 1649/1997*, de 31 de octubre, por el que se regulan las instalaciones sanitarias y los servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos (BOE núm. 271, de 12 de noviembre).

*Real decreto 1709/1997*, de 14 de noviembre, por el que se regula el acondicionamiento de las semillas destinadas a siembra (BOE núm. 284, de 27 de noviembre).

*Real decreto 1710/1997*, de 14 de noviembre, por el que se modifica parcialmente el régimen de entrada y permanencia en España de nacionales de otros estados miembros de la Unión Europea y de otros estados partes en el Acuerdo sobre el espacio económico europeo (BOE núm. 274, de 15 de noviembre).

*Real decreto 1737/1997*, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Real decreto 1317/1989, de 27 de octubre, por el que se establecen las unidades legales de medida (BOE núm. 289, de 3 de diciembre).

*Real decreto 1739/1997*, de 20 de noviembre, sobre medidas de aplicación del Convenio sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES), hecho en Washington el 3 de marzo de 1973, y del Reglamento (CE) 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (BOE núm. 285, de 28 de noviembre).

*Real decreto 1788/1997*, de 1 de diciembre, por el que se modifica la disposición adicional primera del Real decreto 1888/1984, de 26 de noviembre, que regula los concursos para la provisión de plazas de los cuerpos docentes universitarios (BOE núm. 304, de 20 de diciembre).

El presente Real decreto consta de un artículo único en el que se señala que la mencionada disposición adicional queda redactada de la siguiente forma:

«Excepcionalmente,» la Comisión Académica del Consejo de Universidades, previo informe del Departamento y de la Junta de Gobierno de la Universidad, y mediante escrito razonado del profesor interesado, podrá modificar la denominación de su plaza por otra de las correspondientes al catálogo de áreas de conocimiento en ese momento en vigor.»

*Real decreto 1839/1997*, de 5 de diciembre, por el que se establecen normas para la realización de transferencias y cesiones de derechos a prima y para el acceso a las reservas nacionales respecto de los productores de ganado ovino y caprino y de los que mantengan vacas nodrizas (BOE núm. 304, de 20 de diciembre).

*Real decreto 1909/1997*, de 19 de diciembre, por el que se modifican determinados artículos de los reglamentos del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y del Impuesto sobre sociedades, así como del Real decreto sobre devolución de ingresos indebidos, en materia de comedores de empresa, derechos de imagen y devoluciones mediante cheque (BOE núm. 304, de 20 de diciembre).

*Real decreto 1911/1997*, de 19 de diciembre, por el que se modifica el Re-

glamento general de carreteras, aprobado por el Real decreto 1812/1994, de 2 de septiembre (BOE núm. 9, de 10 de enero).

*Real decreto* 1912/1997, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento técnico y de prestación del servicio final telefónico básico y de los servicios portadores (BOE núm. 307, de 24 de diciembre).

La necesidad de dotar de un marco normativo a los operadores que, con anterioridad a la apertura del sector de la telefonía básica se instalen y presten sus servicios en España, determina la necesidad de aprobar un reglamento técnico y de prestación del servicio final telefónico básico y de los servicios portadores.

En particular, la previsión de la existencia de un tercer operador del servicio de telefonía básica hace que deba regularse, con carácter general, el régimen de gestión indirecta de este tipo de servicio. Para ello, se establece la exigencia de una concesión administrativa, regulándose el ejercicio de la misma. Igualmente, se determinan los criterios básicos para el otorgamiento de la concesión y el régimen jurídico al que deberá ajustarse el concesionario.

En definitiva, lo que se pretende es otorgar cobertura jurídica al concurso para la adjudicación del tercer título habilitante de telefonía básica de ámbito nacional y, al mismo tiempo, reglamentar la actuación del concesionario y de los demás habilitados para la prestación de este tipo de servicios.

*Real decreto* 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica (BOE núm. 310, de 27 de diciembre).

Desde un punto de vista institucional, al margen de la Comisión Nacional

del Sistema Eléctrico, como ente regulador del sistema eléctrico que supervisa el correcto funcionamiento de todo el sector o el Ministerio de Industria y Energía, como órgano regulador principal, el funcionamiento del mercado se apoya en dos organizaciones fundamentales: el operador del mercado y el operador del sistema. El presente Real decreto señala las funciones que deben desarrollar en sus respectivos ámbitos de actuación y el procedimiento de colaboración entre ambos, lo cual es de trascendental importancia para el buen funcionamiento del mercado de producción.

Además, el Real decreto contempla las condiciones en que deben producirse los intercambios entre los agentes al margen del mercado organizado y su relación con las transacciones, así como la regulación particular de aquellos aspectos privativos de los intercambios intracomunitarios e internacionales.

Por último, el Real decreto incorpora las peculiaridades propias de la paulatina implantación de un sistema nuevo, al objeto de permitir una gradual adaptación del mismo hacia un nuevo esquema regulador.

*Real decreto* 37/1998, de 16 de enero, por el que se modifican los reglamentos del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, del Impuesto sobre el valor añadido y del Impuesto general indirecto canario, para incorporar determinadas medidas sobre la fiscalidad de las pequeñas y medianas empresas, así como los reales decretos que regulan las declaraciones censales y el deber de expedir y entregar factura de los empresarios y profesionales (BOE núm. 15, de 17 de enero).

*Real decreto* 113/1998, de 30 de enero, por el que se modifican determinados

artículos de los reglamentos del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y del Impuesto sobre sociedades referentes a retenciones y otros pagos a cuenta (BOE núm. 27, de 31 de enero).

*Real decreto* 116/1998, de 30 de enero, por el que se adaptan a la Ley 5/1997, de 24 de marzo, de reforma del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, el Reglamento general de circulación y el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (BOE núm. 42, de 18 de febrero).

*Real decreto* 118/1998, de 30 de enero, por el que se modifica el Real decreto 357/1991, de 15 de marzo, en cuanto a comprobación de los requisitos para el derecho a pensiones no contributivas del sistema de la Seguridad Social (BOE núm. 42, de 18 de febrero).

*Real decreto* 173/1998, de 16 de febrero, por el que se modifica y completa el Real decreto 986/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo (BOE núm. 41, de 17 de febrero).

*Real decreto* 225/1998, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento de asignación y reserva de recursos públicos de numeración para la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (BOE núm. 48, de 25 de febrero).

Con objeto de ordenar el ejercicio de la competencia de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones para efectuar las asignaciones y reservas de recursos públicos de numeración es preciso regular el procedimiento de otorgamiento de ambas, al amparo de la dis-

posición final primera de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de liberalización de las telecomunicaciones.

*Real decreto* 230/1998, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de explosivos (BOE núm. 61, de 12 de marzo).

*Real decreto* 259/1998, de 20 de febrero, por el que se establecen las normas sobre ayudas y subvenciones de cooperación internacional (BOE núm. 45, de 21 de febrero).

*Real decreto* 295/1998, de 27 de febrero, relativo a la aplicación en España de las reglas europeas de la competencia (BOE núm. 57, de 7 de marzo).

*Real decreto* 297/1998, de 27 de febrero, por el que se regulan los requisitos de seguridad de las embarcaciones de recreo, embarcaciones de recreo semiacabadas y sus componentes, en aplicación de la Directiva 94/25/CE (BOE núm. 61, de 12 de marzo).

*Real decreto* 339/1998, de 6 de marzo, por el que se modifican determinados artículos del Real decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (BOE núm. 63, de 14 de marzo).

*Real decreto* 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil (BOE núm. 70, de 23 de marzo).

La preocupación por reducir el número de accidentes que provoca la pérdida de vidas humanas y causa numerosos daños ha determinado que uno de los objetivos prioritarios en materia de aviación civil sea la necesidad de contar con un nivel de seguridad elevado.

Para alcanzar este objetivo se ha esti-



mado necesario, y la práctica ha demostrado su utilidad, realizar una serie de estudios técnicos para indagar las causas de los accidentes y adoptar las medidas pertinentes para su prevención al objeto de contribuir en la disminución de su número.

En España, la vigente Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre navegación aérea, se ocupa de la investigación de los accidentes aéreos. Para llevar a cabo su desarrollo fue aprobado el Decreto 959/1974, de 28 de marzo, que instauró un procedimiento completo para averiguar las causas de los accidentes desde un punto de vista exclusivamente técnico, y a partir de ahí formular las correspondientes recomendaciones para la seguridad de la navegación aérea; además, creó también la Comisión de Investigación de Accidentes de Aviación Civil.

A nivel internacional cabe mencionar el vigente Convenio de aviación civil internacional elaborado en Chicago el 7 de diciembre de 1944. La importancia del mismo radica en que facilita la realización de trabajos de investigación con unidad de criterios y homogeneidad e incrementa el grado de cooperación de los estados firmantes mediante las técnicas de colaboración que en él se prevén.

En este marco normativo, el Consejo de la Unión Europea aprobó la Directiva 94/56/CE, de 21 de noviembre, que establece los principios fundamentales que rigen la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil.

Por todo lo que acaba de exponerse, el presente Real decreto persigue dos objetivos: el primero, incorporar al ordenamiento interno la Directiva 94/56/CE, de 21 de noviembre, y, el segundo, actualizar el procedimiento de investiga-

ción y diseñar, de acuerdo con el nuevo marco organizativo de la Administración general del Estado, las funciones de los distintos componentes del órgano colegiado, dotando a los investigadores de los medios adecuados al objeto de que actúen con la debida eficacia para el cumplimiento de sus finalidades.

*Real decreto 488/1998*, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 11 del Estatuto de los trabajadores en materia de contratos formativos (BOE núm. 85, de 9 de abril).

*Real decreto 489/1998*, de 27 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de Seguridad Social, la Ley 63/1997, de 26 de diciembre, en relación con los contratos de trabajo a tiempo parcial, y se modifican otros aspectos del régimen jurídico aplicable a los trabajadores a tiempo parcial (BOE núm. 85, de 9 de abril).

*Real decreto 491/1998*, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del comercio exterior de material de defensa y de doble uso (BOE núm. 84, de 8 de abril).

### Traspasos

*Real decreto 1318/1997*, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Navarra, en materia de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos (BOE núm. 235, de 1 de octubre, pág. 28588).

*Real decreto 1319/1997*, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Navarra, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional (BOE núm. 235, de 1 de octubre, pág. 28589).

*Real decreto* 1323/1997, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Navarra, en materia de colegios oficiales o profesionales (BOE núm. 235, de 1 de octubre, pág. 28601).

*Real decreto* 1375/1997, de 29 de agosto, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de la gestión realizada por parte del Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (BOE núm. 235, de 1 de octubre, pág. 28612).

*Real decreto* 1379/1997, de 29 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia, en materia de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos (BOE núm. 235, de 1 de octubre, pág. 28641).

*Real decreto* 1381/1997, de 29 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la ciudad de Melilla, en materia de defensa del consumidor y del usuario (BOE núm. 229, de 24 de septiembre, pág. 27950).

*Real decreto* 1685/1997, de 7 de noviembre, sobre traspaso de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agrícola (FEGA) (BOE núm. 283, de 26 de noviembre, pág. 34715).

*Real decreto* 2023/1997, de 26 de diciembre, sobre ampliación de los medios traspasados por el Real decreto 966/1990, de 20 de julio, a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de justicia (BOE núm. 18, de 21 de enero de 1998, pág. 2080).

*Real decreto* 2025/1997, de 26 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura, en materia de ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual (BOE núm. 19, de 22 de enero de 1998, pág. 2194).

*Real decreto* 75/1998, de 23 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de La Rioja, respecto de las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IM-SERSO) (BOE núm. 31, de 5 de febrero, pág. 3942).

*Real decreto* 300/1998, de 27 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional (BOE núm. 64, de 16 de marzo, pág. 9028).

*Real decreto* 391/1998, de 13 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (BOE núm. 79, de 2 de abril, pág. 11214).

Mediante este Real decreto se traspasan a la Generalidad de Cataluña, entre otros, los servicios adscritos a las siguientes funciones de ejecución, de la Administración del Estado:

a) La vigilancia y control del tráfico de vehículos en las vías públicas interurbanas y en travesías cuando no exista policía local comportando la realización a los conductores de las pruebas reglamentarias establecidas.

b) La facultad de denuncia y sanción de las infracciones a las normas de circulación y de seguridad en las vías interurbanas, travesías que no tengan carac-

terísticas exclusivas de vías urbanas, y urbanas que no correspondan a los alcaldes, de acuerdo con la normativa aplicable en la materia y con las demás normas complementarias. Esta facultad implica la de instruir el expediente, así como la de dictar la resolución que le ponga fin y ejecutarla, percibiendo, en su caso, el importe de las multas.

Asimismo, se transfieren las facultades sancionadoras contenidas en la siguiente normativa:

1. Legislación de ordenación de los transportes terrestres. Reglamentos que la desarrollan y concordantes, en cuanto que tales facultades se atribuyen a los órganos competentes en relación con la ordenación del tráfico y la seguridad vial.

2. El régimen sancionador específico que regula la publicidad respecto a vehículos, así como el referente a la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor.

*Real decreto* 392/1998, de 13 de marzo, sobre ampliación de servicios traspasados de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en materia de enseñanza (BOE núm. 79, de 2 de abril, pág. 11218).

*Real decreto* 393/1998, de 13 de marzo, sobre ampliación de medios traspasados de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 79, de 2 de abril, pág. 11225).

### Acuerdos y convenios

*Resolución* de 2 de septiembre de 1997, por la que se da publicidad al Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Educación y Cultura y varias comunidades autónomas respecto a la Conferencia de

Educación sobre reconocimiento de actividades de formación (BOE de 1 de octubre de 1997, pág. 28701).

*Convenio* entre el Instituto de la Juventud y la Comunidad Autónoma de Galicia para la continuación de actividades de intercambio juvenil (BOE de 3 de noviembre de 1997, pág. 31746).

*Convenio* entre el Instituto de la Juventud y las comunidades autónomas de Aragón y Canarias para la realización de actividades de intercambio juvenil y entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la codificación y grabación de expedientes de valoración de minusvalía (BOE de 4 de noviembre de 1997, pág. 31934 y 31936).

*Convenio* de colaboración entre Galicia, la Administración del Estado y Autopistas de Galicia, SA, sobre construcción, conservación y explotación del tramo Puxeiros-Val Miñor, y que amplía la vigencia del suscrito con la Generalidad de Cataluña en materia de vivienda y entre el Instituto de la Juventud y la Comunidad Valenciana en materia de intercambio juvenil (BOE de 7 de noviembre de 1997, pág. 32590, 32638 y 32639).

*Convenio* entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Región de Murcia para la realización del Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico y adenda al suscrito entre el Instituto de la Mujer y las Islas Baleares en materia de actuaciones específicas (BOE de 24 de noviembre de 1997, pág. 34493 y 34494).

*Convenio* entre la Junta de Galicia y el Ministerio de Fomento para la construcción de una autopista entre Orense y Santiago de Compostela (BOE de 29 de noviembre de 1997, pág. 35280).



# 1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## 1.3.1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Manuel Gerpe Landín

**Sentencia 195/1996, de 28 de noviembre (BOE de 3 de enero de 1997). Recurso de inconstitucionalidad 1279/1988, promovido por el Gobierno vasco contra determinados preceptos de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social.**

*Ponente:*

Tomás S. Vives Antón

Aunque ya resulte habitual un retraso de más de ocho años en la resolución de un recurso de inconstitucionalidad me parece pertinente recordar que estas dilaciones indebidas siguen vulnerando escandalosamente el artículo 34 de la LOTC, que establece que «la personación y la formulación de alegaciones deberán hacerse en el plazo de quince días, transcurrido el cual el Tribunal dictará sentencia en el de diez, salvo que, mediante resolución motivada, el propio Tribunal estime necesario un plazo más amplio que, en ningún caso, podrá exceder de 30 días». Jurídicamente hablando, no me parece correcto habituarse a lo anormal.

La representación del Gobierno vasco impugna la Ley 8/1988 por entender que desconoce las competencias que constitucional y estatutariamente corresponden al País Vasco y formula las siguientes peticiones: 1) Declaración de la inconstitucionalidad formal de la Ley por no haber señalado expresamente el legislador estatal los preceptos que tienen el carácter de bases y por adoptar

una sistemática ajena al reparto competencial operado por el bloque de la constitucionalidad en materia laboral, de sanidad y de Seguridad Social, lo que perturba gravemente la claridad del ordenamiento jurídico en materia competencial al situar a la Comunidad Autónoma vasca en una posición de inseguridad jurídica respecto al ejercicio de las competencias que ostenta en virtud de los art. 12.2 y 18.1 y 2 del Estatuto de autonomía. 2) Declaración de la inconstitucionalidad de una larga serie de preceptos, todos ellos en relación con el art. 47.1 de la misma Ley, por ser igualmente contrarios al orden constitucional de reparto de competencias, al retener para el Estado competencias meramente ejecutivas en materia de Seguridad Social, sanidad y laboral. 3) Declaración de la inconstitucionalidad de determinados preceptos por retener indebidamente para el Estado competencias de ejecución en materia laboral y de Seguridad Social relativas a la función de inspección.

La mayoría de tales preceptos se impugnan en relación con el art. 47 de la Ley 8/1988, que se convierte así en el núcleo a cuyo alrededor gira todo el re-

curso. Su primer apartado establece los distintos órganos del Estado a propuesta de los cuales se sancionarán las infracciones previstas por la Ley. En el tercer apartado del mismo art. 47 se fija una excepción: se establece que la atribución de competencias a que se refiere el apartado 1 no afecta al ejercicio de la potestad sancionadora que pueda corresponder a las autoridades laborales de las comunidades autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral. Según el Gobierno vasco, de la sistemática de la Ley se infiere con naturalidad que lo que se salvaguarda en el art. 47 es la imposición de sanciones por las infracciones tipificadas en el capítulo segundo (infracciones laborales) y, por consiguiente, no para las incluidas en los capítulos tercero (infracciones en materia de Seguridad Social) y cuarto (infracciones en materia de empleo y prestaciones por desempleo). Así, lo que realmente se impugna del art. 47 es una exclusión: la que se deduce tanto de la atribución competencial contenida en su apartado 1 como de la reserva que se expresa en el apartado 3, consistente en atribuir al Estado y privar, por lo tanto, a las comunidades autónomas de potestad sancionadora respecto de las infracciones contempladas en los capítulos tercero y cuarto. Cifñendo la excepción a la ejecución de legislación laboral, se estaría excluyendo la potestad sancionadora de las comunidades autónomas en las materias de Seguridad Social, empleo y prestaciones por desempleo (en todas las demás infracciones del orden social tipificadas en la Ley).

El Tribunal, que acabará estimando parcialmente el recurso, comienza su análisis excluyendo la posible pérdida de objeto del proceso de inconstitucionalidad debida a las alteraciones sufridas

por algunos de los preceptos impugnados en virtud de normas posteriores (la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, y las modificaciones realizadas en la Ley examinada, entre otras, por las leyes 22/1993, 10/1994, 11/1994 y el texto refundido del Estatuto de los trabajadores aprobado por el Real decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, que deroga en gran medida las leyes 10/1994 y 11/1994). A continuación, rechaza la pretensión de declaración de inconstitucionalidad *in toto* formulada por el recurrente pues, a pesar de reconocer que la determinación del contenido del art. 47 requiere un proceso interpretativo que no resulta precisamente fácil por la sistemática de la Ley, considera no obstante que los defectos de la técnica legislativa utilizada no bastan para extraer la conclusión de inconstitucionalidad que se pretende en el recurso.

Para el Tribunal Constitucional, las infracciones recogidas en el capítulo cuarto deben ubicarse, sin duda, en la materia «legislación laboral» (art. 149.1.7 CE), puesto que tipifican las infracciones de deberes y prohibiciones legalmente impuestos a los empresarios —fundamentalmente por el Estatuto de los trabajadores en sus art. 16 y 17— respecto de las actividades de contratación laboral en sus diversas fases o estadios. Este encuadramiento de los citados preceptos en materia laboral implica que, con arreglo a los art. 149.1.7 de la CE y 12.2 del EAPV, corresponde al País Vasco la potestad sancionadora sobre las infracciones mencionadas que se cometan en su ámbito territorial, «cosa que no impide en modo alguno la Ley recurrida en el presente proceso. En efecto, el art. 47 no puede tenerse, frente a lo considerado en el recurso, por norma excluyente de

la indicada competencia autonómica, sino que, por el contrario, ésta ha de estimarse comprendida en la excepción que, en el apartado 3 del citado precepto, se hace a la ejecución de la legislación laboral» (FJ 5).

Por otro lado, según el Tribunal cabe distinguir entre la Seguridad Social y su régimen económico como materias competencialmente diferentes. Respecto a la primera considera que «es evidente que, ostentando el País Vasco competencias ejecutivas, le corresponde ejercitar las potestades sancionadoras que garanticen el cumplimiento de la legislación básica estatal y de la autonómica que la desarrolle». En cuanto a la segunda, el Tribunal afirma que la atribución al Estado o a las comunidades autónomas del «régimen» en una determinada materia comprende, sin duda, la totalidad de las competencias normativas, «pero implica también un "plus": además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario. Eso es lo que sucede en el caso del régimen económico de la Seguridad Social». A partir de aquí el Tribunal determina que corresponden a la Comunidad Autónoma recurrente todas las competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social, «excepto las que quepa atribuir al Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social». Para ello delimita el contenido de dicha competencia estatal —basándose en la STC 124/1989— con una doble declaración: *a)* para aquellos supuestos en que la potestad punitiva recae sobre actos instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir (inscripción, afiliación, altas y bajas, etc.), la potestad ejecutiva para la imposición de las sanciones que proce-

dan pertenece a la Comunidad Autónoma, y *b)* para aquellas otras infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social (las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes) «el objeto inmediato de tutela es la gestión de la caja única de la Seguridad Social que, al hallarse atribuida al Estado, determina que éste, como titular de la ejecución, ostente también la potestad de declarar infracciones e imponer sanciones, que no es sino una técnica específica de control, y que forma parte, por consiguiente, de su competencia en materia de régimen económico» (FJ 8).

Mención aparte merece el art. 28, que tipifica como infracción grave la de «obtener o disfrutar indebidamente de exenciones, bonificaciones o reducciones de las cuotas de la Seguridad Social, subvenciones u otras ayudas de fomento del empleo y formación profesional ocupacional establecidas para las distintas modalidades de contratación o programas de apoyo a la creación de empleo». Según el Tribunal, «la potestad sancionadora, en lo que a infracción se refiere, con independencia de su posición sistemática en el seno de la ley, corresponderá al Estado cuando suponga una detracción indebida del patrimonio único de la Seguridad Social, como es el caso de las exenciones, bonificaciones o reducciones de las cuotas, y a la Comunidad Autónoma en los demás, en virtud de su competencia de ejecución de la legislación laboral» (FJ 9).

Por último, el Tribunal considera que «la Ley 8/1988 contempla a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social solamente desde la perspectiva del procedimiento sancionador, sin entrar a determinar, ni su naturaleza, ni sus fun-

ciones, toda vez que su objeto no fue el de delimitar las competencias estatales en materia de inspección, ni la adscripción orgánica o funcional de un determinado cuerpo de inspectores, sino la fijación del alcance y límites de la actividad inspectora en el procedimiento de declaración de infracciones e imposición de sanciones. De modo que las alusiones a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (única existente en la fecha de publicación de la Ley) no implican atribución de competencias, sino que tiene, exclusivamente, un valor instrumental, a efectos de determinación del procedimiento». Así, el Tribunal concluye que, interpretada de este modo, «la redacción originaria de la Ley

8/1988, por sí sola, no impide que la Comunidad actora se dote de su propio servicio de inspección, ni que, eventualmente, éste pueda actuar en el ámbito competencial que le corresponda. Cabe entender, en este sentido, que las referencias a la Inspección de Trabajo de la Ley 8/1988, al menos en su primera redacción que es la aquí relevante, se hacen a la configuración vigente en aquel momento de la Inspección, por lo que, en sí misma considerada, tal redacción originaria no podría obstaculizar eventuales modificaciones posteriores de dicha configuración ni impedir el ejercicio de las competencias autonómicas» (FJ 16).

Marcel Mateu

**Sentencia 196/1996, de 28 de noviembre (BOE de 3 de enero de 1997). Recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra determinados apartados del artículo 1 de la Ley del Parlamento vasco 1/1989, por la que se modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial.**

*Ponente:*

Manuel Jiménez de Parga y Cabrera

Los preceptos autonómicos impugnados sancionaban la caza y comercialización de especies en vías de extinción con una multa de 50.001 a 500.000 pesetas, y la anulación de la licencia de caza y privación de la facultad de obtenerla durante un plazo de tres a cinco años.

Ante esta actuación del Parlamento vasco, el Gobierno del Estado presentó recurso de inconstitucionalidad, fundamentado en la defensa de la competencia estatal en materia de «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para el

establecimiento de normas adicionales de protección» (art. 149.1.23 CE). En ejercicio de esta competencia, las Cortes Generales habían aprobado, dos semanas antes de la promulgación de la ley vasca, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, la cual castiga las mismas conductas con multa de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas y la prohibición de cazar o pescar durante un plazo máximo de diez años (sanciones, como puede verse, mucho más severas que las establecidas en la legislación de Euskadi).

También alegó el abogado del Estado que esta diferencia en la gravedad de las sanciones rompe «la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio» al



introducir divergencias irracionales y desproporcionadas, lo cual supone una vulneración de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE).

Rebatiendo estas consideraciones, el Parlamento y el Gobierno vasco adujeron que una interpretación extensiva de la competencia básica estatal sobre legislación medioambiental no puede llevar a borrar la existencia de la competencia autonómica de desarrollo en la misma materia (art. 11.1.a EAPV) y la competencia autonómica exclusiva en materia de caza (art. 10.10 EAPV). Ambas materias, medio ambiente y caza, están contenidas en cláusulas distintas (la 9 y la 11) del artículo 148.1 de la Constitución, lo cual demuestra que son dos títulos competenciales diferentes. Por tanto, no hay que buscar la inconstitucionalidad en la normativa autonómica, sino en la ley estatal, que se ha extralimitado de su dominio propio. Además, el artículo 149.1.1 de la Constitución tampoco sería aplicable porque el Estado no puede establecer el régimen sancionador de una materia competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, como ocurre en el presente caso con la caza.

Subsidiariamente, el Parlamento vasco sugirió otra argumentación por si fa-

llaba su línea principal de defensa, pues arguyó que se podría considerar que los preceptos sancionadores de la ley autonómica sólo son aplicables a las especies en vías de extinción contenidas en el catálogo vasco, complementario del catálogo estatal, que sería el único al que harían referencia los preceptos sancionadores estatales.

El Tribunal acogió las dos acusaciones de inconstitucionalidad presentes en el recurso del Gobierno estatal. Por una parte, consideró que la Comunidad Autónoma había establecido una normativa que, de resultar admitida, habría dejado sin efecto la normativa básica estatal que establecía sanciones de mayor gravedad para las mismas conductas. Por otra, estimó que el resultado de admitir la normativa autonómica habría sido vulnerar la igualdad esencial en el tratamiento administrativo-sancionador de la materia. Ambos preceptos (art. 149.1.23 y 149.1.1 CE), interpretados según anterior jurisprudencia constitucional, exigen la declaración de nulidad de la legislación vasca impugnada, no admitiéndose tampoco la argumentación subsidiaria del Parlamento vasco por no suponer el saneamiento del vicio imputado por el Estado.

Jordi Freixes

**Sentencia 197/1996, de 28 de noviembre (BOE de 3 de enero de 1997). Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la disposición final tercera de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero.**

*Ponente:*  
Juan Diego González Campos

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña presentó un recurso de

inconstitucionalidad contra la disposición final tercera de la Ley 34/1992, de 22 de enero, de ordenación del sector petrolero (BOE de 24 de diciembre de 1992) en la medida en que atribuye ca

rácter básico a los art. 8.2 y 3; 10.1, 2 y 3; y 12.1 y 4; a la disposición transitoria quinta; a las disposiciones reglamentarias habilitadas en los art. 7.1, 8.1 y 10.3 y en la disposición transitoria primera; y a los actos a que se refiere el art. 10.1 y 2 de la misma Ley.

El Tribunal Constitucional señala en el primer fundamento jurídico de la Sentencia, a efectos de delimitar adecuadamente el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, que si bien éste se dirige contra la disposición final tercera de la Ley 34/1992, de la que se solicita la correspondiente declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad, en realidad la impugnación se concreta en el inciso primero de la citada disposición final, en la medida en que atribuye carácter básico no sólo a determinados preceptos contenidos en la propia Ley sino también a disposiciones reglamentarias expresamente habilitadas en ella, así como a determinadas actuaciones relacionadas con los núm. 1 y 2 del art. 10. Insiste el Tribunal Constitucional en que el recurso no cuestiona la constitucionalidad material de los preceptos en sí mismos, sino únicamente en la medida en que la Ley les atribuye carácter básico con arreglo a lo previsto en la disposición final tercera. Cabe resaltar, además, que en este caso el mecanismo de acceso al Tribunal Constitucional por parte del Gobierno de la Generalidad adopta la forma de recurso de inconstitucionalidad y no la de conflicto positivo de competencia.

El objetivo de la Ley 34/1992 consiste en un intento de culminar una serie de etapas de adaptación del Monopolio de Petróleos a las exigencias del derecho comunitario y de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, y de conformidad con el propio preámbulo de la Ley a fin de lograr «la libera-

lización de las actividades del sector petrolero como consecuencia de la extinción del Monopolio de Petróleos que en ella se declara». Si bien es cierto que con la supresión del Monopolio desaparece también la dualidad de redes de distribución (la concesional y la paralela), no obstante se mantiene el mismo régimen de distancias mínimas entre instalaciones de venta de carburantes establecida en el Real decreto 4/1991, de 29 de noviembre, incorporado a la Ley 15/1992, de 5 de junio. La Ley 34/1992 somete al sector petrolero a un nuevo régimen de intervención administrativa concretado en el requisito de la autorización previa y a una serie de controles posteriores.

Así pues, la Generalidad no cuestiona el modelo fijado por la nueva Ley de ordenación del sector petrolero. Lo que reclama es que en su aplicación se respete el orden de distribución de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad. De acuerdo con el planteamiento de la Generalidad, se incurre en dicha vulneración al prever la disposición final tercera que «los preceptos contenidos en la presente Ley y en las disposiciones reglamentarias expresamente habilitadas en la misma, así como las actuaciones relacionadas en los núm. 1 y 2 del art. 10, tienen carácter de básico al amparo de lo establecido en las reglas 13 y 25 del art. 149.1 CE».

En este sentido, y por ser muchos los artículos impugnados de la Ley 34/1992, intentaremos agruparlos en seis bloques temáticos para analizar su contenido, pues según el planteamiento de la Generalidad vulneran el sistema de distribución competencial con arreglo al cual corresponde al Estado establecer las bases del régimen energético, entre ellas las del sector petrolero (art.

149.1.25 CE), y su planificación general como sector de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), y a la Generalidad de Cataluña su desarrollo legislativo y ejecución (art. 10.1.5 del Estatuto de autonomía de Cataluña). Asimismo, y según el art. 9.16 EAC, sin perjuicio del respeto de tales bases, también serán competencia de la Generalidad las instalaciones de producción, distribución y transporte de productos petrolíferos que no afecten a otras comunidades autónomas.

Teniendo esto presente, los seis bloques materiales de la Ley cuya presunta inconstitucionalidad se cuestiona son:

a) Art. 8.2 y disposición transitoria quinta, referentes al régimen de distancias mínimas entre instalaciones de venta de gasolinas y gasóleos de automoción;

b) Art. 8.3 y 10.3, párrafos 6 y 7, relativos al Registro de las instalaciones de venta al por menor de gasolinas y gasóleos de automoción, previsto en el Real decreto 645/1988, de 24 de junio, que se mantiene (art. 8.3) y respecto al cual dispone que el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo velará por el cumplimiento del régimen de distancias mínimas (por lo que emitirá certificados de sus datos, que serán requisito para la concesión por parte de las comunidades autónomas de las autorizaciones administrativas de su competencia, art. 10.3, párrafo 6); y que reglamentariamente se regulará la disposición inmediata para aquel Registro de datos sobre los expedientes en tramitación de cada comunidad autónoma para garantizar la aplicación uniforme del régimen de distancias mínimas, el respeto al criterio de prioridad establecido y la garantía de los principios de seguridad jurídica e igualdad entre las solicitudes (art. 10.3, párrafo 7);

c) Art. 10.1, por el que se reservan a la Administración central ciertas facultades de intervención: que se concretan en la concesión de autorizaciones y actos reglamentados o discrecionales sin contenido normativo, pese a la desaparición del Monopolio. Se impugna el art. 10.1 por ser el que fija cuáles de estas competencias administrativas corresponden al Estado, y la disposición final tercera por atribuirles carácter básico;

d) Art. 10.2 y 12.1 y 4, párrafo 1, en tanto atribuyen al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo el ejercicio de funciones ejecutivas de control del régimen de existencias mínimas y prevén la creación de una corporación para la constitución, mantenimiento y gestión de las reservas estratégicas y el control de las existencias mínimas de seguridad;

e) Art. 10.3, párrafos 1 a 5, en tanto reconocen a las comunidades autónomas que hayan asumido competencias en materia de régimen energético la facultad de otorgar autorizaciones en cuatro supuestos distintos. Lo impugnado en este caso es la atribución de carácter básico a dicha regulación. Según la Generalidad, la competencia de las comunidades autónomas no existe porque así lo reconozca el art. 10.3 sino porque así se desprende del bloque de la constitucionalidad. Si lo recogido por el precepto impugnado resulta contrario al orden competencial, será inconstitucional; y si es conforme, será inútil;

f) Reglamentos habilitados por los art. 7.1, 8.1, 10.3, párrafos 5 y 7, y disposición transitoria primera, pues con arreglo a la doctrina del Tribunal Constitucional las bases deben estar contenidas en normas de rango legal y cuando lo estén en reglamentos debe ser una excepción necesaria y justificada, y en este caso la disposición final tercera les atribuye carácter básico, circunstancia que

vacía de contenido las competencias autonómicas.

Conviene adelantar en este punto que el Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso presentado declarando que:

A) El primer inciso de la disposición final tercera de la Ley 34/1992 no es conforme al orden constitucional de competencias por atribuir carácter básico al art. 10.1, párrafo tercero (respecto al inciso final «así como su distribución al por menor mediante suministros directos»); al art. 10.1, párrafo cuarto (concesión de las demás autorizaciones que no sean competencia de las comunidades autónomas según sus respectivos estatutos); al art. 10.3, párrafos primero a quinto; al inciso final del párrafo sexto del art. 10.3 (y que son requisito para la concesión por las comunidades autónomas de las correspondientes autorizaciones administrativas de su competencia); al art. 10.3, párrafo séptimo, y a la disposición transitoria quinta; y

B) Declara asimismo la inconstitucionalidad de la disposición final tercera en la medida en que atribuye carácter básico a las disposiciones reglamentarias habilitadas en los art. 7.1, párrafo primero, de la Ley; 8.1; 10.3, párrafos cuarto y séptimo; disposiciones transitorias primera y quinta, así como a las actuaciones relacionadas con el párrafo segundo del apartado 3 del art. 10.

A) Para solucionar este primer orden de cuestiones, el Tribunal Constitucional se ampara en su propia jurisprudencia según la cual en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el criterio general que debe seguirse es el de prevalencia de la regla competencial específica sobre la más genérica (STC 87/1987, 69/1988). No obstante, respecto del supuesto de hecho considera-

do en este caso, de acuerdo con el Tribunal Constitucional «no podría afirmarse con carácter general y menos aún absoluto, que en un sector tan importante como el del petróleo —de ahí sin duda la concurrencia de una pluralidad de títulos competenciales—, las competencias específicas, por ejemplo, en materia energética, hayan de prevalecer necesariamente y en todo caso sobre las relativas a la planificación económica; y mucho menos que las primeras hayan de desplazar totalmente a las segundas. Las competencias de ordenación o dirección general de la economía —entre las que han de encuadrarse las relativas a la planificación, por un lado, y, por otro, las de ordenación de sectores concretos económicos, entre los que se encuentra el energético y, dentro de éste, el subsector del petróleo— han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso» (FJ 4).

De ahí que el Tribunal Constitucional recuerde que es doctrina reiterada del propio Tribunal que dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general se incluyen también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (STC 95/1986, 188/1989). Doctrina aplicable a supuestos en los que, como el presente, existen reservas competenciales expresas a favor del Estado tanto respecto a la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) como específicamente del sector energético (art. 149.1.25 CE). En consecuencia, es fácil poder afirmar que de dicha competen-

cia estatal de dirección de la economía, en la medida en que recae sobre el sector petrolero, forman parte no solamente las competencias genéricas relativas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica sino también aquellas más específicas de ordenación del sector energético, referentes a las bases de su propio régimen.

Así, corresponde al Estado una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas, incluso las de mera ejecución, que deben ser respetadas, y con las que se persigue en esencia la integración de las distintas partes del sistema en el conjunto del mismo a través de la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, ya sea tras la correspondiente intervención económica o incluso con carácter preventivo, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, teniendo en cuenta que en ningún caso se podrán limitar o dificultar las competencias autonómicas de ejecución (STC 227/1988, 54/1990 y 45/1991).

B) En relación con el segundo bloque declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional, por el que mediante la disposición final tercera se intentaba atribuir carácter básico a todas aquellas disposiciones estatales de rango reglamentario, la mayoría de las cuales ni siquiera existía en el momento de formularse aquella atribución, el Tribunal Constitucional considera que la mencionada disposición colisiona frontalmente con el orden competencial constitucionalmente establecido en materia energética u otras conexas, como la planificación económica, así como con la propia noción de bases que el Tri-

bunal Constitucional ha ido elaborando. Noción que supone, efectivamente, una exigencia formal en el sentido de que en la normativa posconstitucional las bases deben ser establecidas preferentemente a través de ley votada por las Cortes Generales. Y si excepcionalmente es posible que la formulación legal de tales bases sea completada por vía reglamentaria, ello habrá de deducirse del contenido y estructura de las propias disposiciones reglamentarias que respondan a esta vocación de fijar las bases de una materia determinada; en palabras del Tribunal Constitucional, «cuando por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que corresponde la materia estatal sobre las bases» (STC 48/1988, 69/1988, 80/1988, 132/1992 y 179/1992). Además, esta excepcionalidad venía requerida por una situación transitoria en la que era preciso adecuar la legislación preconstitucional a nuevas situaciones derivadas del orden constitucional (STC 69/1988).

Teniendo en cuenta dicha doctrina, es absolutamente incompatible, a juicio del Tribunal Constitucional, la pretensión de atribuir el carácter de básico de una forma tan genérica e indeterminada como realiza la disposición final tercera a todos aquellos desarrollos reglamentarios previstos en la Ley 34/1992. En palabras del Tribunal Constitucional, «tratándose de materia energética, las competencias asumibles y asumidas por parte de las comunidades autónomas, o incluso transferidas a otra parte de ellas, no se agotan en las de ejecución, sino que también pueden comprender y comprenden las de desarrollo legislativo. Por lo que este intento de atribuir carácter básico a no importa qué dispo-

siciones reglamentarias estatales dictadas en desarrollo de la Ley 34/1992 podría tener por resultado, de prosperar, el de impedir u obstaculizar el ejercicio por parte de las comunidades autónomas de la propia competencia de desarrollo normativo por ellas asumida o en ellas delegada».

Es decir, y *sensu contrario*, si la atribución efectuada por la disposición final tercera fuese constitucional, atribuyendo carácter básico a las disposi-

ciones reglamentarias habilitadas por la Ley 34/1992, significaría configurar la competencia autonómica de desarrollo legislativo como una competencia puramente residual respecto a la competencia normativa estatal, únicamente ejercitable hasta donde el Gobierno del Estado permitiera en cada momento en función de su potestad reglamentaria.

Francesc Vallès

⤴  
Sentencia 15/1997, de 30 de enero (BOE de 26 de febrero de 1997). Conflicto positivo de competencia 1015/1988, promovido por el Gobierno del Estado en relación con los art. 11.5 y 14.1.1 del Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 411/1987, de 22 de diciembre, sobre reestructuración del Departamento de Comercio, Turismo y Consumo, en la redacción dada, respectivamente, por los art. 5.5 y 8.1 del Decreto de la Generalidad de Cataluña 155/1988.

*Ponente:*

Pedro Cruz Villalón

Más de ocho años ha tardado el Tribunal Constitucional en resolver este conflicto de competencias que el Gobierno del Estado interpuso el 1 de junio de 1988, invocando expresamente el art. 161.2 de la CE. Un retraso ciertamente anómalo, pero que ya va siendo habitual en este tipo de proceso. En este caso, además, por Auto de 22 de noviembre de 1988, se había acordado mantener la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados y el Tribunal decidió finalmente desestimar el conflicto de competencia. En la actualidad, superada una primera etapa de casi una década (a la que correspondería este Auto del Tribunal Constitucional de 1988), es reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que la ratificación de la suspensión es una medida

de carácter excepcional que ha de adoptarse con mucha cautela (ATC 266/1991) y requiere una justificación expresa y suficiente por parte del Gobierno (ATC 159/1991) de forma que el Tribunal decide en cada caso, ponderando el alcance de la suspensión y las consecuencias que para los intereses públicos y, en su caso, para los particulares afectados puedan derivarse de una u otra medida, estimando como uno de los criterios relevantes para resolver la alternativa la irreparabilidad o dificultad de la reparación de las situaciones que pudieran generarse según el sentido del fallo.

El fondo del asunto recae en el alcance de la competencia reservada al Estado en relación con el comercio exterior, aunque el presente conflicto presenta unas significativas incidencias procesales. El Tribunal inicia su fundamentación jurídica corrigiéndose a sí mismo,

con una declaración de sustitución —en puridad, sólo formal— del objeto del proceso, que incluye literalmente lo que el citado Auto de 22 de noviembre de 1988 «tendría que haber declarado». Y es que el conflicto se plantea con respecto a los art. 11.5 y 14.1 del Decreto 411/1988, cuyo contenido resolvió modificar el Consejo Ejecutivo en el Acuerdo de 28 de abril de 1988 por el se responde al requerimiento de incompetencia facultativo previamente formulado por el Gobierno del Estado. Las alegaciones del Gobierno venían ya sobre el nuevo contenido que el Consejo Ejecutivo acuerda darles, por cuanto tampoco satisfacen al Gobierno, con independencia de que estos nuevos preceptos como tales, no lleguen a publicarse. De la misma forma las alegaciones del Consejo Ejecutivo se formulan a partir de este nuevo contenido, a pesar de no estar en vigor; la falta de edición del Decreto que modifica la anterior redacción se justifica sobre la base de la suspensión bajo la que se hallan aquellos preceptos con motivo de la admisión a trámite del conflicto. Sólo con el Decreto 155/1988, de 11 de julio, con ocasión de la reorganización del Departamento de Industria y Energía de la Generalidad (al que se adscribe la Dirección General de Promoción Comercial) nacen, por fin, a la vida jurídica los anunciados nuevos contenidos ahora como art. 5.5 y 8.1 del citado Decreto. Son éstos, pues, los preceptos analizados por el Tribunal.

El primero de los preceptos impugnados atribuye a la Dirección General de Promoción Comercial la programación y realización de acciones «con el fin de incrementar las posibilidades de introducción de las producciones catalanas en los distintos mercados, sin perjuicio de las competencias que constitu-

cionalmente corresponden al Estado»; el segundo encomienda al Servicio de Promoción Exterior de la citada Dirección General, de conformidad con las competencias del Departamento, «organizar jornadas, seminarios y todo tipo de actos encaminados a facilitar la introducción de las producciones catalanas en los distintos mercados». Según el Tribunal, la denunciada invasión competencial solamente tiene sentido teniendo en cuenta el contenido de los preceptos frente a los que inicialmente el Gobierno del Estado tacha a la Generalidad de incompetencia. En tales preceptos se decía «los mercados internacionales» allí donde después hallamos «los distintos mercados».

Para el Gobierno del Estado, el sentido del precepto «sigue siendo el mismo»; una sincera aceptación del requerimiento habría llevado a hablar de «mercados interiores»; la dicción «distintos mercados» sólo puede interpretarse entendiendo incluidos en el mismo a los internacionales. Ante esto, el Consejo Ejecutivo responde que pretender que la expresión «distintos mercados» supone un exceso de competencia es realizar una interpretación apriorística y parcial, prejuzgando que la Generalidad desarrollará una actividad en determinados mercados donde no tendría competencia para ejercerla.

El Tribunal decide desestimar el conflicto positivo de competencia basándose en anterior doctrina (recogida, entre otras, en la STC 13/1988, FJ 4) que establece claramente que «el conflicto de competencias no tiene como función la de prevenir posibles interpretaciones contrarias a la Constitución por parte de quienes están llamados a aplicar las disposiciones delimitadoras de competencias, sino la de eliminar transgresio-

nes concretas y efectivas de los respectivos ámbitos competenciales; no es la suya, en consecuencia, una función preventiva, sino reparadora». Teniendo en cuenta que, a diferencia de lo que sucedía con la redacción original, los preceptos objeto del conflicto, en virtud de la sustitución, primero solamente acordada y finalmente hecha efectiva, como consecuencia del oportuno requerimiento, están desprovistos de la expresión «mercados internacionales», refiriéndose sólo a «los distintos mercados», y a pesar de que en dicha expresión no puede negarse que también puedan incluirse los mercados «internacionales» (aunque no necesariamente), el Tribunal considera que «la expresión es lo suficientemente genérica como para impedir, por nuestra parte, cualquier otra declaración que no viniera a resultar puramente cautelar o preventiva».

El Tribunal, así pues, no aprovecha la ocasión para delimitar con mayor precisión la competencia estatal sobre comercio exterior (que actualmente cuenta ya con abundante jurisprudencia

—véase, por todas, la STC 165/1994, FJ 3 y 6), no pronunciándose, en este caso, ni por la tesis del abogado del Estado («todo lo que signifique relación comercial fuera de las fronteras»; «no debe reconocerse un interés autonómico propio y diferenciado del interés nacional, pues este último es el único del que derivan competencias, precisamente, en favor del Estado») ni por la argumentación del representante del Consejo Ejecutivo (a pesar de que la delimitación positiva del concepto material y del título correspondiente al comercio estatal constituye una tarea difícil, considera que la reserva del art. 149.1.10 de la CE sólo debe abarcar aquellos elementos que guardan relación directa con los actos de comercio exterior y no puede extenderse de tal forma que vacíe de contenido cualquier competencia autonómica dotada de una cierta dimensión económica y que suponga una vertiente de proyección exterior).

Marcel Mateu

**Sentencia 16/1997, de 30 de enero (BOE de 26 de febrero de 1997). Recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra el artículo 46.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/1989, de caza.**

*Ponente:*

Fernando García-Mon  
y González-Regueral

En un supuesto similar al de la Sentencia 196/1996, la Ley asturiana preveía, para diversas conductas atentatorias contra especies catalogadas, sanciones considerablemente inferiores a las establecidas por la legislación estatal. En esta ocasión, el precepto impugnado imponía una multa de 1.250.001 a 15.000.000 de pe-

setas y retirada de la licencia e imposibilidad de obtenerla por un plazo de diez años, al responsable de la «caza, captura, tenencia, comercio, naturalización o destrucción del hábitat de especies catalogadas, sus crías o huevos, careciendo de autorización especial». En cambio, al menos algunas de estas conductas, en el caso de las especies catalogadas en peligro de extinción, recibían, en los artículos 38 y 39 de la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la



flora y fauna silvestres, una multa de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas y la prohibición de cazar o pescar durante un plazo máximo de diez años.

Ante esta situación, el Gobierno presentó recurso de inconstitucionalidad fundado en la contradicción de la disposición autonómica con la normativa básica estatal sobre medio ambiente (*ex* artículo 149.1.23 CE) y la ruptura de la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio (*ex* artículo 149.1.1 CE). En cambio, las instituciones asturianas contestaron que actuaron dentro del ejercicio legítimo de su competencia exclusiva en materia de caza (artículo 10.1.b del Estatuto de autonomía del Principado de Asturias), al cual no puede imponerse un título competencial de alcance residual y limitado como es el medio ambiente. Remarcaron también las diferencias existentes entre las con-

ductas reguladas por una y otra ley (por lo cual no se rompería la unidad fundamental del esquema sancionatorio) y añadieron que, en todo caso, habría que entender que la legislación asturiana se aplica a las especies catalogadas únicamente por el Principado de Asturias, mientras que la Ley estatal se aplicaría solamente a las especies contenidas en el catálogo estatal.

La respuesta del Tribunal es la misma que en la Sentencia 196/1996, aceptando como buenos los dos criterios impugnatorios aducidos por el Gobierno estatal (competencia básica estatal sobre medio ambiente e igualdad básica de derechos y deberes de los españoles), y remitiéndose, para su fundamentación, a anterior jurisprudencia constitucional.

Jordi Freixes

**Sentencia 28/1997, de 13 de febrero (BOE de 14 de marzo). Cuestión de inconstitucionalidad núm. 278/1991, promovida por la Sección quinta de la Sala tercera del Tribunal Supremo, por supuesta inconstitucionalidad de las leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial, y 3/1984, de 31 de mayo, de declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Área Natural de Interés Especial.**

*Ponente:*

Fernando García-Mon  
y González-Regueral

La primera Ley cuestionada, Ley 1/1984, de 14 de marzo, (BO Islas Baleares de 9 de mayo) explicita su finalidad en el artículo 1, esto es, la ordenación, conservación y protección de las áreas naturales de interés especial para la Comunidad Autónoma. En el artículo 3 se detallan los efectos que dicha declaración tendrá en la clasificación ur-

banística del mismo. La necesidad de esta legislación se justifica en la exposición de motivos, recordando que determinadas zonas requieren una «protección respecto de los procesos de degradación por desarrollo urbanístico.»

La segunda Ley, de 31 de mayo de 1984 (BO Islas Baleares de 22 de junio) siguiendo a la anterior, declara la zona enunciada como Área Natural de Interés Especial (ANIE):

A raíz de ello, se plantea recurso contencioso-administrativo por parte de

dos entidades, que reclaman indemnización por la lesión patrimonial derivada de la declaración. En la demanda se acompaña solicitud de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, por considerar que dichas leyes vulneran la distribución competencial entre Estado y Comunidad Autónoma. El Tribunal Supremo considera el planteamiento de la cuestión para la resolución del caso.

Según el Auto de planteamiento del Tribunal Supremo, la materia objeto de litigio se encuadra en el ámbito de competencias sobre medio ambiente. En consecuencia, el marco normativo de referencia lo constituyen los artículos 148.1.9 CE (que contempla la posibilidad de que las comunidades autónomas asuman competencias de gestión en dicha materia) y 149.1.23 (relativo a la competencia exclusiva del Estado sobre legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las normas adicionales establecidas por la Comunidad Autónoma).

Por otra parte, el artículo 11.5 del Estatuto de autonomía establece para la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de espacios naturales protegidos y ecología. Siendo éste el marco competencial, considera el Auto que las normas impugnadas, referidas a la protección del medio ambiente, extralimitan el contenido propio de la «norma adicional», contraviniendo la distribución de competencias, al configurarse la primera como ley-marco, siendo la segunda aplicación y desarrollo de sus contenidos.

El fiscal general del Estado, por su parte, recuerda que la legislación básica a considerar en este conflicto es la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales, y no la

Ley 15/1975, de 2 de mayo, sobre la misma materia, citada en el Auto. (Al respecto, ver la STC 170/1989: «La legislación básica del Estado a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las leyes autonómicas [...] ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión sobre la regularidad constitucional.») Siguiendo la sentencia citada, que resolvía un asunto sustancialmente similar, considera admisible que en materia de medio ambiente se legisle, por parte de la Comunidad Autónoma, introduciendo niveles de protección más elevados, «que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado» (FJ 2). En consecuencia, entiende que procede desestimar la cuestión.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma alega otros artículos del Estatuto de autonomía como base para la resolución del conflicto (asimismo, el presidente del Parlamento Balear). Concretamente, el artículo 10.3, que establece la competencia exclusiva autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, así como el artículo 10.19, que establece la competencia exclusiva en patrimonio paisajístico de interés para la Comunidad (ver al respecto el artículo 148.1.3 CE). Es, pues, sobre la base de esta competencia exclusiva que se dictan las dos leyes cuestionadas, y no en el título competencial sobre medio ambiente. Así, se cita la exposición de motivos de la primera, en que se fundamenta, a partir de dicho reparto competencial, la necesidad de «desarrollar una legislación específica de ordenación y protección que asegure, para los espacios de interés especial, un régimen urbanístico absolutamente respetuoso con los valores naturales que se defienden.»

El abogado del Estado considera encuadrable el conflicto en la materia de medio ambiente, debiéndose interpretar el artículo 11.5 del Estatuto, a su parecer, como posibilitador de la *gestión* autonómica en dicha materia. Asimismo, el citado artículo debe limitarse al desarrollo de la legislación básica estatal «en los términos» que la misma establece (al respecto, ver la STC 19/1983).

En sus fundamentos jurídicos, el Tribunal Constitucional confirma la derogación de las leyes cuestionadas por la posterior Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección (BO Islas Baleares de 9 de marzo), sin que ello ocasione pérdida sobrevenida del objeto del proceso, dado que, tratándose de una cuestión de inconstitucionalidad, «la posible aplicación de la norma derogada en el proceso *a quo* puede hacer necesario el pronunciamiento de este Tribunal» (FJ 2).

El Tribunal, asimismo, estima que es la Ley 3/1984 la que produce efectivamente la afectación de una zona determinada como área de especial interés, provocando la pretensión indemnizatoria que es base del conflicto. «Cuestión completamente distinta» —añade el Tribunal—, «es que para el enjuiciamiento de la validez de la Ley 3/1984 sea necesario examinar previamente si la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tiene competencia legislativa para crear la figura de las «áreas naturales de interés especial» (al respecto, consultar el artículo 21.2 de la citada Ley 4/1989). Con dicha argumentación, se rechaza la alegación del Gobierno autonómico, relativa a la falta de relevancia de la cuestión de inconstitucionalidad, en relación a aquella Ley.

Respecto al núcleo de la cuestión, esto es, el título competencial pertinen-

te al caso, el Tribunal recuerda el difícil deslinde entre diferentes títulos competenciales. Así, aunque la delimitación de materias no puede determinarse siempre de manera nítida y tajante, «ello no significa que esa interrelación permita la absorción de los diferentes títulos por el que pueda considerarse más directamente implicado, sino que en su ejercicio éste puede estar condicionado por los otros.» (FJ 5).

Para determinar, en definitiva, el deslinde entre los títulos competenciales en juego (urbanismo y ordenación del territorio por una parte, y medio ambiente por otra), el Tribunal Constitucional recuerda su anterior jurisprudencia, en la que se define el objeto de la ordenación del territorio como «la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial», siendo el núcleo de dicha materia «el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio». Por otra parte, la materia de medio ambiente debe englobar, entre otras, «normas que persiguen la protección de la naturaleza y los valores naturales y paisajísticos de un espacio concreto» (ver STC 36/1994, 77/1984 y 149/1991 al respecto).

Con arreglo a esta doctrina, se precisa lo siguiente: «El que la “finalidad” de una ley [...] sea la protección de un espacio natural y sus valores ecológicos, no conduce necesariamente a la conclusión de que la Comunidad Autónoma ha excedido el ámbito de sus competencias» (FJ 6). En conclusión, aunque a juicio del Tribunal no quedaría justificado que, por asunción de una competencia tan amplia como la de ordenación del territorio se vaciase de conte-

nido la competencia sobre medio ambiente, la legislación de referencia no impide que «en el marco de la competencia sobre ordenación del territorio se regulen aspectos del mismo con una finalidad preponderante de protección del espacio natural». Siendo así, se admite que, sin entrañar una vulneración del reparto competencial, se proceda a una protección del territorio desde la perspectiva de la ordenación del urbanismo.

Las leyes cuestionadas establecen en consecuencia disposiciones normativas «típicamente urbanísticas», sin que ello suponga una extralimitación en las competencias autonómicas, desestimándose por ello la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Cabe señalar finalmente que el Auto de planteamiento de la cuestión añadía una posible vulneración de los artículos 14 y 33 de la Constitución, sobre la base de que las leyes cuestionadas podían establecer una diferencia injustificada de trato respecto a otras zonas, y porque no constaba en ellas ninguna previsión en relación con las cuestiones indemnizatorias derivadas de la catalogación de una determinada zona como área natural. El Tribunal rechaza dichas argumentaciones a partir de la no constatable arbitrariedad en el primer caso, y sobre la base de la posibilidad de recurrir a la normativa general en el segundo.

Christina Dietrich

**Sentencia 37/1997, de 27 de febrero (BOE de 1 de abril de 1997). Conflictos de competencia núm. 456/1988 y 462/1988 (acumulados) promovidos por el Gobierno vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con los artículos 1 y 2.2 y la disposición adicional del Real decreto 1669/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica.**

*Ponente:*

Carles Viver Pi-Sunyer

El objeto normativo del conflicto está formado por los art. 1 y 2.2, así como la disposición adicional del Real decreto 1669/1987, de 18 de septiembre, que regula la creación del Sistema Nacional de Compensación Electrónica. El art. 1 se limita a instituir, en el seno del Banco de España, el denominado Sistema Nacional de Compensación Electrónica, precisando sus funciones y su ámbito geográfico; el art. 2.2 crea y regula la composición de una Comisión encargada de asesorar al Banco de España en el desempeño de sus funciones de administración y gestión del referido

Sistema y la disposición adicional declara la pervivencia de las cámaras de compensación, oficiales o privadas, precisando que los documentos para cuya compensación electrónica existan normas del Sistema Nacional se compensarán en éste. Asimismo, esta última previsión se completa ordenando que el Banco de España es el organismo que debe autorizar, por una parte, la modificación del ámbito de actuación de las cámaras existentes en la actualidad y, por otra parte, la celebración de convenios entre entidades que creen sistemas diferentes al nacional.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña califica de inconstitucional el art. 1 puesto que supone la in-

vasión por parte del Estado, sin título competencial que lo legitime, de las competencias que posee en materia de ordenación del crédito, banca y seguros. En la misma línea también es impugnado el art. 2.2, pues se estima que con su previsión se invaden las competencias autonómicas sobre las cámaras y los sistemas de compensación de ámbito territorial ya que no se da cabida a las comunidades autónomas en la administración y gestión del Sistema Nacional. El Gobierno vasco se suma al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en la impugnación de la disposición adicional que prevé que toda compensación electrónica ha de realizarse en el Banco de España. Para argumentar su posición, ambas entidades estiman, por un lado, que no existe ningún título competencial que permita atribuir los sistemas electrónicos a la competencia exclusiva del Estado. Añaden, por otro lado, que esta previsión condena a la desaparición a las cámaras de compensación, reservando al Banco de España la facultad de autorizar la modificación del ámbito de actuación de las cámaras existentes y de aprobar los convenios entre entidades para crear sistemas distintos del nacional, vulnerándose con ello las facultades de ejecución que corresponden a la Generalidad en materia de ordenación bancaria. A estos argumentos comunes, se añade el del Gobierno vasco construido con base en que la disposición impugnada prevé que el Banco de España autorice los convenios entre entidades que creen un sistema de compensación electrónica. Esta ordenación supone una inmersión en la actividad administrativa de ordenación del crédito y la banca ya que supone una función de tutela sobre la operativa de sistemas electrónicos y, por tanto, una inmersión en competencias auto-

nómicas que no puede legitimarse en la legislación civil o mercantil.

Precisamente, el título que supone la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) es el argumento alegado por el abogado del Estado. En este sentido, considera que el art. 1 se ha de leer como la creación de un lugar de contratación o mercado de carácter mercantil lo cual cae plenamente en la competencia estatal. En relación con el art. 2.2, estima que la comisión de asesoramiento que crea tiene el designio de facilitar la administración del sistema por aquéllos que resultan afectados por el mismo. Por último, la disposición adicional sólo refleja el objetivo de que el sistema comprenda la totalidad de operaciones que hayan de integrarlo, no fundándose esta idea en la competencia del Estado sobre la electrónica —alegada por el Consejo Ejecutivo— sino por el carácter mercantil que con la electrónica se pueden realizar.

Planteado así el conflicto, el Tribunal Constitucional expone que la discusión se centra en determinar los límites entre la competencia sobre legislación mercantil y otras afines o colindantes. Para ello cuenta con la experiencia que supone haberse enfrentado al mismo problema en otras ocasiones donde también se da una mezcla del derecho público y el derecho privado, poniendo como ejemplo diversas sentencias. Para dirimir los conflictos planteados, el punto de partida utilizado ha sido siempre el mismo, esto es, diferenciar de forma precisa entre lo que es la regulación de las relaciones *inter privados* y la regulación de la intervención de los poderes públicos en las relaciones contractuales, de forma que el primer tipo de ordenación es considerado de carácter civil o mercantil y el segundo propio del derecho público.

La aplicación de estas premisas en las normas que son objeto de impugnación son el paso siguiente en el análisis que realiza el Tribunal. Estima que el art. 1 tiene como objeto la regulación de un organismo a través del que los sujetos podrán llevar a cabo la compensación de efectos sin que ello implique incidir en la legislación mercantil en la actualidad vigente. En consecuencia, el encuadramiento competencial del artículo objeto de controversia ha de ser en la rama del derecho público, puesto que prima el aspecto de la regulación de la intervención de los poderes públicos en las relaciones interbancarias. Esta conclusión, prosigue el Tribunal, es plenamente trasladable a los otros preceptos objeto de los recursos por conflicto de competencia acumulados.

Aunque, con la conclusión expuesta, se podría predecir que el Tribunal se decanta hacia las posiciones que mantienen las comunidades autónomas, no es éste el resultado. El juzgador estima que las normas que se han sometido a su análisis, si bien ordenan el crédito y la banca, reúnen también el carácter de básicas. En este sentido, dotar al Banco de España del Sistema de Compensación Electrónica y de una capacidad de tutela tal y como se prevé, en general, en el Real decreto y, en concreto, en el art. 1 pretende garantizar el buen funcionamiento, solvencia y eficiencia del

sistema de pagos lo que encaja en la competencia estatal relativa a las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 de la CE).

El art. 2.2, relativo a la regulación de la Comisión Asesora del Banco de España, también puede considerarse básico puesto que los fines de su establecimiento —ofrecer un marco único y global de compensación para reducir costes, tiempo e inseguridad en las compensaciones— difícilmente se podrían realizar con un modelo de coordinación de sistemas territoriales parciales. Consideraciones similares se exponen por lo que respecta a la disposición adicional puesto que, a juicio del Tribunal, su condición de básica procede de que su previsión cabe dentro de lo que se entiende por «bases de la ordenación de la banca».

Especial dedicación presta a las autorizaciones a las que hace mención la disposición adicional. Sobre ella se expone que, a pesar de constituir una actividad reglada de carácter ejecutivo, tiene un carácter básico puesto que su función es la de garantizar la integridad del Sistema Nacional de Compensación evitando posibles interferencias en el sistema de pagos, cuya tutela es una de las funciones fundamentales del Banco de España.

José Antonio Fernández Amor

Sentencia 61/1997, de 20 de marzo (BOE de 25 de abril de 1997). Recursos de inconstitucionalidad 2477/1990, 2479/1990, 2481/1990, 2486/1990, 2487/1990 y 2488/1990 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/1990, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. Y recursos de inconstitucionalidad, acumulados a los anteriores, 2337/1992, 2341/1992 y 2342/1992, promovidos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana (TRLRDU), aprobado por el Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio.

*Ponentes:*

Enrique Ruiz Vadillo y Pablo García Manzano

*Voto particular:*

Manuel Jiménez de Parga

En estos momentos tal vez no sea necesario resaltar demasiado la enorme relevancia de la STC 61/1997. No sólo ha sido una de las resoluciones más importantes del año sino una de las más contestadas de la jurisprudencia constitucional española. Como mínimo respecto a la concepción de la supletoriedad, el alcance de la competencia estatal del art. 149.1.1 y, por descontado, en relación con el ámbito urbanístico ha sido y seguirá siendo una sentencia de obligada referencia. El impacto de la Sentencia sobre el texto refundido de la Ley del suelo de 1992 (TRLRDU) afecta a más del 80% de su contenido: se declaran inconstitucionales y, por lo tanto, nulos 76 preceptos «básicos» y 204 de «aplicación supletoria», cuatro disposiciones adicionales, ocho transitorias y las disposiciones derogatoria y final. Este devastador efecto ha supuesto la promulgación de una nueva Ley estatal (la 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones) y de varias leyes autonómicas sobre la materia.

Esta Sentencia, que contó excepcionalmente con dos ponentes, es la más extensa de las dictadas hasta ahora por el Tribunal (112 páginas del BOE, más catorce del voto particular: una separata entera). La extensión del pronunciamiento deriva, en gran medida, de la complejidad y dificultad del supuesto de hecho sometido a examen. A principios de los años noventa el Estado decidió modificar la legislación urbanística, en gran parte preconstitucional, por medio de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, norma que fue impugnada a través de seis recursos de inconstitucionalidad. En su disposición final segunda la Ley autoriza al Gobierno para aprobar —en el plazo de un año— un texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre la materia. Superado este plazo para aprobar el texto refundido, las Cortes Generales habilitan al Gobierno para hacer uso de aquella delegación y finalmente se elabora el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, que deroga la normativa anterior y, expresamente, la Ley 8/1990. También este texto refundido fue objeto de recurso de in-

constitucionalidad, aunque en esta ocasión la impugnación únicamente provenía de los órganos legitimados de tres comunidades autónomas, entre ellos el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Y es ésta la norma que el Tribunal analiza en la Sentencia, pues entiendo que la derogación de la Ley 8/1990 ha supuesto la desaparición del objeto de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la misma.

Como cuestiones previas el Tribunal resuelve tres temas concretos. En primer lugar, no considera extemporánea la inconstitucionalidad alegada por el Gobierno de las Islas Baleares, que solamente recurrió contra la ley delegada pero no así contra la ley de delegación, porque en un proceso constitucional en el que se cuestiona la validez de la ley delegada es posible también juzgar los motivos de inconstitucionalidad que sean atribuibles a la ley de delegación (FJ 2). En segundo lugar, el Tribunal rechaza la impugnación dirigida a la totalidad del texto refundido de la Ley del suelo por supuesta vulneración del límite material de la Ley de presupuestos: la Ley 8/1990 estableció un plazo de un año desde su publicación para la aprobación del texto refundido, habilitación de la que no hizo uso el Gobierno y que le fue nuevamente conferida por la disposición final quinta de la Ley de presupuestos del año 1991; el Tribunal, basándose en anterior doctrina, no aprecia vulneración de los límites materiales de la Ley aprobatoria de los presupuestos generales del Estado que se deducen del art. 134 de la CE por el hecho de que por medio de este tipo de ley se conceda un nuevo plazo autorizador que sustituya al ya caducado, por entender el Tribunal Constitucional que este simple acto de autorización legislativa para reducir a la unidad disposiciones nor-

mativas diversas no tiene en sí mismo contenido propio regulador y, por lo tanto, carece de virtualidad para incidir en los límites materiales *ex art.* 134 de la CE que para las leyes de presupuestos ha declarado la jurisprudencia constitucional (FJ 2). En tercer lugar, el Tribunal rechaza la opinión del abogado del Estado según la cual quien no recurrió en su día contra la Ley 8/1990 no podría aprovechar la publicación del texto refundido para impugnar los preceptos de la misma que, sin alteración, aparecen en la norma refundida; en cambio, el Tribunal estima plenamente fundada la última de las objeciones de la representación estatal, considerando que es inviable la impugnación de la Diputación General de Aragón en aquellos artículos del texto refundido que no identifica en el acuerdo de interposición: en dicho acuerdo aparecen perfectamente identificados una parte de los preceptos recurridos y se deja al letrado designado para su defensa la identificación posterior del resto.

La STC 61/1997, más que abordar las cuestiones relativas al derecho urbanístico sustantivo, trata de los aspectos competenciales entre el Estado y las comunidades, incidiendo sobre todo en tres temas. El primero de los abordados por la Sentencia es el alcance de la competencia estatal del art. 149.1.1 de la CE. El Tribunal, una vez definido el alcance de este apartado y lo que se entiende como urbanismo, llega a la siguiente conclusión: el Estado puede regular los aspectos esenciales del derecho a la propiedad urbana que garantice la igualdad en todo el Estado y su función social, si bien esta regulación no puede ser tan intensa como para determinar políticas urbanísticas o para fijar instrumentos o técnicas concretas, al tiempo que debe dejar un margen de



maniobra a las comunidades autónomas. Sintéticamente, para el Tribunal Constitucional el art. 149.1.1: (i) establece un título competencial exclusivo a favor del Estado; (ii) esta competencia exclusiva del Estado no tiene por objeto la totalidad de la regulación de los derechos y deberes constitucionales sino que se limita a «las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de esos derechos y deberes, que no es diseño completo y acabado de su régimen» (FJ 7); (iii) estas condiciones básicas no son sinónimo de «legislación básica», «bases» o «normas básicas», y tampoco equivalen ni se identifican con el contenido esencial de los derechos del art. 53.1 de la Constitución (que se configura como una garantía constitucional del individuo, no es una técnica que permita determinar lo que corresponde al Estado o a las comunidades autónomas); (iv) el objeto de la competencia estatal son las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, no la materia en la que se insertan. La razón de esto es evitar que la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento que éstos tienen atribuida opere «como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera remotamente, hacia un derecho o deber constitucional» (FJ 7). Las condiciones básicas para el Tribunal «hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o

necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta» (FJ 8). «Dentro de esas “condiciones básicas” cabe entender incluidos aquellos criterios que guardan conexión con el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho; los deberes, requisitos mínimos o condiciones en que ha de ejercerse un derecho, y los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio del mismo derecho» (FJ 8).

El segundo tema resuelto por la Sentencia es la falta de competencia estatal para calificar competencias de aplicación plena; las competencias pueden ser compartidas o exclusivas, y en su aplicación, directas o supletorias, pero la categoría de «plenas» utilizada por la Ley 8/1990 y el Real decreto legislativo 1/1992 no existe en el bloque de la constitucionalidad y no se permite al legislador redefinir categorías de delimitación competencial ni introducir nuevas modificaciones a partir de criterios homogéneos.

El tercer gran tema que resuelve la Sentencia es el relativo a la supletoriedad. La nueva concepción que sobre la supletoriedad del derecho estatal respecto al derecho de las comunidades autónomas ha venido elaborando el Tribunal Constitucional —a partir de las STC 147/1991 y 118/1996— culmina, por el momento, con esta Sentencia 61/1997. La disposición final del texto refundido de la Ley del suelo definía la aplicabilidad de sus preceptos. Su apartado tercero establecía que todos los artículos que no hubieran sido enumerados en los apartados 1 y 2 como artículos que tenían el carácter de legislación básica o «de aplicación plena», serían de «aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las co-

comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias». Todos los recurrentes impugnan estos dos primeros apartados de la Ley, aunque únicamente la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña cuestiona la constitucionalidad de la cláusula de supletoriedad, por entender que el Estado carece de un título competencial específico en materia de urbanismo. Sin embargo, cabe destacar que lo que se pide al Tribunal no es la nulidad de los preceptos declarados supletorios sino sólo «la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la calificación otorgada a los mencionados preceptos, o subsidiariamente, que la misma no es de aplicación en Cataluña».

Para resolver esta alegación, el Tribunal realiza un brevísimo resumen de su jurisprudencia (FJ 12), centrándose en las sentencias 147/1991 y 118/1996 (para dictar cualquier norma jurídica el Estado precisa un título competencial específico que la justifique, y la supletoriedad no lo es; el art. 149.3 de la CE no es un título competencial sino una regla de aplicación dirigida a los jueces y demás aplicadores del derecho para aquellos casos en los que detecten una laguna en el ordenamiento autonómico; tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede producir normas jurídicas meramente supletorias). Sin embargo, el Tribunal Constitucional va más lejos de lo decidido en ambos pronunciamientos y de lo que solicitaban los recurrentes: no sólo declara la nulidad de la cláusula supletoria, sino que manifiesta la nulidad de todos los preceptos incluidos en el texto refundido de la Ley del suelo que el apartado 3 de la disposición final había calificado como supletorios.

Tanto en esta STC 61/1997 como en la 118/1996 es patente el deseo del

Tribunal Constitucional de vincularse a sus precedentes. Se percibe un interés por mostrar los sucesivos pronunciamientos relativos a este tema —ya desde la inicial STC 57/1981— como secuencias pertenecientes a un proceso evolutivo lógico, cuya coherencia interna sólo perturbó la STC 103/1990 para corregirlo inmediatamente después. No obstante, parece claro que el Tribunal Constitucional ha cambiado sustancialmente de posición: durante una primera etapa rechazaba la posibilidad de que una norma del Estado pudiera ser declarada inválida por invadir las competencias de las comunidades autónomas (STC 85/1983), en la STC 118/1996 el Tribunal anula las disposiciones en que se atribuye carácter supletorio a la legislación del Estado, y en la 61/1997, dando un paso más, declara la nulidad de todos los preceptos incluidos en el texto refundido de la Ley del suelo que la disposición final de la misma había calificado como supletorios. En la Sentencia sobre transportes terrestres, la invalidez de la cláusula de supletoriedad que contenía (art. 2) no provocó un resultado tan contundente, sino que el Tribunal analizó detalladamente cada uno de los preceptos que habían sido calificados como supletorios por la Ley, verificando si el Estado tenía o no competencias para dictarlos. En la Sentencia sobre la Ley del suelo se prescinde de este juicio de competencia. El razonamiento que motivó tal decisión es francamente escueto. El Tribunal se limita a afirmar: «la calificación como normas supletorias, pues, en coherencia con cuanto se ha dicho, es contraria al artículo 149.3 CE, *in fine*, y al orden constitucional de competencias. En consecuencia, han de ser declarados inconstitucionales tanto el apartado 3º de la disposición final única como los preceptos así califica-

dos, esto es, todos aquellos que, de conformidad con lo que establece la indicada disposición, no tienen carácter de norma básica ni de aplicación plena» (FJ 12).

Por otra parte, el Tribunal Constitucional da un paso más en esta nueva concepción de la supletoriedad e invalida la disposición derogatoria del texto refundido de la Ley del suelo. En el fundamento jurídico 12 de la Sentencia 61/1997, el Tribunal señala que si «la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, tampoco puede serlo en sentido negativo; es decir, tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio derecho [...]». Así, el que el Estado carezca de un título competencial sobre urbanismo no sólo le impide regular esta materia sino también derogar «su» normativa existente, puesto que este derecho «ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo» (STC 61/1997, FJ 12). De este modo es como, a criterio de la mayoría

del Tribunal Constitucional, deben volver a entrar en vigor algunas —no todas— de las antiguas normas urbanísticas, «resucitando» alguna ley anterior a la Constitución como, por ejemplo, el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 1976.

Existe un extenso voto particular de Jiménez de Parga, el único magistrado disidente de la decisión del Pleno del Tribunal Constitucional, quien manifiesta sus discrepancias tanto respecto de la validez de la prórroga de la delegación legislativa para la aprobación del texto refundido de la Ley del suelo, como sobre la competencia del Estado en materia de urbanismo y sobre la interpretación expansiva del título estatal del art. 149.1.1 e igualmente en relación con la nueva concepción de la regla de la supletoriedad (este último aspecto ya había sido objeto de otro voto particular en la STC 118/1996 por parte del mismo magistrado).

Marcel Mateu

Sentencia 71/1997, de 10 de abril (BOE de 13 de mayo de 1997). Conflictos positivos de competencia acumulados, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación, el primero, con determinados preceptos de la Orden del Ministerio de Cultura de 16 de marzo de 1990, por la que se establece la normativa de ayudas al sector del libro español, y, el segundo, con la Orden del mismo Departamento ministerial de 30 de julio del mismo año, sobre ayudas financieras al sector del libro.

*Ponente:*

Manuel Jiménez de Parga y Cabrera

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promovió dos conflictos positivos de competencia con fecha de 1 de agosto y 26 de noviembre de 1990, respectivamente, en relación, el

primero, con los art. 1.C y 4.2.c y sección quinta, así como por su conexión con los art. 5 y 9.4 de la Orden del Ministerio de Cultura de 16 de marzo de 1990, por la que se establecía la normativa de ayudas al sector del libro español, y, el segundo, con los art. 1, 4, 6.2, 9.2 y 10 y, por conexión, con el último

párrafo de la disposición transitoria primera de la Orden del mismo Ministerio de 30 de julio del mismo año, sobre ayudas financieras al sector del libro.

Ambos conflictos se acumularon por tener como objeto las dos órdenes del Ministerio de Cultura, causa de la presente disputa competencial, la regulación de las ayudas al sector del libro y enmarcarse, por lo tanto, en la actividad administrativa de fomento.

En la primera Orden, la de 16 de marzo de 1990 (BOE del día 26), se regulan tres tipos de ayudas, siendo el objeto de la reivindicación competencial que deduce la Generalidad el tercer grupo. En él se integran las ayudas destinadas a la gestión de los sectores de distribución y comercialización del libro (art. 1.C), que tiene como finalidad la mejora de los elementos de gestión e información bibliográfica y empresarial, la ampliación y mejora de los equipos informáticos ya existentes y la mejora de los elementos de comercialización y de infraestructura, mediante la adquisición de equipos y programas informáticos y su ampliación, así como de mobiliario (expositores, estanterías, etc.), y dispositivos antirrobo y medidas de seguridad análogas (art. 24.2).

La Orden de 30 de julio de 1990 (BOE del 31) intenta completar la anterior estableciendo ayudas financieras consistentes en la reducción del tipo de interés en las operaciones de préstamos para la adquisición de activos fijos, materiales e inmateriales, y en las inversiones en proyectos editoriales (art. 1), con el fin de reducir los costes financieros de los créditos que, para realizar inversiones, concierten las empresas del sector del libro con cualquiera de las entidades financieras que operan en el mercado español (art. 11).

En ambos supuestos, las discrepan-

cias entre la Generalidad y el Gobierno central aparecen ya desde el principio en la ubicación material de las disposiciones reglamentarias objeto del presente conflicto. Si para la Generalidad de Cataluña el ámbito material propio de ambas disposiciones es el del comercio interior y, en su caso, la industria, para el Gobierno central la normativa objeto de conflicto pertenece al campo de la cultura. Según la Generalidad, para solucionar dicha ubicación competencial debe tenerse en cuenta la jurisprudencia constitucional (STC 49/1984 y 153/1989) que considera que cuando una norma puede entenderse comprendida en más de una regla definidora de competencias, para resolver cuál de ellas es la prevalente y aplicable al caso concreto es preciso atenderse al sentido o finalidad de los distintos títulos competenciales y estatutarios, así como al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones objeto del conflicto.

De acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, las ayudas económicas que se establecen con la aprobación de las dos órdenes ministeriales tienen por finalidad explícita difundir la cultura escrita entre los diferentes pueblos de España. Para lograr este objetivo es necesario mejorar las estructuras industriales y comerciales del sector, destacándose que tal mejora sólo es un instrumento al servicio del fin cultural perseguido. Este carácter meramente instrumental se pone de manifiesto en el hecho de que para poder conseguir las ayudas a que hacen referencia las órdenes objeto de litigio deberán tenerse en cuenta algunos datos económicamente relevantes (volumen de facturación anual, cifra de exportación); pero junto a estos datos se aplicarán otros que no tienen tal carácter relevante (duración e intensidad de la dedica-

ción a las actividades del sector, fondo editorial, número de títulos en catálogo). Y para resaltar hasta qué punto es prevalente la finalidad de difusión de la cultura, el Tribunal Constitucional destaca que en determinados supuestos contemplados por la normativa reglamentaria (cuando se trate de proyectos de excepcional trascendencia cultural, art. 16 de la Orden de 30 de julio) es posible acceder a las ayudas ofrecidas sin cumplir con los requisitos establecidos. Concluye así el Tribunal Constitucional que, en aplicación de todos estos criterios, el ámbito material propio de las normas reglamentarias en cuestión no puede ser otro que el cultural y, más concretamente, el de fomento de la cultura.

Una vez delimitado el ámbito material donde se centra la discusión, el Tribunal Constitucional declara que, sin perjuicio de que Cataluña haya asumido competencia exclusiva en materia de cultura (art. 9 EAC), hay que tener en cuenta también el mandato de la Constitución española según el cual el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las comunidades autónomas, de acuerdo con ellas (art. 149.2 CE). Citando jurisprudencia suya recuerda que, con arreglo a estos parámetros, corresponde al Estado la preservación del patrimonio cultural común, así como todo lo que precise de tratamientos generales o no pueda llevarse a cabo desde otras instancias (STC 49/1984, 157/1985, 107/1987 y 17/1991). Por lo tanto, aparte de estas actividades que son competencia exclusiva del Estado, éste podrá realizar también una actividad genérica de fomento y apoyo a las distintas manifestaciones culturales, subrayando, sin embargo, que en el caso de que el Estado la

lleve a cabo deberá limitarse a prever las ayudas que estime pertinentes sin que pueda efectuar ninguna otra actividad normativa y de gestión superpuesta a aquellas que correspondan a las comunidades autónomas con competencias en materia de cultura. De ahí que la delimitación del ámbito en que puede moverse la regulación estatal deba realizarse con extrema precaución y teniendo presente la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional en relación con la actividad estatal de subvenciones y ayudas.

En este sentido la STC 13/1992, FJ 8, apartado *b*, aporta la solución a este problema en concreto. En palabras del propio Tribunal Constitucional: «El Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita una competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas de manera, por regla general, que no puedan consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias». En definitiva y

como conclusión, la regulación de las condiciones complementarias de concesión, así como la tramitación y gestión de las ayudas ha de corresponder indiscutiblemente a las comunidades autónomas. El Estado sólo podrá proceder excepcionalmente a realizar una gestión centralizada de tales ayudas en aquellos casos en los que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar idénticas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional.

Es decir, el Estado puede regular la concesión de ayudas al sector del libro para fomentar así la difusión de la cultura escrita común a todos los pueblos que la conforman, pero al hacerlo no puede reservarse en ningún caso competencias de gestión salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que resulta plenamente justificada una gestión centralizada. Por lo tanto, y en consonancia con esta argumentación jurídica, el Tribunal Constitucional no puede declarar inconstitucionales, por no invadir en ningún caso competencias estatutarias atribuidas a la Generalidad de Cataluña, los art. 1.C, 24.2, 25, 26.1 y 27 de la Orden de 16 de marzo de 1990, en la medida en que sólo prevén el establecimiento de ayudas a la gestión de los sectores de distribución y comercialización del libro, los tipos de ayudas, la cuantía máxima, su finalidad, los requisitos de las empresas solicitantes y los criterios esenciales para su concesión; ni tampoco del art. 1 de la Orden de 30 de julio en tanto atribuye ayudas financieras al sector del libro, circunstancia que no solamente no impide sino que, incluso, facilita que la Generalidad establezca las condiciones complementarias de otorgamiento, tra-

mitación y resolución de las solicitudes, así como de su gestión.

Por el contrario, sí hay que declarar inconstitucionales, por no respetar el orden constitucional establecido de distribución de competencias, los art. 4.2.c, 24.1, 26.2, 28 y 29 de la Orden de 16 de marzo, por cuanto creaban y regulaban una Comisión de Asesoramiento y Evaluación sobre las ayudas ofrecidas; así como los art. 4, 6.2, 9.2 y 10 de la Orden de 30 de julio, en la medida en que regulan las funciones de dicha Comisión, por disponer el lugar de presentación de las solicitudes y prever que los servicios de la Comunidad Autónoma debían remitir al Centro del Libro y de la Lectura en un plazo de cuarenta y cinco días las solicitudes que hubieran recibido y porque regulaban la tramitación y resolución de las solicitudes atribuyéndolas, respectivamente, al Ministerio de Cultura y al subsecretario del Departamento. Por último, y en conexión con los anteriores preceptos, se declara igualmente inconstitucional el último párrafo de la disposición transitoria primera de la Orden de 30 de julio, ya que establece el plazo para la presentación de tales solicitudes.

Esta declaración parcial de inconstitucionalidad no supone, sin embargo, la consecuente nulidad de los preceptos reglamentarios por cuanto el Estado posee competencia sobre la materia en todo el territorio nacional y no tienen por qué ser de la misma amplitud las competencias de la Generalidad de Cataluña que las asumidas por las demás comunidades autónomas. En palabras del Tribunal Constitucional, no hay motivos para expulsar del ordenamiento jurídico los preceptos declarados inconstitucionales por esta Sentencia.

Francesc Vallès

Sentencia 73/1997, de 11 de abril (BOE de 13 de mayo de 1997). Recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno en relación con los artículos 3.1.a y 14 de la Ley del Parlamento de Cataluña 21/1987, de 26 de noviembre, de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración de la Generalidad.

*Ponente:*

Enrique Ruiz Vadillo

Según el abogado del Estado, los art. 3.1.a y 14 infringen los preceptos 5.a y 16, respectivamente, de la Ley estatal 53/1984, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas. Éstos tendrían la consideración de disposiciones básicas (disposición final primera), lo que vendría a significar la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos recurridos. Para el abogado de la Generalidad, en cambio, los preceptos estatales no son básicos. Por otro lado, si se realiza una interpretación sistemática, no aparece la mencionada contradicción, pues no se establece una incompatibilidad absoluta y, en todo caso, sólo existe una omisión, no una contradicción. Finalmente, puede haberse producido incluso, según este último, una restricción desproporcionada del ejercicio del derecho garantizado en el art. 35 de la CE. Por su parte, la representación del Parlamento sostiene que la normativa estatal infringe el art. 9.1 del Estatuto de Cataluña, así como la independencia de las cámaras para regular las incompatibilidades de los diputados.

El Tribunal recuerda que en la STC 178/1989 ya sostuvo que las incompatibilidades no pueden ser excluidas, *per se*, de las materias susceptibles de ser básicas. Ahora bien, en esta decisión no se pronunció, de forma concreta, sobre los preceptos individualmente. Así, habrá que determinar si los artículos aquí estudiados tienen efectivamente carácter

básico. Sólo después, si la respuesta es afirmativa, se decidirá sobre posibles infracciones.

En primer lugar se estudia el art. 5.a. En la STC 172/1996, que resolvía un tema muy próximo, ya se afirmó la existencia de una norma básica sobre la cuestión en litigio: la prohibición de simultanear actividades, para lo que aquí interesa, solamente admite como excepción el ejercicio de cargo electivo siempre y cuando no se perciban retribuciones periódicas por tal actividad. Queda por valorar, pues, si el desarrollo realizado infringe esta regulación, considerada básica. Para seguir las argumentaciones es preciso reproducir los dos preceptos confrontados. El art. 5.a admite, de forma limitada, la compatibilidad con el ejercicio de los cargos electivos siguientes: «Miembros de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, excepto cuando se perciban retribuciones periódicas por el ejercicio de la función o que éstas establezcan su incompatibilidad». Por otro lado, el art. 3.1.a declara compatibles las actividades de los siguientes cargos: «Miembros del Parlamento de Cataluña, excepto cuando el propio Parlamento establezca su incompatibilidad». Es evidente que se produce una omisión: «excepto cuando se perciban retribuciones periódicas por el ejercicio de la función». Sin embargo, no toda omisión de unas precisiones con carácter básico vicia automáticamente de inconstitucionalidad el desarrollo de una ley estatal (STC 5/1982). La omisión adquiere relevancia constitucional cuando se obvia un contenido

básico y de ello se deriva una contradicción con una norma básica. «Omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir» (STC 172/1996, FJ 2). Pues bien, en el presente caso sucede precisamente esto. La norma básica condiciona la compatibilidad a que no se perciban retribuciones periódicas en el ejercicio de la función parlamentaria. En cambio, el desarrollo autonómico admite, sin más, la compatibilidad. El silencio no es, en el presente caso, indiferente. No existe la posibilidad de una «interpretación conforme del precepto» y, por lo tanto, éste es inconstitucional.

El art. 16 de la Ley estatal posee también carácter básico, por los motivos ya indicados en relación con el precepto 5.a. Tal y como afirma el art. 16.1 de la Ley estatal, «no se podrá autorizar o reconocer compatibilidad alguna al personal que ocupe un puesto de trabajo que conlleve la percepción de complementos específicos o concepto equiva-

lente, y al que reciba aranceles». Por otra parte, según la Ley catalana, «no se podrá autorizar o reconocer ninguna compatibilidad al personal que ocupe puestos de trabajo que conlleven la percepción de un complemento específico por el hecho de incompatibilidad o por concepto equivalente». Pues bien, conforme a la STC 172/1996 (FJ 3), lo que debe considerarse básico es «la prohibición de compaginar dos actividades en el sector privado y en el público cuando se perciban retribuciones complementarias por especial dedicación al puesto de trabajo en las administraciones públicas». De esta forma, no se produce ninguna infracción.

Se declara, así, la inconstitucionalidad del art. 3.1.a, por omitir el requisito establecido en la norma básica y se desestima la pretensión referida al art. 14.

Antoni Roig

**Sentencia 75/1997, de 21 de abril (BOE de 21 de mayo de 1997). Recurso de amparo interpuesto por la Universidad de Valencia contra la Sentencia de la sala 2ª de la extinguida Audiencia Territorial de Valencia, confirmada en apelación por la sala 3ª del Tribunal Supremo por vulneración del derecho a la autonomía universitaria: denominación de la lengua propia como el catalán. Voto particular del magistrado José Gabaldón López.**

*Ponente:*

Rafael de Mendizábal Allende

El presente caso pretende determinar si el derecho fundamental a la autonomía universitaria recogido en el art. 27.10 de la CE resultó vulnerado por las decisiones judiciales que prohibían a la Universidad de Valencia dar el nombre de «catalán» a su lengua propia, por serlo de la Comunidad Valenciana, como sinónimo de valenciano.

El supuesto de hecho sometido al Tribunal Constitucional mediante recurso de amparo constitucional era el siguiente: el 20 de julio de 1986, la Junta de Gobierno de la Universidad de Valencia acordó que en sus escuelas y facultades, a excepción del primer curso, la enseñanza se impartiera en cualquiera de las dos lenguas oficiales de la Comunidad Valenciana (apartado a), aconsejando la creación de grupos de castellano en los primeros cursos de aque-



llos centros en los que el uso del valenciano estuviera generalizado, donde se integrarían los alumnos castellanohablantes (apartado *b*), quienes, si así lo desearan, recibirían las clases necesarias en catalán con el fin de adquirir en un futuro inmediato la capacidad adecuada para seguir con facilidad las clases impartidas en catalán (apartado *c*). Y es precisamente este último apartado del Acuerdo de la Junta de Gobierno el centro de una polémica que terminó suscitando la presentación de este recurso de amparo constitucional.

Contra el apartado *c* de dicho Acuerdo, la Asociación Cultural y Representativa «Acción Universitaria» interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la hoy desaparecida Audiencia Territorial de Valencia, que fue estimado por la Sentencia de 18 de mayo de 1989, en la medida en que declaró nulo de pleno derecho el precepto en conflicto, por ser contrario al Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana y a la Ley de las Cortes valencianas de 23 de noviembre de 1983, sobre uso y enseñanza del valenciano. La propia Sentencia declaraba de uso obligado la denominación legal y oficial de la lengua e idioma valenciano en el ámbito de la Universidad de Valencia. Esta Sentencia fue confirmada en apelación por la sección 3ª de la sala 3ª del Tribunal Supremo el 20 de noviembre de 1992.

Posteriormente, la Universidad de Valencia interpuso recurso de amparo contra las citadas resoluciones judiciales en la medida en que interpretaba que ambas vulneraban su autonomía y, por lo tanto, eran contrarias al art. 27.10 de la CE, puesto que el único límite existente a su autonomía ha de ser la Ley de reforma universitaria (LRU) y ésta ampara tanto el Acuerdo impugnado como el art. 7 de sus estatutos.

La *ratio decidendi* de las sentencias impugnadas se centra en que la denominación «lengua valenciana» utilizada por el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana tiene un carácter excluyente e impide el uso de cualquier otra. No obstante, esta conclusión nunca puede ser evidente por sí misma y, a fin de solucionar la cuestión litigiosa, en palabras del propio Tribunal Constitucional, resulta ineludible realizar un análisis más profundo.

El supuesto queda así acotado entre los siguientes parámetros: debe determinarse si, conforme a la LRU y a los estatutos de la Universidad de Valencia, la Junta de Gobierno de esta universidad puede, en ejercicio de su derecho fundamental a la autonomía universitaria recogido en el art. 27.10 de la CE, determinar a través de un acuerdo que su lengua es la catalana.

El Tribunal Constitucional comienza su argumentación jurídica concretando el contenido esencial del derecho fundamental a la autonomía universitaria para averiguar si en su definición puede encajarse la denominación de la lengua propia de la universidad. Y concluye que, con arreglo al art. 3.2 de la LRU y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 26/1987, 187/1991 y 156/1994), la posibilidad de que las universidades puedan elaborar sus propios estatutos, así como todas aquellas otras normas de funcionamiento interno, son parte integrante del contenido esencial del derecho fundamental a la autonomía universitaria.

El Tribunal Constitucional realiza una construcción de la naturaleza jurídica y la posición jerárquica que los estatutos universitarios ocupan dentro del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico español. En este sentido, afirma que los estatutos de las universidades

poseen una naturaleza *sui generis*, en la medida en que, pese a que su norma habilitante es la LRU, aquéllos no son desarrollo de ésta, sino disposiciones reglamentarias donde se ponen de manifiesto la potestad de producir normas, autonomía en sentido estricto y autoorganización. Así, a diferencia de los reglamentos ejecutivos de las leyes, que deben seguir rigurosamente la letra y el espíritu de la ley de la que dependen, los estatutos universitarios se mueven en otro ámbito donde la ley es simplemente un marco para acotar o delimitar y, por lo tanto, los preceptos estatutarios sólo podrán ser considerados ilegales si contradicen frontalmente las normas que configuran la autonomía universitaria, ya que si admitieran una interpretación conforme a ella deberían considerarse plenamente válidos. De este modo, en la medida en que los estatutos de la Universidad de Valencia fueron aprobados de conformidad con el procedimiento previsto en la disposición transitoria segunda de la LRU, el texto debe merecer, en principio, la presunción de legalidad.

Teniendo esto presente y de acuerdo con el art. 3.2 de la LRU, el art. 7 de los estatutos de la Universidad reconoce su autonomía docente, investigadora, administrativa y financiera, disponiendo en su segundo apartado que: «como institución pública, la lengua propia de la Universidad de Valencia es la lengua propia de la Comunidad Valenciana. Para todos los efectos de los presentes estatutos, se admiten como denominaciones suyas, tanto la académica, la lengua catalana, como la recogida en el Estatuto de autonomía, el valenciano»; por lo tanto, el Tribunal Constitucional avanza ya en este sentido que su respuesta a la cuestión constitucional que se le plantea no puede obviar en ningún

caso el dato por el que la autorización de la Junta de Gobierno de la Universidad de Valencia para utilizar indistintamente estas dos denominaciones encuentra cobertura en los estatutos de la propia Universidad.

Para entender mejor la equivalencia que este artículo establece en su inciso final, cuando califica como académica la expresión «lengua catalana», el Tribunal Constitucional cree oportuno dejar patente un dato: los estatutos de la Universidad de Valencia son posteriores al Real decreto 1988/1984, de 20 de septiembre, del Ministerio de Educación y Ciencia. En esta norma, relativa a los concursos para la provisión de plazas de los cuerpos docentes universitarios, se estableció que la denominación de cada una de ellas «será necesariamente la de alguna de las áreas de conocimiento contenidas en su disposición transitoria primera», entendiendo como tales «aquellos campos del saber caracterizados por la homogeneidad de su objeto de conocimiento, una común tradición histórica y la existencia de comunidades de investigadores, nacionales o internacionales». Aparte, junto con esta configuración abstracta, se ofrece un catálogo de áreas de conocimiento como anexo donde, de forma individualizada, figura la «filología catalana» entre otras como la alemana, la española, la francesa, la griega, la inglesa, la latina, la románica, la vasca, la gallega y la portuguesa, configurándose así, y desde entonces, una denominación del área aplicable a las distintas plazas existentes en las escuelas y facultades universitarias a pesar de que ahora se llamen «lengua y literatura catalanas», «lingüística valenciana» y «lengua y cultura valencianas».

Por lo tanto, lo que hace el art. 7 de los estatutos de la Universidad de Valencia es optar por una de las diferentes de-

nominaciones, aunque con un apoyo de carácter científico, recogida en una norma reglamentaria dictada por la Administración general del Estado con la correspondiente habilitación de la ley y con una finalidad exclusivamente académica, esto es, para la docencia y la investigación en una de las áreas de conocimiento.

Como conclusión, tanto el Acuerdo de la Junta de Gobierno objeto de recurso contencioso-administrativo como el art. 7 de los estatutos de la Universidad —que es la norma donde halla su cobertura— establecen que la lengua valenciana, que es la lengua propia de la Comunidad Valenciana y, en consecuencia, también de su universidad, puede ser denominada, en el ámbito universitario, «lengua catalana» sin que ello suponga contradicción alguna ni con el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana ni con la Ley de sus Cortes anteriormente citada.

El Tribunal Constitucional hace especial hincapié en que la Universidad, mediante este Acuerdo, no ha transformado en ningún caso la denominación del valenciano y se limita a permitir que en su propio ámbito, conforme a sus estatutos y en una dimensión estrictamente académica, pueda ser conocida también como catalán, en ejercicio constitucionalmente aceptable de su derecho a la autonomía en la medida en que éste comprende una autonomía científica, de investigación y cultural, otorgando así el amparo solicitado.

*Voto particular formulado por el magistrado José Gabaldón López*

En este voto particular el magistrado discrepa del criterio que fundamenta la

Sentencia emitida por sus demás compañeros de sala, sobre todo porque no tienen en consideración como norma limitadora para la solución del conflicto constitucional el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana además de la LRU. En este sentido considera que tanto el Acuerdo adoptado por la Universidad como sus propios estatutos han vulnerado el Estatuto de autonomía en la medida en que éste sólo atribuye una denominación exclusiva a la lengua valenciana y no alude al catalán ni como lengua diferente ni como una segunda denominación del valenciano, excediéndose de esta forma a su mandato.

En esta línea, resalta el valor de los estatutos de autonomía como normas que forman parte del bloque de la constitucionalidad y en tanto la denominación idiomática que formula de la lengua cooficial en su ámbito territorial completa la prescripción constitucional contenida en el art. 3 de la CE, estima que no pueden aparecer normas que, en virtud de la autonomía universitaria, introduzcan diferentes denominaciones no incluidas en aquél.

Así, para este magistrado, con independencia de que la lengua oficial de la Comunidad Valenciana pueda llamarse indistintamente catalán o valenciano, el hecho de que el Estatuto de autonomía defina como valenciano su idioma oficial supone que cualquier otra regulación y, por lo tanto, los estatutos de una universidad deban respetar lo que la norma institucional básica de su comunidad autónoma disponga, así como sus leyes de desarrollo.

Francesc Vallès

Sentencia 87/1997, de 24 de abril (BOE de 21 de mayo de 1997). Conflicto positivo de competencia 1080/1990, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la expresión «en lengua castellana» contenida en el art. 36.1 del Real decreto 1597/1989, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil.

*Ponente:*

Carles Viver Pi-Sunyer

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña considera que la expresión «en lengua castellana» contenida en el art. 36.1 del Real decreto 1597/1989, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil (RRM), vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña, al impedir que los asientos registrales puedan efectuarse en catalán cuando el documento que haya de inscribirse esté redactado en dicha lengua, invadiendo así la competencia de ordenación lingüística de la Generalidad. Asimismo, se infringe la competencia de la Generalidad respecto a la normalización lingüística, vaciándola de contenido en el ámbito del Registro Mercantil, lo que impide que se alcance la plena normalización del catalán en los registros mercantiles sitos en Cataluña, tal y como prevé la Ley de normalización lingüística.

El abogado del Estado defiende que el conflicto de competencia planteado es aparente por faltar uno de los requisitos necesarios para que exista un conflicto competencial: la interpretación y fijación del orden competencial, puesto que el Consejo Ejecutivo no pone en duda la competencia del Estado para establecer una norma que prevea cómo deben redactarse los asientos registrales del Registro Mercantil. Por lo tanto, considera que sólo existe una cuestión sobre la legitimidad constitucional del precepto impugnado, que tendría que

ser decidida por la vía contencioso-administrativa, siendo el Tribunal Constitucional incompetente para pronunciarse, por falta de jurisdicción. Además, el abogado del Estado estima que la posible violación por parte del art. 36.1 del RRM del art. 3.1 de la CE o del art. 3.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña no puede conllevar la vulneración del orden constitucional de competencias, porque las «competencias lingüísticas» de las comunidades autónomas no son propiamente competencias sustantivas.

El Tribunal Constitucional decide que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad sí reivindica la titularidad de la competencia, aunque la línea argumental del conflicto se base, principalmente, en que el Estado, al ejercer la competencia, ha vulnerado varias competencias autonómicas. Sin embargo, esta circunstancia no puede implicar directamente la declaración de falta de jurisdicción ya que en los conflictos positivos de competencia pueden plantearse tanto reivindicaciones de la titularidad de las competencias controvertidas como denuncias relativas al ejercicio extralimitado de una competencia ajena, lesionando una propia, siempre y cuando la controversia afecte a la definición o delimitación de los títulos competenciales en litigio (STC 243/1993, FJ 2; 1/1984, FJ 2; 1/1986, FJ 1; 104/1988, FJ 1; 115/1991, FJ 1; 235/1991, FJ 1).

También rechaza la alegación del abogado del Estado de que no existe ninguna competencia lingüística, afir-

mando que de la relación entre los art. 3.2 de la CE y 3 del EAC se deriva una habilitación competencial que permite a la Generalidad de Cataluña llevar a cabo actividades de fomento de las lenguas oficiales en la Comunidad y regular los aspectos esenciales de la cooficialidad de las mismas; por ello, la utilización en este supuesto por parte del Consejo Ejecutivo de la vía del conflicto positivo de competencias es procedente.

Habiendo decidido el Tribunal Constitucional que existe un conflicto positivo de competencias, procede a determinar a quién corresponde la competencia para establecer la lengua en la que deben redactarse los asientos del Registro Mercantil. En primer lugar, afirma que en este tipo de conflictos hay que tener presente que el ente titular de una competencia sustantiva posee también la titularidad para regular el uso de la lengua en este ámbito, tanto es sus aspectos organizativos y de funcionamiento interno como en las relaciones de la Administración correspondiente con los ciudadanos. Pero debe valorarse asimismo que las comunidades autónomas con lengua oficial propia que no sea el castellano no se hallan totalmente al margen de dicha regulación, dado que la posibilidad que tienen de adoptar medidas normalizadoras y de regular el régimen de cooficialidad de las lenguas les permite establecer las consecuencias genéricas que se derivan del carácter oficial de una lengua que deben ser respetadas por los entes competentes al regular en sus ámbitos materiales el uso de las lenguas. Este equilibrio entre ambas competencias, conforme a lo establecido por la STC 74/1989, FJ 2, «ha de articularse de modo tal que ni la competencia autonómica [...] pueda convertirse en un expediente que, enervando

el orden constitucional de competencias, habilite a la Comunidad Autónoma para regular, so capa de actuaciones de política lingüística, materias reservadas al Estado ni, tampoco, como reverso de lo anterior, las competencias sectoriales del Estado pueden convertirse en un obstáculo que bloquee o vacíe la competencia que sobre normalización lingüística tiene la Comunidad Autónoma».

De acuerdo con las anteriores premisas, el Tribunal Constitucional estima que el Estado es competente para determinar la lengua en la que deben redactarse los asientos del Registro Mercantil, sin perjuicio de que tenga que respetar las cláusulas generales relativas a la oficialidad y normalización de las lenguas, en relación con los registros mercantiles territoriales ubicados en las comunidades autónomas con lengua propia.

De estas cláusulas generales relativas a la oficialidad y normalización de las lenguas se derivan tres requisitos básicos: *a)* que los documentos redactados en catalán han de tener, a efectos registrales mercantiles, la misma eficacia y validez que los redactados en castellano; *b)* que los documentos expresados en catalán no podrán ser sometidos a ningún tipo de dificultad o demora; *c)* que las certificaciones y otras comunicaciones relativas a los asientos deberán expedirse en la oficial de elección del solicitante.

El Tribunal Constitucional concluye que la previsión del art. 36.1 del RRM de que los asientos deban practicarse en lengua castellana no impide que los documentos redactados en catalán disfruten de plenos efectos registrales, idénticos en eficacia y validez a los redactados en castellano. Asimismo, considera que esta previsión no produce por sí misma

inseguridad jurídica ni retrasos indebidos, ni alteración del orden de acceso al registro en cuanto a los documentos escritos en catalán, sin perjuicio de que el Estado tenga que proveer los medios, personales y materiales, necesarios para que no se produzcan ni inseguridad ni demoras.

Por lo tanto, el Tribunal Constitu-

cional desestima el conflicto interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, declarando que la previsión «en lengua castellana» contenida en el art. 36.1 del RRM no es contraria al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Marta Fernández

**Sentencia 103/1997, de 22 de mayo (BOE de 9 de junio de 1997). Recurso de inconstitucionalidad 544/1988, planteado por el Gobierno de la nación contra los artículos 12, 13.1.a, 13.1.b y párrafos segundo y tercero del artículo 13.1.d de la Ley de la Asamblea de Madrid 4/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 1988.**

*Ponente:*

Enrique Ruiz Vadillo

El abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, solicita que se declare la inconstitucionalidad de cuatro preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 4/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 1988, por lo que ha de examinarse de forma diferenciada la posible inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados.

1) En relación con el art. 12 de la citada Ley, se alega su inconstitucionalidad porque prevé que para el año 1988 el incremento del conjunto de las retribuciones íntegras del personal en activo de la Comunidad de Madrid y de sus organismos autónomos no sometidos a la legislación laboral será del 5% por todos los conceptos, mientras que el art. 28.1 de la Ley 33/1987, de presupuestos generales del Estado para 1988, aplicable también a las comunidades autónomas, prevé que dicho incremento será del 4%.

El abogado del Estado defiende que la Ley 33/1987, al establecer el límite del 4%, adopta una medida económica general para limitar la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público, amparado en el art. 149.1.13 de la CE. Y esta medida, que se inserta en la necesidad de coordinación con la Hacienda estatal (art. 156.1 CE), limita la autonomía financiera en los términos del art. 2.1.b de la LOFCA y, en consecuencia, resultaría inconstitucional la previsión del art. 12 de la Ley impugnada, al superar dicho límite, estableciendo un incremento del 5%.

El Tribunal Constitucional, reconociendo que esta cuestión es casi idéntica a la resuelta por la STC 171/1996, afirma que el establecimiento de límites máximos por parte del Estado se encuentra justificado tanto en el art. 149.1.13 de la CE como en el principio de coordinación que actúa como freno a la autonomía financiera de las comunidades autónomas (art. 156.1 CE) con el límite previsto en el art. 2.1.b de la LOFCA. Esto supone que el art. 12 de

la norma impugnada, al contradecir una norma económica general de carácter presupuestario dirigida a limitar la expansión relativa de uno de los componentes del gasto público, deba ser declarada inconstitucional por vulnerar el art. 149.1.13 de la CE.

2) El art. 13.1.a de la Ley 4/1987 fija las cantidades de sueldo y trienios de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la función pública de la Comunidad de Madrid, en una proporción superior a la establecida por el art. 31.1.a de la Ley de presupuestos del Estado. El mencionado artículo se considera inconstitucional por vulnerar una norma de carácter básico (ex art. 149.1.18 CE), el art. 24.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que establece que las cuantías de las retribuciones serán iguales en todas las administraciones públicas para cada uno de los grupos en que se clasifican los cuerpos, escalas, categorías o clases de funcionarios. Estas retribuciones básicas, conforme al art. 23.2 de la Ley 30/1984, son el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias. Por lo tanto, el art. 13.1.a, al establecer unas cuantías superiores a las previstas en la Ley de presupuestos del Estado, viola el art. 24.1 de la Ley 30/1984, vulnerando, en consecuencia, la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.18 de la CE para fijar las bases del régimen estatutario de los funcionarios.

El Tribunal Constitucional examina, en primer lugar, si el art. 24 de la Ley 30/1984 es una norma materialmente básica. Para ello se remite a su jurisprudencia en la que ha establecido lo que debe entenderse por norma básica; así, «una norma merece tal calificativo

cuando garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales; regulación normativa uniforme que, no obstante, debe permitir que cada Comunidad Autónoma introduzca, en persecución de sus propios intereses, las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad» (STC 1/1982, FJ 1; 69/1988, FJ 5; 248/1988, FJ 4; 13/1989, FJ 3; 141/1993, FJ 3; 197/1996, FJ 5) sin perjuicio de que «las competencias que las comunidades autónomas ostenten sobre el régimen estatutario de sus funcionarios no pueden impedir la intervención estatal que, en el marco del art. 149.1.18 CE, asegure un trato uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de los objetivos de la política económica general o sectorial, evitando que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio nacional, se produzca un resultado disfuncional y disgregador» (STC 237/1992, FJ 4). De acuerdo con esta definición de norma básica, el Tribunal concluye que el mencionado art. 24 cumple los requisitos para ser considerado norma básica, porque trata de alcanzar una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial del régimen funcional, el de los derechos económicos, siendo una norma que, además, respeta un margen suficiente de autonomía de las comunidades autónomas.

Esto implica que el art. 13.1.a de la Ley autonómica, al establecer unas retribuciones en concepto de sueldo y trienios superiores a las fijadas en el art. 31.1.a de la Ley de presupuestos generales del Estado, ha ignorado lo dispues-

to en el art. 24.1 de la Ley 30/1984 y, por lo tanto, resulta inconstitucional.

3) El art. 13.1.b de la Ley autonómica establece que las pagas extraordinarias se percibirán de acuerdo con lo dispuesto por el art. 73.c de la Ley 1/1986, que prevé que tales pagas serán dos al año, por un importe mínimo, cada una de ellas, de una mensualidad del sueldo y trienios establecidos en el art. 13.1.a, mientras que el art. 31.1.b de la Ley de presupuestos del Estado dispone que las pagas extraordinarias serán dos al año y por un importe, cada una de ellas, de una mensualidad de sueldo y trienios.

El abogado del Estado alega que las pagas extraordinarias también son retribuciones básicas a las que se aplica el art. 24.1 de la Ley 30/1984, por lo que deberán ser iguales para todas las administraciones públicas y, con arreglo a la Ley de presupuestos para 1988, serán cada una de ellas de una mensualidad de sueldo y trienios, siendo inconstitucional la previsión del art. 13.1.b de la Ley de la Comunidad de Madrid que establece que «como mínimo» su cuantía será de una mensualidad del sueldo y trienios fijados en el art. 13.1.a, cuantía que excede de la prevista en el art. 31.1.b de la Ley de presupuestos.

Además, el art. 13.1.b viola (*ex art. 149.1.18 CE*) el art. 24.2 de la Ley 30/1984, norma básica, que establece que la cuantía concreta de las retribuciones básicas, incluidas las pagas extraordinarias, figure en los presupuestos de las administraciones públicas, limitándose el artículo autonómico a remitir a otra norma a establecer el mínimo de las pagas, pero no así su cuantía exacta.

El Tribunal Constitucional rechaza la pretensión de inconstitucionalidad del art. 13.1.b en relación con el art. 24.1 de la Ley 30/1984, porque la mis-

ma no se deriva propiamente de este artículo sino de la norma a la que este precepto reenvía, el art. 13.1.a, ya declarado inconstitucional.

Sin embargo, en relación con la alegación de la vulneración de la norma básica contenida en el art. 24.2 de la Ley 30/1984, estima que el art. 13.1.b, al no establecer el importe concreto de las pagas extraordinarias, vulnera el orden constitucional de competencias puesto que no respeta lo dispuesto por el citado art. 24.2.

4) Por último, el abogado del Estado considera inconstitucionales las previsiones de los párrafos segundo y tercero del art. 13.1.d de la Ley autonómica por disponer que «en ningún supuesto» los complementos específicos de los funcionarios de la Comunidad para los que el Consejo de Gobierno ha aprobado las relaciones de puestos de trabajo serán inferiores a las cuantías fijadas en la propia ley, y que «en el supuesto de» puestos de trabajo aprobados para ser ejercidos por varios grupos, el complemento específico será el de mayor cuantía. Su inconstitucionalidad se derivaría de la vulneración del art. 23.3.b de la Ley 30/1984, puesto que ésta es una norma básica que considera como elemento esencial del complemento específico el que sea necesario asignarlo respectivamente a cada puesto de trabajo individualmente, dadas las condiciones particulares que el mismo exige. El art. 13.1.d, contradiciendo el art. 23.3.b, establece el grupo para determinar un mínimo de complemento específico.

El Tribunal Constitucional afirma que el art. 23.3.b de la Ley 30/1984 es una norma de carácter básico, puesto que la citada Ley trata de fijar la clasificación de puestos de trabajo como base



para articular la carrera administrativa; por lo tanto, las retribuciones complementarias vinculadas al puesto de trabajo adquieren notable primacía, y el complemento específico previsto en el art. 23.3.b se encuadra dentro de los aspectos centrales, nucleares, del régimen jurídico de la carrera administrativa.

Sin embargo, el art. 13.1.d, al establecer el grupo como factor determinante de un mínimo de complemento específico, no viola las bases del art.

23.3.b de la Ley 30/1984, porque de aquél no puede deducirse, en cualquier supuesto, que deba asignarse complemento específico a todos los puestos de trabajo, sino que se limita a una cuantía mínima en el supuesto de que este concepto retributivo se asigne a determinados puestos de trabajo. Por lo tanto, dicho precepto no resulta inconstitucional si se interpreta conforme a estos términos.

Marta Fernández

**Sentencia 133/1997, de 16 de julio (BOE de 6 de agosto de 1997). Recursos de inconstitucionalidad núm. 1712/1988, 1716/1988 y 1724/1988 y conflictos positivos de competencia núm. 1527/1989 y 1924/1989 (acumulados).**

*Ponente:*

Rafael de Mendizábal Allende

El objeto de los cinco procesos constitucionales lo constituye la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, y dos reales decretos, el 276/1989, sobre sociedades y agencias de valores, y el 726/1989, sobre sociedades rectoras y miembros de las bolsas de valores, sociedad de bolsas y fianza colectiva.

El Gobierno vasco, como recurrente, alega que el marco competencial donde ha de quedar encuadrada la Ley es, por una parte, su Estatuto de autonomía, cuyos art. 10.29 y 12.3 otorgan a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de establecimiento y regulación de mercancías y de valores conforme a la legislación mercantil, así como para la ejecución de la legislación del Estado en materia de nombramiento de registradores de la propiedad, agentes de cambio y bolsa y corredores de comercio e intervención en la fijación de las demarcaciones correspondientes en su caso. De tal forma, extrae que la Ley

impugnada es inconstitucional en cuanto el Estado carece de competencia expresa para incidir en materia de bolsas o para regular el mercado de valores, no pudiéndose considerarse como habilitantes ni el art. 149.1.6 CE, que le reserva la competencia exclusiva sobre la legislación mercantil, ni la cláusula residual del art. 149.3 CE.

Por su parte, la Generalidad de Cataluña, tras alegar que le corresponden, conforme a los art. 9.20 y 11 EAC, las mismas competencias que al País Vasco en la materia debatida, cuestiona la constitucionalidad de toda la ley estatal entendiéndolo que no contiene calificación alguna de su carácter básico, no puntualiza cuáles de sus preceptos revisiten tal carácter y cuáles no, y no invoca título competencial alguno que habilite al Estado para regular los mercados de valores.

En su defensa, el abogado del Estado afirma que los estatutos de autonomía no se refieren al mercado de valores, sino a centros de contratación de valores y a las bolsas, no siendo posible confundir

una competencia tan concreta como la debatida (establecimiento de esos centros y su regulación), con la otra más extensa y genérica, para ejercitar la cual es necesario disponer de una competencia normativa al respecto de la que carecen totalmente las comunidades autónomas. Por oposición, el Estado dispone de la competencia exclusiva sobre la legislación mercantil y para establecer las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.6 y 11 CE), sin olvidar el principio de unidad de mercado.

A fin de resolver la contienda, el Tribunal Constitucional rechaza desde un inicio que la Ley no pueda ser considerada como básica puesto que basta, a su entender, que se pueda inferir directa o indirectamente dicha pretensión, cuestión que realiza la Ley del mercado de valores.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional encuadra el marco competencial en el que cabe ubicar la Ley debatida. Para ello afirma que el concepto de mercado de valores no se entiende si no es integrado en el concepto más amplio de «sistema financiero» entendido como el conjunto de instituciones, entidades y operaciones a través de los cuales se canaliza el ahorro hacia la inversión. En este marco genérico, el mercado de valores comprende las operaciones de colocación y de financiación a largo plazo así como las instituciones que efectúan principalmente estas operaciones.

Pues bien, partiendo de dicha premisa afirma que la noción de mercado de valores define un realidad más amplia que la creación de una bolsa o mercado secundario equivalente, como parecen querer dar a entender las recurrentes, sino que se trata, como afirma el Tribunal Constitucional de «disciplinar el tráfico jurídico de la oferta de ahorro y

la demanda de inversión, a través de los activos financieros negociables, velando por la seguridad jurídica para que las transmisiones de esos activos sean efectivas, así como por la seguridad jurídica, para garantizar la solvencia a quienes acudan al mercado de valores, y atendiendo siempre a la transparencia de esas operaciones, para lo cual resulta necesario proporcionar una información adecuada sobre las mismas».

Atendiendo, pues, a dicho contenido, el Tribunal Constitucional afirma que los títulos competenciales que habilitan al Estado para incidir en la materia debatida son tres: legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE) y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

Yendo por partes, y no sin recordar que el contenido de estas competencias estatales «no puede conducir [...] a un vaciamiento de las competencias asumidas por las comunidades autónomas», afirma que la competencia sobre la legislación mercantil incluye la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales. En tal medida, el Tribunal afirma que resulta poco discutible la relación con la legislación mercantil de la Ley debatida puesto que ésta tiene por objeto la regulación del tráfico jurídico y de los valores negociables de los mercados en que tiene lugar dicho tráfico y de la actividad de los sujetos y entidades que en ellos intervienen.

Por lo que respecta a las bases de la ordenación del crédito, el Tribunal Constitucional trae a colación su jurisprudencia al recordar que la ordenación del mercado de valores se integra dentro de dichas bases y con la ordenación ge-

neral de la economía y la unidad de mercado. Reitera a su vez que tales bases no son tan sólo susceptibles de ser establecidas por vía normativa, sino que la consecución de los intereses generales perseguidos por la ordenación estatal del crédito exigirá que el Gobierno pueda proceder a la concreción y a la cuantificación de las medidas contenidas en la regulación básica del crédito e incluso la potestad de realizar actos de ejecución.

Una vez delimitados los títulos competenciales que habilitan al Estado a fin de aprobar la ley impugnada, el Tribunal Constitucional entra a valorar la constitucionalidad de los preceptos cuestionados sin olvidar que las comunidades autónomas han asumido la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de ordenación del crédito.

En primer lugar, entra a valorar la constitucionalidad del art. 13, por el que se crea la Comisión Nacional del Mercado de Valores, órgano que tiene por objeto la supervisión, inspección y sanción de los mercados de valores de la actividad de las personas que se relacionan en el tráfico de los mismos sin perjuicio de las competencias que correspondan a las comunidades autónomas en dicho ámbito. El Tribunal Constitucional entiende que tal precepto es constitucional puesto que no se impide que las comunidades autónomas puedan atender a los mismos objetivos e interpreta afirmativamente que se constituya dicha Comisión, ya que corresponde al Estado la competencia para determinar la política monetaria y financiera.

Tampoco considera inconstitucional que el art. 15 de la Ley atribuya a la Comisión Nacional una potestad reglamentaria para desarrollar y ejecutar los reales decretos aprobados por el Go-

bierno o las órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda. Entiende el Tribunal Constitucional, por oposición a las alegaciones de la Generalidad, que la potestad reglamentaria puede ser conferida válidamente a la Comisión en cuanto no se está ejerciendo una competencia ejecutiva, sino una función de ordenación del sector que tiene carácter básico. A su vez, el Tribunal Constitucional mantiene que las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas no han resultado vaciadas como consecuencia de la delegación a favor de la Comisión puesto que las circulares que ésta dicte no se enmarcan en el ámbito de las competencias ejecutivas sino que lo hacen en el ámbito normativo de la ordenación de la economía.

Considera también acertado a derecho y, por tanto, enmarcable en las competencias estatales que en la ley impugnada se determine —en el art. 17— la organización de la Comisión Nacional sin dar cabida a la intervención de las comunidades autónomas, habida cuenta de que el principio de unidad exige que el Estado pueda estructurar la composición de dicho ente público como intérprete de forma más adecuada.

Asimismo, también se trata como básica la atribución a la Comisión de la competencia para la llevanza de los registros de los art. 26, 27 y 28, la determinación de los requisitos que deben acompañar a una emisión de obligaciones y la autorización del folleto de emisión, por constituir unos mecanismos que sirven para asegurar el cumplimiento del principio de unidad y la garantía de la igualdad en el acceso de los inversores. De tal forma se consigue, según el Tribunal Constitucional, poner en conocimiento de los inversores todos los elementos necesarios para que puedan tomar la decisión de invertir en los mer-

cados de valores, conociendo la identidad del emisor y que las condiciones de emisión de valores sean homogéneas.

Se ha de destacar que el Tribunal Constitucional emplea, para considerar acorde con la Constitución parte de la normativa analizada, la argumentación de su carácter «básico» la cual se desprende, en este caso concreto, del art. 149.1.11 de la CE, que se refiere a las bases de la ordenación del crédito como competencia estatal. Un concepto que, como el propio Tribunal ha considerado en otras ocasiones que va citando a lo largo de su análisis, no tiene un carácter formal sino material por lo que no abarca sólo normas con el rango de ley, sino que incluye, además, normas reglamentarias o normas que tienen un claro designio ejecutivo.

En esta línea considera, por ejemplo, que son básicas, por preservar la unidad del mercado de valores, normas relacionadas con el mantenimiento de registros oficiales relacionados con el mercado primario de valores. El mismo carácter de básico posee un reglamento al cual la ley se pueda remitir (art. 66) puesto que, como el Tribunal Constitucional argumenta, «[...] aunque la Ley es el medio ordinario de fijación de las bases también pueden establecerse por Reglamento en materias que, por su naturaleza cambiante y coyuntural, exijan una actividad normadora que reúna unas características de rapidez y capacidad de ajuste que la Ley no tiene (STC 86/1989, fundamento jurídico 17). En el presente caso, la determinación por Reglamento de este requisito, que constituye la garantía de la solvencia de las sociedades y agencias de valores, queda justificada por la variabilidad de las circunstancias a ponderar, dada la naturaleza cambiante y coyuntural de la actividad económica que se desarrolla en los

mercados de valores» (fundamento jurídico décimo).

Dentro de ese carácter de básico también caben actos de pura ejecución de las competencias. Tal y como destaca el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico decimosegundo de su sentencia, el art. 84 de la Ley recurrida regula las actividades de supervisión, inspección y sanción sobre las operaciones de valores, lo que no supone invadir las mismas competencias que pueden tener las comunidades autónomas ya que «[...] no puede descartarse, a priori, el carácter básico de una competencia de ejecución pues, como ya hemos dicho, aunque sea excepcionalmente, los actos de ejecución pueden formar parte de las bases de una determinada materia.» Prosigue el Tribunal que «las facultades de supervisión, inspección y sanción no pueden separarse de la competencia sustantiva a la que sirven y a lo largo de esta sentencia hemos expresado la competencia básica estatal sobre verificación previa del cumplimiento de requisitos por parte de valores para su admisión o a negociación, y sobre suspensión y exclusión de los ya admitidos, fundamento todo ello en la estabilidad y confianza del sistema financiero.» Así pues, el concepto de básico puede llegar a predicarse de cualquier tipo de acto ejecutivo que guarde la debida relación, que habrá de determinarse caso por caso, con el precepto legal que venga a regular la competencia básica en la que el Estado puede ejercer su poder legislativo.

Pero quizás el problema de lo que se ha de entender como básico, en sentido material, no resida sólo en el alcance de ese concepto que, como vemos, es amplio, sino en que además puede ser variable. Efectivamente, según el Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico octavo, «[...] las bases, por su

propia esencia, tienen vocación de estabilidad, pero en ningún caso son inamovibles ni puede predicarse de ellas la petrificación, incompatible no sólo con el talante evolutivo del derecho sino con el propio dinamismo del sector de la economía en el cual se insertan.» Así pues, el alcance y el carácter variable del concepto «competencia básica» o «carácter básico» puede servir como fundamento para flexibilizar el reparto de competencias que el texto fundamental realiza entre el Estado y las comunidades autónomas.

Una última cuestión que trata el Tribunal Constitucional es sendos conflictos de competencias en relación con los reales decretos 276/1989, sobre sociedades y agencias de valores, y el 726/1989, sobre sociedades rectoras y miembros de bolsas de valores, sociedad de bolsas y fianza colectiva. Ante las alegaciones de inconstitucionalidad esgrimidas por el Gobierno vasco de ambas normas, el Tribunal Constitucional, en línea con lo que hemos venido exponiendo, considera que, a pesar de su carácter reglamentario, no es posible considerarlas una invasión del círculo competencial autonómico ya que reúnen el carácter de básicas si son consideradas globalmente (fundamento jurídico decimosexto). Es elocuente la exposición del alto Tribunal cuando aclara que «[...] en la labor delimitadora de las bases el Reglamento estatal puede complementar a la ley e imponerse

como límite a la intervención normativa de las comunidades autónomas con competencia en la materia de que se trate, siempre y cuando no vayan más allá de lo previsto en la ley previa [...]». Este último inciso permite al Tribunal Constitucional tachar de inconstitucionales determinados aspectos de los reglamentos analizados como, por ejemplo, el art. 15 del segundo Real decreto citado en cuanto regula, sin dejar espacio de actuación a las comunidades autónomas, actuaciones de ejecución de la ley relativas a la supervisión, inspección y sanción de las actividades que se realicen en el mercado de valores.

Como observación final se ha de decir que el presente pronunciamiento viene a aumentar el número de sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional donde el análisis ha girado alrededor del concepto de «competencia básica». En este sentido, la división de campos de actuación entre las comunidades autónomas y el Estado, en competencias donde la actividad normativa de ambos es necesaria, se decide según el contenido atribuible al citado concepto. Éste, sin embargo, no parece ser de fácil aprehensión, lo que supone una conflictividad permanente entre entes territoriales que deberá ser resuelta caso por caso por el alto Tribunal.

Susana Campuzano  
José A. Fernández

Sentencia 134/1997, de 17 de julio (BOE de 6 de agosto de 1997). Conflicto positivo de competencia 1524/1988, planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en relación con los dos últimos párrafos de la cláusula cuarta.3 del Convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el de Defensa sobre régimen, promoción y funcionamiento de centros de enseñanza, aprobado por Real decreto 295/1988, de 28 de marzo.

*Ponente:*

Manuel Jiménez de Parga y Cabrera

El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares impugna la previsión de los dos últimos párrafos de la cláusula cuarta.3 del Convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el de Defensa sobre régimen, promoción y funcionamiento de centros de enseñanza, aprobado por Real decreto 295/1988, de 28 de marzo, que establecen que «por lo que respecta a la enseñanza de la lengua propia de la Comunidad, tendrá carácter obligatorio con la consideración de asignatura con los mismos efectos académicos y administrativos que las restantes materias o áreas que constituyan el Plan de estudios. No obstante, el Ministerio de Educación y Ciencia podrá conceder la exención de cursar la enseñanza de la lengua propia de la Comunidad en los casos y mediante el procedimiento que se determine».

El Consejo de Gobierno estima que la competencia para determinar el nivel de obligatoriedad de la lengua catalana en las Islas Baleares corresponde a esta Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en los art. 3.2 y 148.1.17 de la CE, art. 10.21, 13 y 14 del Estatuto de autonomía, art. 17 a 26 de la Ley de normalización lingüística 3/1986, de 19 de abril, del Parlamento balear, y en el Decreto 53/1985, de 20 de junio.

El Tribunal Constitucional adopta

como premisas para resolver el presente conflicto lo dispuesto por el preámbulo de la Constitución, donde se prevé la voluntad de proteger las distintas culturas, tradiciones y lenguas de los pueblos de España; el art. 3.2 de la CE, que establece que las demás lenguas españolas también serán oficiales en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus estatutos; el art. 3.3 de la CE, que concluye que la riqueza de las diferentes modalidades lingüísticas es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección, y el art. 148.1.17 de la CE, que permite a los estatutos asumir competencias sobre el fomento de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. También tiene presente el art. 3 del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, que establece el carácter de idioma oficial de la lengua catalana, como propia de esta Comunidad, y el art. 14, donde se prevé que su normalización será un objetivo de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma.

Además, destaca que la determinación del ámbito de la cooficialidad por parte de la Comunidad Autónoma se extiende a «todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas el territorio, independientemente

del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos» (STC 82/1986, FJ 2), «sin que a ello sea una excepción las fuerzas armadas», debido a que las «particularidades que poseen las fuerzas armadas no excluyen [...] su carácter de Administración pública» (STC 123/1988, FJ 5).

En consecuencia, resulta coherente que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares haya previsto en el art. 14 de su Estatuto que le corresponde la competencia exclusiva, en armonía con los planes de estudios estatales, de la enseñanza de la lengua catalana, propia de las Islas Baleares; en el art. 19.1 de la Ley de normalización lingüística, la imposición de la obligatoriedad de la enseñanza de la lengua catalana en todos los niveles, grados y modalidades de la enseñanza no universitaria, y en la disposición adicional cuarta de esta última Ley de que sean los órganos competentes de la Comunidad Autónoma los que decidan, en el supuesto de residencia transitoria en las Islas Baleares, la eventual exención de dicha obligación, hasta un máximo de tres cursos, siempre que el tiempo transcurrido de residencia más el tiempo previsto no sea superior a tres años.

Por otra parte, considera que no puede ser aceptada la alegación del abogado del Estado de que la justificación a la previsión del Convenio consiste en que el Estado tiene la competencia exclusiva en materia de defensa y fuerzas armadas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.4 de la CE. En realidad, el

Convenio trata de adecuar el régimen educativo general a la peculiar movilidad del personal al servicio de las fuerzas armadas, por lo que la materia más directamente afectada es la de enseñanza, reconocida en el art. 149.1.30 de la CE, que establece que corresponde al Estado la regulación de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

Por lo tanto, el Estado establece la legislación básica en materia de enseñanza y las comunidades autónomas que hayan asumido dicha competencia, el desarrollo de la misma, teniendo presente que «del reconocimiento de la cooficialidad del castellano y de la lengua propia de una comunidad se deriva el mandato para los poderes públicos, estatal y autonómico, de incluir ambas lenguas oficiales como materias de enseñanza obligatoria en los planes de estudio, a fin de asegurar el derecho, de raíz constitucional y estatutaria, a su utilización» (STC 337/1994, FJ 14).

Así, el Tribunal Constitucional concluye que, por versar la cuestión debatida sobre la enseñanza del catalán como asignatura, siendo ésta una materia en la que la Comunidad Autónoma posee competencia exclusiva, conforme al art. 14 de su Estatuto, la disposición estatal supone una invasión ilegítima del ámbito competencial autonómico, declarando que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Marta Fernández

Sentencia 196/1997, de 13 de noviembre (BOE de 12 de diciembre). Recursos de inconstitucionalidad núm. 256/1988 y 264/1988 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno vasco, en relación con diversos preceptos de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de propiedad intelectual.

*Ponente:*

Fernando García-Mon  
y González-Regueral

*Votos particulares:*

Tomás S. Vives Antón  
Carles Viver Pi-Sunyer

Los gobiernos autonómicos plantean en sendos recursos de inconstitucionalidad la supuesta vulneración de los títulos competenciales contemplados en diversos artículos de sus estatutos de autonomía. Se parte en el presente caso del artículo 149.1.9 de la CE, según el cual el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación sobre propiedad intelectual.

Por una parte, la Generalidad de Cataluña alega el artículo 11.3 del EAC, según el cual corresponde a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado en materia de propiedad intelectual, y el artículo 9.24, que le atribuye la competencia exclusiva en materia de fundaciones y asociaciones de carácter cultural que ejerzan principalmente sus funciones en Cataluña.

La representación del Gobierno vasco alega, en la misma línea de argumentación, los artículos 12.4 y 10.13 del EAPV.

Los artículos cuestionados de la Ley de propiedad intelectual (en adelante LPI) son los siguientes:

a) Artículo 132 LPI: «Las entidades legalmente constituidas que pretendan dedicarse, en nombre propio o ajeno, a la gestión de derechos de explotación por cuenta y en interés de autores y

otros titulares de derechos de propiedad intelectual, deberán obtener la oportuna autorización del Ministerio de Cultura». Dicho artículo añade que estas entidades podrán ejercer la gestión de los derechos «en virtud de dicha autorización».

Se plantea por parte de los recurrentes la invasión competencial derivada de la atribución al Ministerio de Cultura de la autorización a dichas entidades, puesto que, siendo la autorización una función ejecutoria típica, debería corresponder a las comunidades autónomas. La facultad de autorizar, por su propia naturaleza, se inserta claramente, a su parecer, en el ámbito de la función ejecutiva, perteneciente a las comunidades autónomas sobre la base del marco competencial explicitado (en apoyo de dicha reclamación, se citan las STC 96/1984 y 87/1985).

En este contexto, el Gobierno vasco recuerda que por «ejecución» debe entenderse la intervención aplicativa de todos aquellos aspectos en los que la legislación del Estado contempla un margen a la acción ejecutiva, cualquiera que sea la envergadura, ámbito, importancia o dimensión de ésta, lo que abarca la potestad de administración y la facultad de dictar reglamentos internos de organización.

b) Artículo 134 LPI, en el que se concede asimismo al Ministerio de Cultura la potestad de revocar la mencionada autorización, en caso de incumplimiento de las condiciones de ejercicio que la Ley establece para las entidades.



c) Artículo 143 LPI, por el que se crea, en el Ministerio de Cultura, con carácter de órgano colegiado de ámbito nacional, la Comisión Arbitral de la Propiedad Intelectual. A dicha Comisión se le atribuyen funciones de mediación en conflictos entre las entidades y las asociaciones de usuarios.

Respecto a estos dos artículos, las alegaciones de los recurrentes coinciden con la anterior, considerando dichas facultades como plenamente inmersas, por sus características, en la competencia de ejecución.

d) Artículo 144. Del mismo se cuestionan diversos apartados:

*Apartado primero*, por el que corresponde nuevamente al Ministerio de Cultura la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y requisitos establecidos por ley. En base a ello, el Ministerio podrá exigir información y ordenar inspecciones y auditorías (entre otras funciones) a las entidades de gestión. Se interpreta nuevamente que los actos de vigilancia, inspección y control son propios de la función ejecutiva. En relación con este punto, el Gobierno vasco recuerda que, conforme al citado artículo 10.13 del EAPV y a las funciones típicas de este tipo de entidades —funciones de régimen interno—, sería plenamente viable, para la defensa de los derechos derivados de la propiedad intelectual, la existencia de entidades de gestión autonómicas (ver al respecto la doctrina constitucional en relación con las cooperativas, STC 72/1983).

*Apartado segundo*, por el cual el Ministerio de Cultura deberá aprobar las modificaciones realizadas en los estatutos de las entidades.

*Apartado tercero*, que contempla la obligación de notificar al Ministerio de Cultura determinados actos internos llevados a cabo por las entidades.

Cabe añadir que el Gobierno vasco alega también vulneración del orden competencial por parte de los artículos 129 y 130.5 de la LPI. El primero, por el que se crea un Registro Central de la Propiedad Intelectual, con carácter único para todo el territorio nacional, y dependiente del Ministerio de Cultura. El segundo, por el que se reserva al Estado la ordenación de aspectos organizativos de dicho Registro, por vía reglamentaria (respecto a éstos, el abogado del Estado alega que la unicidad del Registro es una decisión perteneciente a quien ostenta la potestad legislativa). Cabe decir que sobre estos dos artículos no existe pronunciamiento constitucional, puesto que las modificaciones operadas por la Ley 20/1992, de 7 de julio (BOE de 14 de julio) satisfacen las pretensiones del Gobierno vasco al respecto: la modificación del artículo 129 queda asumida por el artículo 139.2 del Real decreto legislativo 1/1996, de 12 de abril (RDL), por el que se aprueba el texto refundido de la LPI (BOE de 22 de abril), siendo derogado el artículo 130.5 de la LPI.<sup>1</sup>

1. Efectivamente, el artículo 139.2 del Real decreto legislativo señala que respecto a la organización y funcionamiento del Registro General de la Propiedad Intelectual «las comunidades autónomas determinarán la estructura y funcionamiento del Registro en sus respectivos territorios, y asumirán su llevanza, cumpliendo en todo caso las normas comunes» (normas sobre procedimiento de inscripción y medidas de coordinación e información entre todas las administraciones públicas competentes).

Respecto al resto de artículos cuestionados, se establece la siguiente correspondencia:

Artículo 132 LPI = Art. 142 RDL / Art. 134 LPI = Art. 144 RDL / Art. 144 LPI = Art. 154 RDL. Anotamos asimismo que la Comisión Arbitral pasa a denominarse «Comisión Mediadora y Arbitral».

En cuanto a las alegaciones del abogado del Estado, conviene destacar la justificación que realiza de la opción legislativa acordada en el artículo 132 y siguientes de la LPI, esto es, al legislador se le permite escoger entre las diversas opciones de intervención administrativa. En este caso, y siendo la finalidad de la intervención del Ministerio de Cultura garantizar la eficacia en la administración de los derechos encomendados, según reza la exposición de motivos de la LPI, se justifica plenamente la adopción del modelo de actuación de entidades de ámbito nacional, siendo en consecuencia lógico el control por parte del Ministerio. Ello no supone una vulneración de la distribución competencial. Asimismo se justifica la creación de la Comisión Arbitral y su control desde la Administración central, puesto que ello deriva directamente de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal y Administración de justicia, sobre la base del artículo 149.1.6 y 5, respectivamente.

El Tribunal Constitucional asume de entrada el mantenimiento de las pretensiones de los gobiernos autonómicos con posterioridad a la entrada en vigor del Real decreto legislativo, que refunde el texto de la LPI. En este sentido se recuerda la regla general según la cual la derogación de la norma extingue el objeto del recurso (al respecto, ver STC 160/1987, 284/1988, 150/1990 y 385/1993). Sin embargo, en el presente caso entiende el Tribunal que es pertinente su pronunciamiento, «sin que el hecho de su derogación por el texto refundido —que no ha sido recurrido— en cuanto reproduce los preceptos impugnados, represente obstáculo alguno para su enjuiciamiento». Como se ha apuntado, al no haberse recurrido al texto refundido, y no siendo aplicable el

artículo 39.1 de la LOTC, «la cuestión ha de enjuiciarse respecto de los artículos impugnados de la LPI, proyectándose lo que sobre ellos se resuelva a los reproducidos en el citado texto» (FJ 2 y 4).

Hecha esta salvedad, el Tribunal Constitucional recuerda que la introducción por la LPI del sistema de entidades de gestión de derechos de autor supuso la supresión del anterior monopolio legal concedido a la Sociedad General de Autores en relación con dicha facultad.

Por otra parte, y respecto a las diferentes interpretaciones sobre el contenido de las facultades de ejecución y legislación vertidas por las partes, el Tribunal recuerda que «las competencias referidas a la legislación son normativas y comprenden la totalidad de la potestad para la regulación de la materia a que se contrae; las competencias ejecutivas son por regla general aplicativas, llevando a la práctica lo establecido por las disposiciones normativas» (FJ 7).

Así las cosas, el Tribunal centra el conflicto en relación con los artículos 149.1.9 de la CE y 11.3 EAC y 12.4 EAPV, rechazando la pertinencia de la alegación de los artículos estatutarios referidos a la competencia autonómica exclusiva en materia de asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones a nivel autonómico, puesto que «las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual constituyen organizaciones específicamente diferenciadas en atención al objeto de su actividad y particular régimen jurídico frente a las asociaciones» (FJ 8).

Centrado el marco competencial aplicable al caso, considera el Tribunal que la autorización contemplada en el artículo 132 LPI no puede calificarse como aplicativa (y, por tanto, claramen-

te inmersa en la función ejecutiva, a tenor de la doctrina expuesta; ver al respecto la STC 100/1991); por ello, no se limita tal autorización a una simple verificación de condiciones legales de ejercicio, sino que «en virtud de la autorización», como reza dicho artículo, se atribuye a las entidades a ejercitar la gestión y defensa de determinados derechos. La consecuencia de ello es que dicha autorización no puede encuadrarse «en el ámbito de los puros actos de ejecución que hayan de atribuirse necesariamente a la competencia de las comunidades autónomas» (FJ 9).<sup>2</sup>

La justificación de la atribución de competencia al Estado en este punto asegura, por otra parte, el régimen jurídico unitario y operativo en todo el territorio, régimen que el legislador tiene la capacidad de fijar. Conviene recordar que los gobiernos autonómicos reclamaban la aplicación de la doctrina constitucional relativa a las cláusulas de territorialidad de los estatutos de autonomía, recogida, entre otras, en la STC 86/1989.

En relación con ello el Tribunal declara que si bien es cierto que el hecho de que los efectos de las entidades de gestión puedan ser efectivos más allá del territorio autonómico, no es motivo suficiente para negar la competencia autonómica «a esta doctrina no se le puede dar el alcance expansivo que se pretende y a través de ella convertir una competencia (de ejecución) en un título competencial que les permita, en razón de ser posible la extraterritorialidad de

los efectos de sus competencias, alterar el sistema unitario establecido por el legislador» (FJ 9).

A raíz de esta argumentación se rechaza el conflicto competencial, por derivación lógica de la misma, de los artículos 134 y 144.2 LPI.

Respecto a la Comisión Arbitral contemplada en el artículo 143 LPI, se inserta plenamente en la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal, por lo que tampoco ofrece reparo de inconstitucionalidad.

Las actividades de control e inspección contempladas en los apartados 1 y 3 del artículo 144 LPI, por el contrario, implican para las comunidades autónomas una competencia de ejecución, por lo que su concesión al Ministerio de Cultura resulta contraria al orden competencial, «pues se trata de funciones sobre actividades regladas que son por ello típicamente ejecutivas» (FJ 11). En este sentido, las actividades contempladas en sendos apartados no requieren una aplicación unitaria en todo el territorio estatal, como ocurre con las condiciones necesarias para acceder al *status* de entidad. Queda a salvo en este punto la posibilidad de articular medidas de coordinación entre las distintas administraciones, a fin de que el Ministerio de Cultura —competente para revocar la autorización— reciba la suficiente información de los controles realizados desde instancias autonómicas.

Cristina Dietrich

2. Resulta destacable en este punto el voto particular de T. S. Vives Antón, para quien el artículo 132 no se ajusta al orden constitucional de competencias: «El Estado, por medio de la legislación, puede condicionar las competencias: ejecutivas de las comunidades autónomas hasta convertirlas en puras actuaciones automáticas. Lo que de ningún modo puede hacer es lo que aquí se le permite: reasumir como legislativos actos que, por discrecionales e importantes que sean, no poseen, en absoluto, aquel carácter.»

En el mismo sentido, y recordando la STC 18/1982, el voto particular de C. Viver Pi-Sunyer.

Sentencia 206/1997, de 27 de noviembre (BOE de 30 de diciembre de 1997). Recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Parlamento vasco, en relación con la Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los planes y fondos de pensiones.

*Ponente:*

Rafael de Mendizábal Allende

Los recursos planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento vasco coinciden en mantener que la institución regulada por la Ley 8/1987 pertenece a su ámbito competencial en cuanto se pretende regular una institución complementaria de la Seguridad Social como son los planes y fondos de pensiones, por lo que reclaman que ésta sea declarada inconstitucional en su totalidad.

Por su parte, el Estado plantea su competencia para regular tal materia en la cláusula residual del art. 149.3 CE y de forma subsidiaria en los art. 149.1, apartados 11 y 13, entendiéndose que no se trata en este caso de determinar la naturaleza de las instituciones que se regulan en esta Ley, sino el régimen fiscal de éstas.

El Tribunal Constitucional pone de manifiesto desde un inicio el carácter «poliédrico» de la institución, afirmando que hay que diferenciar entre los planes de pensiones, entendidos como el acuerdo contractual que tiene por finalidad garantizar la percepción por parte de los beneficiarios de una serie de prestaciones económicas, y los fondos de pensiones que, sin confundirse con aquéllos, constituyen una masa patrimonial separada que tiene por objeto gestionar las aportaciones de los diferentes planes.

A su vez, desestima que las competencias que las comunidades autónomas recurrentes disponen sobre la Seguridad Social y sobre los mecanismos de previsión social complementaria puedan justificar la inconstitucionalidad de la ley estatal. Para ello afirma que el objeto de la Ley recurrida constituye una forma de ahorro y no una forma de protección social, sin perjuicio de que pueda servir de cauce para mejoras voluntarias de la acción protectora del sistema de Seguridad Social. Concluye por ello que corresponde al Estado la normación de los planes y fondos de pensiones en cuanto competente sobre la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) y sobre los seguros (art. 149.1.11 CE).

Una vez resueltas las dudas sobre el encuadramiento material del objeto de la ley recurrida, el Tribunal Constitucional examina conjuntamente las impugnaciones que plantean el alcance de la competencia básica del Estado. Entiende en este caso el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de que determinados magistrados mantengan un voto particular<sup>1</sup> a tales afirmaciones, que la noción material de «bases» debe ser interpretada de forma amplia, puesto que si bien se afirma que las bases de una determinada materia han de regularse por medio de ley formal «que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad», se

1. El magistrado Tomás S. Vives Antón mantiene en su voto particular una posición opuesta a la formulada por el Tribunal Constitucional, entendiéndose que con esta Ley se produce una interpretación excesivamente amplia del concepto de «bases» que imposibilita la intervención de las comunidades autónomas.

entiende también como básica también la intervención reglamentaria «en cuanto la complejidad o el dinamismo de la materia regulada requieran de un procedimiento de concreción normativa más flexible que el que acompaña a la elaboración de las leyes».

Sobre la base de esta premisa previa, el Tribunal Constitucional entra a plantearse en concreto determinados artículos de la Ley recurrida considerando que la remisión que se efectúa en éstos al ejercicio de la potestad reglamentaria entra dentro de la competencia estatal básica sobre la materia, ya que a través de dicha intervención se persigue fijar los criterios de rectitud de las inversiones efectuadas evitando riesgos excesivos o la utilización instrumental de las cantidades que los integran en fines propios de las entidades promotoras, gestoras o depositarias. Así, se considera como básico que el Gobierno establezca la fijación de la tipología de los sistemas de capitalización y sus condiciones de aplicación por entender que constituye un aspecto del régimen financiero de los planes de pensiones, enderezado a su estabilidad y a garantizar el cumplimiento de los fines con ellos perseguidos. A igual conclusión se llega cuando se considera constitucional que el Gobierno establezca reglamentariamente las condiciones y porcentajes de representación del plan a los beneficiarios, cuando aquél en su desarrollo quede sin participes, y la determinación de los niveles de patrimonio constitutivo que puedan

exigirse en los fondos que integran los planes de pensiones de prestación definida.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional discute las alegaciones de la Generalidad. Tanto la determinación del régimen financiero de los planes de pensiones como el establecimiento de un límite máximo de aportaciones de la unidad familiar a dichos planes de 750.000 pesetas responde de forma adecuada a la competencia que el Estado dispone sobre la hacienda general y la planificación general de la economía, conforme a los art. 149.1.13 y 14 CE, puesto que su fijación no es una regla que se relacione con el funcionamiento interno de los planes sino como una magnitud con relevancia para la economía en general.

A su vez, considera también como básicos diversos aspectos, entre los que destacan la creación de la Comisión de Control del Plan de Pensiones y la previsión normativa de sus funciones, porque constituye un órgano destinado a garantizar la estabilidad y solvencia de los planes y fondos.

Por último, también se entiende como básico el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de conductas que guardan una evidente relación con la estabilidad y garantía del sistema en cuanto las infracciones sancionadas inciden sobre aspectos básicos de la materia.

Susana Campuzano



## 1.3.2. PROCESOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Xavier Bonet i Frigola

### Julio de 1997

*Recurso* de inconstitucionalidad 1301/1997, promovido por el presidente del Gobierno contra el art. 32 de la Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de presupuestos generales del Principado de Asturias para 1997 (BOE de 2 de julio de 1997).

*Conflicto* positivo de competencia 2697/1997, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con una orden del Ministerio de Industria y Energía, de 6 de febrero de 1997 (BOE de 19 de julio de 1997).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 2099/1997 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 2, apartado 1.c, 2 y 3, de la Ley del propio Parlamento 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción ofrecida por la disposición adicional 21.1 de la Ley del propio Parlamento 13/1998, de 31 de diciembre, por poder vulnerar los artículos 149.1.18 de la Constitución y 36.1, apartados a y b, y 36.2.a de la Ley de bases de régimen local (BOE de 19 de julio de 1997).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 1740/1997 planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, respecto al artículo 61.2 de la Ley general tributaria, en la redacción ofrecida 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 poder vulnerar los artículos 24, 25.1, en relación con el 9.3, de la Constitución (BOE de 29 de julio de 1997).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 2823/1997, planteada por el Juzgado de Instrucción núm. 3 de San Sebastián, respecto al artículo 1.2 y los núm. 1 y 7 del apartado primero del anexo de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, por poder ser contrarios a los artículos 1, 9.2, 9.3 y 14 de la Constitución (BOE de 29 de julio de 1997).

*Recurso* de inconstitucionalidad 1298/1997, promovido por el presidente del Gobierno contra el artículo 51 de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997 (BOE de 29 de julio de 1997).

*Recurso* de inconstitucionalidad 1298/1997, promovido por el presidente del Gobierno contra los apartados 4 y 9

del artículo 17 de la Ley del Parlamento Vasco 10/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1997 (BOE de 29 de julio de 1997).

*Recurso* de inconstitucionalidad 2933/1997, promovido por el Parlamento de Navarra contra los artículos 1, 2 y 3, disposición transitoria única y disposición final primera de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberadoras en materia de suelo y colegios profesionales (BOE de 29 de julio de 1997).

*Recurso* de inconstitucionalidad 3000/1997, promovido por más de cincuenta diputados, contra los artículos 1.2, 3, 4.2, último párrafo; 7, letra a, párrafo cuarto; disposición adicional única y disposición transitoria primera, párrafo segundo, de la Ley 17/1997, de 3 de mayo, por la que se incorpora al derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector (BOE de 29 de julio de 1997).

### Septiembre

*Conflicto* positivo de competencia 3546/1997, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ante el Gobierno, en relación con la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 8 de abril de 1997, por la que se regula la concesión de ayudas a la exploración, investigación y desarrollo tecnológico y actividades mineras no energéticas (BOE de 29 de septiembre de 1997).

*Conflicto* positivo de competencia 3757/1997, promovido por el Gobierno de la

Generalidad de Cataluña ante el Gobierno del Estado, en relación con la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 25 de abril de 1997, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de ayudas en el trienio 1997/1999 en relación con la Iniciativa de Apoyo a la Tecnología, la Seguridad y la Calidad Industrial (ATYCA) (BOE de 29 de septiembre de 1997).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 2447/1997, planteada por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Sevilla, respecto de la disposición adicional 18, apartado 1, de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1996, por su posible contradicción con los artículos 9.3, 66.2 y 134.2 de la Constitución (BOE de 29 de septiembre de 1997).

*Recurso* de inconstitucionalidad 3090/1997, promovido por la Junta de Extremadura, contra el Real decreto-ley 7/1997, de 14 de abril, y subsidiariamente, contra los artículos 1, 2, 3 y 4, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001, y se distribuye entre las comunidades autónomas el crédito consignado en la sección 32 de los presupuestos generales del Estado para 1997 (BOE de 29 de septiembre de 1997).

*Recurso* de inconstitucionalidad 3316/1997, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, contra el artículo 4 y la disposición final primera de la Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de los servicios de las oficinas de farmacia (BOE de 29 de septiembre de 1997).



*Recurso* de inconstitucionalidad 3449/1997, promovido por más de cincuenta senadores, contra los artículos 111.1, párrafo segundo, y 121.4, párrafo segundo, del Reglamento de la Asamblea de Extremadura en la redacción ofrecida por la reforma llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de la Cámara en su sesión de 29 de mayo de 1997, publicado en el *Diario Oficial de Extremadura* de 9 de junio de 1997 (BOE de 29 de septiembre de 1997).

## Octubre

*Cuestión* de inconstitucionalidad 3794/1997, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Santa Cruz de Tenerife, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con el artículo 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de haciendas locales, en los particulares que se refieren a prestaciones patrimoniales de carácter público, precepto que, puesto en colación con los artículos 45, 48 y 117 de la propia Ley, pudiera ser contrario al artículo 31.3 de la Constitución (BOE de 9 de octubre de 1997).

*Recurso* de inconstitucionalidad 3726/1997, promovido por el presidente del Gobierno contra los art. 58 a 64 de la Ley de la Generalidad de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña, y se comunica que el presidente del Gobierno ha invocado el artículo 161.2 de la Constitución, el cual produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso, 25 de agosto de 1997, para las partes del proceso, y desde la fecha en que aparece publicada dicha suspensión en el BOE para terceros (BOE de 9 de octubre de 1997).

*Conflicto* positivo de competencia 2170/1997, planteado por el Gobierno de Canarias, ante al Gobierno, en relación con la Orden de 8 de enero de 1997, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se aprueba el modelo 565 de declaración-liquidación para el Impuesto especial sobre la determinación de medios de transporte y los diseños físicos y lógicos para la presentación del modelo 568 mediante soporte directamente legible por ordenador, en cuanto a su aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE de 9 de octubre de 1997).

*Recurso* de inconstitucionalidad 3892/1997, promovido por el presidente del Gobierno contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente (BOE de 22 de octubre de 1997).

*Recurso* de inconstitucionalidad 3394/1997, promovido por el Gobierno de la Junta de Extremadura contra los artículos 111.1, párrafo segundo, y 121.4, párrafo segundo, del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en su redacción aportada para la reforma de los mismos llevada a cabo por acuerdo del Pleno de la Cámara en su sesión de 29 de mayo de 1997, publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* de 9 de junio de 1997 (BOE de 24 de octubre de 1997).

*Recurso* de inconstitucionalidad 3967/1997, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso contra los artículos 4 y 6 y la disposición transitoria única de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y aconteci-

mientos deportivos (BOE de 24 de octubre de 1997).

## Noviembre

*Conflicto* positivo de competencia 2832/1997, promovido por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña ante el Gobierno, en relación con las resoluciones de 24 de febrero y 22 de abril de 1997, de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, por las que se anuncia licitación y pública adjudicación, respectivamente, en materia de contratación del servicio de apertura y gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones que requieren mantener los órganos judiciales (BOE de 10 de noviembre de 1997).

*Conflicto* positivo de competencia 3836/1997, promovido por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña ante el Gobierno, en relación con una orden del Ministerio de Industria y Energía, de 19 de mayo de 1997, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización y la convocatoria para las solicitudes de las citadas ayudas (BOE de 10 de noviembre de 1997).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 2662/1997, planteada por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Zaragoza, respecto al artículo 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, sobre la inspección y recaudación de los recursos de la Seguridad Social, según la redacción ofrecida por las leyes de presupuestos 37/1987 y 4/1990, por posible contradicción con los artículos 66.2 y 134.2 de la Constitución (BOE de 10 de noviembre de 1997).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 2955/1997, planteada por el Juzgado de Prime-

ra Instancia núm. 4 de Córdoba, respecto al artículo 113 de la Ley general tributaria 230/1963, de 28 de diciembre, en la redacción ofrecida por la Ley 25/1995, de 20 de julio, y por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, por posible contradicción con el artículo 24.1 y 2 de la Constitución (BOE de 10 de noviembre de 1997).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 3406/1997, planteada por la Sección 17ª de la Audiencia Provincial de Barcelona, respecto al artículo 29.2 del texto refundido de la Ley general presupuestaria, aprobada por el Real decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por posible contradicción con el artículo 33 de la Constitución (BOE de 10 de noviembre de 1997).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 3915/97, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, respecto al artículo 61.2 de la Ley general tributaria, en su redacción ofrecida 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 posible contradicción con los artículos 24 y 25.1, en relación con el 9.3, todos ellos de la Constitución (BOE de 10 de noviembre de 1997).

*Recurso* de inconstitucionalidad 3914/1997, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 16, 17, 20 (apartados 2 y 3), 21 (apartados 3, 4 y 5), 22, 23, 25, 26 (apartado 3), 27 (apartados 1 y 2), 28, 29 y 35 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones (BOE de 10 de noviembre de 1997).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 3949/1997, planteada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Castellón,

respecto al artículo 1.2 de la Ley de responsabilidad civil de vehículos a motor, así como los apartados primero, 1 y 7, en sus dos primeros incisos, de su anexo, según la redacción resultante de la disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, por posible contradicción con los artículos 14, 15, 24.1 y 117.3 de la Constitución (BOE de 26 de noviembre de 1997).

## Diciembre

*Conflicto* positivo de competencia 4710/1997, planteado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, en relación con la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 30 de junio de 1997, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para estudios universitarios y medios para el curso 1997-1998 (BOE de 22 de julio) (BOE de 5 de diciembre de 1997).

## Enero de 1998

*Cuestión* de inconstitucionalidad 5175/1997, planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Calahorra (La Rioja), en relación con el artículo 1.2 y los núm. 1 y 7 del anexo de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados (BOE de 2 de enero de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 3726/1997, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 58 a 64 de la Ley de la Generalidad de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña (BOE de 2 de enero de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 5246/1997, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, contra el Real decreto-ley 16/1997, de 13 de septiembre, por el que se modifica parcialmente la Ley 17/1997, de 3 de mayo, que incorpora la Directiva 95/47/CE al derecho español (BOE de 2 de enero de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 1853/1997, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de Murcia, respecto al artículo 131.1 de la Ley general tributaria, según la redacción ofrecida por la Ley 25/1995, de 20 de julio, desde la expresión «excepto que la cesión tenga por objeto [...]» y hasta el del citado número, por posible vulneración del artículo 22.2 de la Constitución en relación con el art. 24.1 de la misma (BOE de 23 de enero de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 4112/1997, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con la disposición final segunda de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de planes y fondos de pensiones, en la redacción ofrecida por el apartado 23 de la disposición adicional undécima de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, por posible contradicción con los artículos 117.3, 134.2, 14 y 103.3 de la Constitución (BOE de 23 de enero de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 4289/1997, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con el artículo 61.2 de la Ley general tributaria, en su redacción ofrecida por la disposición adicional decimocuarta 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 9.3, todos ellos de la Constitución (BOE de 23 de enero de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 4762/1997*, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con 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 su posible contradicción con los artículos 9.3 y 152.1 de la Constitución (BOE de 23 de enero de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 4311/1997*, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con el artículo 61.2 de la Ley general tributaria, en su redacción ofrecida 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 9.3, todos ellos de la Constitución (BOE de 28 de enero de 1998).

## Febrero

*Conflicto positivo de competencia 541/1998*, planteado por el Gobierno en relación con el Decreto de la Junta de Andalucía 287/1997, de 23 de diciembre, por el que se determinan las competencias de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía respecto a los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales (BOE de 24 de febrero de 1998).

*Recurso de inconstitucionalidad 483/1998*, promovido por la Diputación General de Aragón contra la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y, concretamente, su artículo único, que aporta nueva redacción a los artículos 19.1, 3 y 7; 22.3; 23; 23 bis y 23 ter, 1, 2 y 4 de la Ley 4/1989, y contra las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, quinta y séptima, y disposición final segunda de la Ley 41/1997 (BOE de 28 de febrero de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 402/1998*, promovida por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Calahorra, respecto al párrafo segundo del artículo 1, así como de los apartados 1 y 7 del punto primero del anexo, de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, de responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, según la redacción aportada por la disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, por poder vulnerar los artículos 14, 15, 24.1 y 117.3 de la Constitución (BOE de 28 de febrero de 1998).

## Marzo

*Recurso de inconstitucionalidad 460/1998*, promovido por el Gobierno de la Junta de Andalucía, contra la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres, y concretamente, su único artículo, que ofrece nueva redacción a los artículos 19.3, 5 y 7; 22.3; 22 bis.2;

23; 23 *bis* y 23 *ter* de la Ley 4/1989, y contra la disposición adicional primera y la disposición final de la segunda Ley (BOE de 6 de marzo de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 268/1998, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, respecto al artículo 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, así como del artículo único de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, por posible infracción de los artículos 142 y 157, en relación con el artículo 44 del Estatuto de autonomía de Cataluña y el artículo 4 de la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (BOE de 6 de marzo de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 687/1998, promovido por el presidente del Gobierno contra el apartado 3 de la disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento vasco 6/1989, añadido por el artículo 10 de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre (BOE de 13 de marzo de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 673/1998, promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra el apartado 3 de la disposición adicional segunda de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca, añadido por el artículo 10 de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre (BOE de 18 de marzo de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 950/1998, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia

del País Vasco, respecto a la disposición transitoria tercera, apartados 4 y 7 (inciso —o, si procede, la corporación local correspondiente—), de la Ley del Parlamento vasco 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes, por posible infracción de los artículos 137 y 140 de la Constitución, en relación con los artículos 2.1, 25.2.n, 22.2.i, 90.1, 100.1 y 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (BOE de 27 de marzo de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 1083/1998, promovido por el Defensor del Pueblo contra el artículo 8.1 de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1997, de 9 de diciembre, de horarios comerciales de la Comunidad Valenciana (BOE de 27 de marzo de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 838/1998, promovido por el presidente del Parlamento de Canarias, contra los artículos 3.1.a, 4.1 y 2, 10.2 y 3, 12.1, 39.3 y 41.3, disposición transitoria 15 y disposición final 1.1 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico (BOE de 27 de marzo de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 997/1998, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 2.3 y 11; 6, 9.7, 11, 12.2 y 3, 13.b y disposición transitoria segunda de la Ley de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico, y se comunica que el presidente del Gobierno ha invocado el artículo 161.2 de la Constitución, lo cual produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso —7 de marzo de 1998— para las partes y desde la fecha en que aparezca publicada la citada suspensión en el BOE para terceros (BOE de 27 de marzo de 1998).

