

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 1/1998, de 15 de junio, de reforma del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia aprobado por la Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio (BOE núm. 143, de 16 de junio).**

Esta Ley orgánica procede a aprobar la reforma del Estatuto de autonomía de la región de Murcia (EAMu), que con anterioridad ya había sido reformado por la Ley orgánica 1/1991, de 13 de marzo, para unificar la convocatoria de las elecciones autonómicas, y por la Ley orgánica 4/1994, de 24 de marzo, para incorporar al Estatuto las competencias adquiridas 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 a la previsión del art. 13 EAMu que preveía dicha ampliación de competencias en el sentido marcado por el art. 148.2 CE (el artículo del estatuto no ha sido suprimido por esta reforma por lo que cabe esperar nuevas ampliaciones a pesar de haber quedado sin contenido). El principal cambio fue que los controles y condiciones de ejercicio establecidos por parte del Estado en las competencias transferidas desaparecieron desde la incorporación de estas competencias en el Estatuto de Autonomía.

La creación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no pre-

sentó ni singularidades, ni complejidades relevantes, salvo el hecho de que la entidad regional histórica se concretó exclusivamente en la provincia de Murcia, implicando como principal cambio respecto al sistema anterior la adscripción de Albacete a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha debido a su tradición manchega. No obstante, la Región de Murcia tiene peculiares divisiones y ordenaciones territoriales, que ha ocasionado la introducción a través de esta reforma del Estatuto de preceptos que inciden directamente en el régimen local como el nuevo art. 3.2 EAMu, dirigido al reconocimiento y posterior desarrollo de las comarcas como forma de organización territorial de la Comunidad que gozará de personalidad jurídica.

La reforma del Estatuto se ha dirigido fundamentalmente a profundizar en la capacidad de autogobierno para permitir que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia pueda acceder a los contenidos máximos de competencias dentro del marco constitucional y articular unas reformas institucionales que faciliten el funcionamiento y papel del Parlamento regional. De todos modos, la reforma opera en un plano formal y

simbólico de amplio alcance (14 modificaciones o ampliaciones sobre un articulado originariamente compuesto por 55 artículos), en la realidad se trata de una ampliación de competencias que ya ejercía la Comunidad. La principal novedad de carácter material reside en la introducción de la posibilidad de la disolución anticipada de la Asamblea por decisión del presidente de la Comunidad con una serie de particularidades que posteriormente se analizarán. En este aspecto institucional también se debe incluir la modificación introducida en el art. 8 EAMu mediante la cual se especifica que la Comunidad debe prestar especial atención al derecho consuetudinario de la Región con peculiar referencia a los tribunales consuetudinarios y tradicionales en materia de aguas. En este sentido, no se debe obviar las dificultades y conflictos en materia de regadíos que ha sufrido la Región, fuertemente castigada por las constantes sequías, llamando la atención para solventar algunos de los problemas en favor de las soluciones de carácter equitativo y arbitral tradicionales.

La modificación del techo competencial se ha realizado mediante una ampliación de las competencias exclusivas (art. 10 EAMu), de las competencias de desarrollo normativo y ejecución (art. 11 EAMu) y de las competencias ejecutivas de la Comunidad (art. 12 EAMu). Estas nuevas competencias eran ejercidas en la práctica por la Región de Murcia y de hecho algunas de estas competencias se habían incorporado al Estatuto por la reforma realizada a través de la Ley orgánica 4/1994. 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 materia competencial, merece destacarse el nuevo art. 19.4 EAMu, que establece la posibilidad de que la Comunidad de Madrid solicite al Gobierno la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía para llevar a cabo las funciones de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Comunidad.

Por último, las reformas que han afectado a la organización y funcionamiento de la Asamblea Regional han sido numerosas. Se puede destacar la supresión de la norma que prohibía que los diputados percibieran una retribución fija (antiguo art. 25.4 EAMu) o el aumento de las competencias específicas de la Asamblea (art. 23 EAMu) que afecta sobre todo a aspectos relacionados con el control. Asimismo se deben tener en cuenta el art. 24.2 EAMu, que aumenta el número de diputados regionales (pasa de un mínimo de 35 y un máximo de 45 diputados a un mínimo de 45 y un máximo de 55), y el art. 26.4 EAMu, que suprime el límite temporal máximo que podían durar las sesiones ordinarias de la Asamblea Regional (cuatro meses).

La principal novedad en el ámbito del funcionamiento de la Asamblea y el Gobierno reside en la introducción de la competencia del presidente para acordar la disolución anticipada de la Asamblea Regional (art. 27.4 y 5 EAMu). 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 cele-

brarán nuevas elecciones el cuarto domingo de mayo del cuarto año, periodo en el que finaliza la legislatura originaria. La utilización de esta posibilidad de disolución anticipada se regula con muchas cautelas y límites, ya que no se podrá adoptar en el primer periodo de sesiones de la legislatura, cuando se esté tramitando una moción de censura, cuando falte menos de un año para finalizar la legislatura, cuando se encuentre convocado un proceso electoral general o si no se ha dejado transcurrir un año desde la última disolución por este procedimiento. Esta posibilidad de disolución anticipada, dado el sistema de bipartidismo que en la práctica opera en el sistema político murciano, 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 supues-

tos en los que el presidente pierde la mayoría en su grupo parlamentario, lo que puede originar que una cuestión partidista pase a ser resuelta por el cuerpo electoral.

Por último, dos reformas de detalle son la supresión del antiguo art. 32.3 EAMu, que establecía el límite máximo de 10 miembros del Consejo de Gobierno, y la modificación del art. 46.2 EAMu, que establece que la presentación del presupuesto de la Comunidad se deberá realizar con una antelación mínima de dos meses a la fecha de inicio del ejercicio. La anterior redacción establecía que se debía presentar con anterioridad al último trimestre. La dependencia respecto a los presupuestos generales del Estado, que se deben aprobar con anterioridad, impedía el cumplimiento de la disposición reformada.

J. C. G.

### **Ley orgánica 3/1998, de 15 de junio, por la que se modifica la Ley orgánica del régimen electoral general (BOE núm. 143, de 16 de junio).**

Siguiendo en la línea de reducción del gasto derivado de las convocatorias electorales establecida en la Ley orgánica 13/1994, de 30 de marzo, que incorporó una serie de medidas dirigidas a disminuir, ya sea directa o indirectamente, los gastos de las campañas electorales, la Ley orgánica 3/1998, de 15 de junio, que modifica la Ley orgánica del régimen electoral general, tiene como finalidad, de acuerdo con lo establecido por la propia exposición de motivos, la reducción de los gastos derivados de las convocatorias electorales.

La justificación de dicha modificación es, según los términos de la propia

Ley, la «conveniencia política», produciéndose tal gasto excesivo concretamente, y de conformidad con esta Ley de modificación de la LOREG, debido a la coincidencia de la celebración de las elecciones locales y las elecciones a asambleas legislativas en las comunidades autónomas con las elecciones al Parlamento Europeo, provocada por la periodicidad fijada en la LOREG —art. 12.3—, que comporta en determinadas ocasiones una duplicidad de gastos electorales. Tal duplicidad de gastos no se produce únicamente en relación con las instituciones, sino también con respecto a los partidos políticos que concurren

en las mismas. Asimismo, la exposición de motivos de la citada Ley destaca que esta coincidencia se producirá en el presente año 1999, en el que se celebrarán elecciones municipales y al Parlamento Europeo, en un espacio de tiempo muy breve.

El objeto de la reforma de la LOREG se concreta en la adición de la disposición adicional quinta, que prevé, en supuestos de coincidencia en el mismo año de elecciones municipales, elecciones autonómicas y elecciones al Parlamento Europeo en un período de tiempo no superior a cuatro meses, un mecanismo para asegurar la celebración simultánea de estas elecciones consistente en la expedición de los decretos de convocatoria de las elecciones locales o autonómicas, según el caso, el quincuagésimo quinto día anterior al de la fecha en que deban tener lugar las elecciones al Parlamento Europeo. Esta reforma, por lo tanto, utiliza el mismo mecanismo que la mencionada reforma de la LOREG prevista en la Ley orgánica 13/1994, a fin de disminuir los gastos de las campañas electorales, mecanismo que se concreta en la modificación de la fecha de expedición de los decretos de convocatoria de las elecciones. Asimismo, en esta reforma, la fijación de la fecha de expedición de los decretos va acompañada de su publicación, al día siguiente, en el *Boletín Oficial del Estado* o, en su caso, en el boletín oficial de la comunidad autónoma, y de la entrada en vigor el mismo día de la publicación, tal y como se modificó para el supuesto de elecciones a Cortes Generales o de

asambleas legislativas de las comunidades autónomas, tanto si el presidente del Gobierno o el presidente del Consejo Ejecutivo de la comunidad autónoma hacen uso de la facultad de la disolución anticipada como si no hacen uso de la citada facultad.

Por último, la disposición adicional quinta prevé, respecto al mandato de los miembros de las corporaciones locales, que éste finalizará el día anterior a la celebración de las siguientes elecciones, medida que también tiene como finalidad evitar la duplicidad de elecciones y, en consecuencia, del coste de las mismas.

En definitiva, la modificación de la LOREG llevada a cabo por la Ley orgánica 3/1998, de 15 de junio, se sitúa en la misma línea que las modificaciones anteriores, es decir, en la finalidad de reducción del gasto electoral, ya que si se mantuviesen los requisitos generales de convocatoria de elecciones previstas en la LOREG se provocaría sin duda una duplicidad de campañas electorales en un breve espacio de tiempo, con el consiguiente incremento en los gastos para las respectivas campañas electorales. Clara muestra de ello es la coincidencia de elecciones municipales y europeas que tendrá lugar este año, habiéndose de celebrar dichas elecciones en un período inferior a un mes, situación a todas luces insostenible y que es modificada con la actual reforma de la LOREG, que acumula la celebración de las referidas elecciones locales y al Parlamento Europeo.

María José Rodríguez

**Ley orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero (BOE núm. 162, de 8 de julio).**

Esta Ley orgánica procede a aprobar la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAMad), que con anterioridad ya había sido reformado por la Ley orgánica 2/1991, de 13 de marzo, y por la Ley orgánica 10/1994, de 24 de marzo. La creación de la Comunidad de Madrid presentó cierta singularidad y complejidad, debido a la ausencia de régimen preautonómico o de una asamblea parlamentaria provisional que pudiera adoptar la iniciativa. Ni siquiera se contó con el reconocimiento de entidad histórica que permitiría seguir la vía del art. 143 CE con cierta autonomía de planteamiento. Por otra parte, cuando se constituyó el régimen preautonómico de Castilla-La Mancha en 1978, se optó por la segregación de Madrid debido a los recelos de las demás provincias ante los desequilibrios que podía originar la capital del Estado. La única solución viable para facilitar el engarce constitucional de Madrid en el sistema autonómico fue recurrir a las Cortes Generales para que hicieran uso de la facultad establecida en el art. 144.*a* CE y permitieran por motivos de interés nacional la constitución de una comunidad autónoma uniprovincial, lo cual se realizó a través de la Ley orgánica 6/1982, de 7 de julio. A partir de este momento, el proceso de creación de la Comunidad de Madrid quedó en manos de los municipios, que rápidamente y con celeridad elaboraron y aprobaron el Estatuto por la vía del art. 143 CE, obteniendo la aprobación definitiva a través de la mencionada Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero. En estos 16 años de aplicación se han realizado pactos y reformas para la amplia-

ción 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. Estas circunstancias han favorecido que se reforme este Estatuto para permitir que la Comunidad Autónoma de Madrid pueda acceder a los contenidos máximos de competencias dentro del marco constitucional y articular unas reformas institucionales que faciliten la mejor marcha de su forma de gobierno.

En este sentido, se debe destacar la reforma del art. 1.1 EAMad que, modificando el carácter originario de Comunidad Autónoma creada por acuerdo y voluntad de sus legítimos representantes, reafirma el carácter de comunidad con peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas. Por otra parte, se produce un cambio formal de la denominación de las principales instituciones de la Comunidad: pasan de denominarse Asamblea de Madrid y Consejo de Gobierno a adoptar las nuevas denominaciones de Asamblea y Gobierno, en un intento de simplificar y evitar confusiones de sentido.

Esta reforma afecta sobre todo al techo competencial de la Comunidad Autónoma (se debe destacar la enunciación poco usual de las potestades legislativas, reglamentarias y ejecutivas de la Comunidad de Madrid que realiza el art. 25 EAMad) y a las normas de organización y funcionamiento del Parlamento y del Gobierno. Aunque la reforma opera en un plano formal y simbólico de amplio alcance (48 modificaciones o ampliaciones)

nes sobre un articulado originariamente compuesto por 64 artículos), en la realidad se trata de una ampliación de competencias que ya ejercía la Comunidad. La principal novedad de carácter material reside en la introducción de la posibilidad de la disolución anticipada de la Asamblea 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. 26 EAMad), de las competencias de desarrollo normativo y ejecución (art. 27 EAMad) y de las competencias ejecutivas de la Comunidad (art. 28 EAMad). Estas nuevas competencias eran ejercidas en la práctica por la Comunidad de Madrid 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 de hecho algunas de estas competencias se habían incorporado al Estatuto por la reforma realizada a través de la Ley orgánica 10/1994. 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 materia competencial, merece destacarse el nuevo art. 32.1 EAMad, que establece la posibili-

dad de que la Comunidad de Madrid pueda solicitar al Gobierno la celebración de tratados o convenios de interés de Madrid, incluyendo una nueva forma de colaboración entre entes que deberá ser interpretada de conformidad con la mutua lealtad que ambos se deben.

Por último, las reformas que han afectado al funcionamiento de la Asamblea y del Gobierno han sido numerosas. Se puede destacar la supresión de la norma que prohibía que los diputados percibieran una retribución fija (antiguo art. 10.5 EAMad) o el aumento de las competencias específicas de la Asamblea (art. 16.3 EAMad), que afecta sobre todo a aspectos relacionados con el control. Asimismo se debe tener en cuenta el art. 12.2 EAMad, que establece una reserva de las materias que debe regular el Reglamento de la Asamblea que, pese a tener un precedente en el anterior art. 13.5 EAMad, sin ser necesaria, puede calificarse de esclarecedora.

La principal novedad en el ámbito del funcionamiento de la Asamblea y el Gobierno reside en la introducción de la competencia del presidente para acordar la disolución anticipada de la Asamblea de Madrid (art. 21 EAMad). 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. 10.7 EAMad, que ya había sido objeto de reforma en el anterior art. 11.5 EAMad por la Ley orgánica 2/1991.

J. C. G.

**Ley orgánica 10/1998, de 17 de diciembre, complementaria de la Ley sobre introducción del euro (BOE núm. 302, de 18 de diciembre).**

Entre los recursos constitutivos de la hacienda autonómica el art. 157.1 de la CE y el art. 4.1 de la LOFCA incluyen las operaciones de crédito.

El crédito público puede ser instrumentado de formas diversas, para lo que el art. 14 de la LOFCA ha previsto requisitos y límites distintos.

Por un lado, las comunidades autónomas pueden efectuar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, siempre y cuando dichas operaciones tengan por objeto cubrir necesidades transitorias de tesorería.

A su vez, también es posible que las comunidades autónomas puedan realizar operaciones de crédito por un plazo superior al año siempre y cuando cumplan con dos requisitos. El primero de ellos, que el importe total del crédito se destine exclusivamente a la realización de gastos de inversión, y que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad.

Junto a tales límites, tiene especial

trascendencia para la comprensión de la norma que ahora analizamos el previsto por el art. 14.3 de la LOFCA, en el que se establece que «Para concretar operaciones de crédito en el extranjero y, para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las comunidades autónomas precisarán de autorización del Estado.»

Por tanto, de conformidad con dicho precepto, se exige la previa autorización estatal a fin de que las comunidades autónomas puedan concertar operaciones en el extranjero. Sin embargo, esta cuestión es matizada por la Ley orgánica 10/1998, que al añadir un nuevo párrafo al apartado tres del art. 14 de la LOFCA establece que no tienen la consideración de operaciones en el extranjero y, por tanto, no resultan condicionadas por la previa autorización estatal, aquellas operaciones denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Monetaria Europea.

Susana Campuzano

**Ley orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de autonomía para Cantabria aprobado por la Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre).**

Esta Ley orgánica procede a aprobar la reforma del Estatuto de autonomía para Cantabria (EACant), originariamente elaborado en 1981 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 14 años de aplicación se habían rea-

lizado 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 para permitir que la Comunidad Autónoma

de Cantabria pueda acceder a los contenidos máximos de competencias y poder político contemplados en la Constitución.

La problemática inicial de esta Comunidad Autónoma se centró en la viabilidad de su creación como entidad separada de la región castellana. La mayoría de los parlamentarios de Cantabria y los municipios de Santander optaron por una autonomía uniprovincial, que implicaba no formar parte de Castilla y León o Asturias como planteamientos alternativos. En la redacción originaria del Estatuto de 1981, el art. 58 EACant preveía un complicado procedimiento para que la Comunidad de Cantabria pudiera incorporarse a cualquier otra limítrofe a la que le unieran lazos históricos o culturales, es decir, las dos anteriormente citadas. La actual reforma ha optado por suprimir este artículo, dejando sin mecanismo procedimental a la posible incorporación, y por reforzar el carácter autonómico e independiente de Cantabria.

En este último sentido, se debe destacar la reforma del preámbulo y, en general, de todo el Estatuto, modificando el carácter originario de entidad regional y la denominación de la institución de autogobierno (Diputación Regional de Cantabria), por el de comunidad histórica denominada Comunidad Autónoma de Cantabria. De este modo se refuerza la concepción autonómica e individual de Cantabria, que sin llegar a ser considerada como nacionalidad, sí tiene una visión distinta y más amplia que la de región. En consonancia con este cambio de concepción e identidad autonómica, las principales instituciones de la Comunidad pasan de denominarse Asamblea Regional y Consejo de Gobierno a adoptar las nuevas denominaciones de Parlamento y Gobierno.

Esta reforma afecta sobre todo al techo competencial de la Comunidad Autónoma y a las normas de organización y funcionamiento del Parlamento y del Gobierno. Aunque opera en un plano formal y simbólico de amplio alcance (68 modificaciones o ampliaciones sobre un articulado originariamente compuesto por 58 artículos), en la realidad se trata de una ampliación de competencias que ya ejercía la Comunidad. Las principales novedades de carácter material residen en la creación de dos nuevas instituciones, el Defensor del Pueblo Cántabro y el Consejo Jurídico Consultivo, y en la introducción de la posibilidad de la disolución anticipada del Parlamento cántabro 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. 24, 29 y 30 EACant), de las competencias de desarrollo normativo y ejecución (art. 25 y 28 EACant) y de las competencias ejecutivas de la Comunidad (art. 26 EACant). Estas nuevas competencias eran ejercidas en la práctica por la Comunidad de Cantabria 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 a la previsión del art. 27 EACant, que preveía dicha ampliación de competencias en el sentido marcado por el art. 148.2 CE (por cierto, este artículo 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.

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 (antiguo art. 11.3 EACant) o el aumento de las competencias específicas del Parlamento de Cantabria. Además, como ya se ha indicado, se han creado dos nuevas instituciones. Por una parte, el Consejo Jurídico Consultivo (art. 38 EACant), que sigue el modelo originario establecido en los estatutos canario y catalán, aunque el Estatuto no delimita sus competencias, ya que exclusivamente establece su carácter de órgano de consulta y asesoramiento, remitiéndose a una ley del Parlamento de Cantabria que se deberá aprobar por una mayoría de tres quintos de sus miembros. Por otra parte, el Defensor del Pueblo Cántabro, como comisionado del Parlamento de Cantabria para la protección de los

derechos fundamentales de las personas, la tutela del ordenamiento jurídico y la defensa del estatuto de Autonomía para Cantabria (art. 16 EACant). De este modo, se incorpora a la Comunidad de Cantabria, un Defensor del Pueblo autonómico, similar al *Ararteko* vasco, al *Sindic de Greuges* catalán, al *Valedor do Pobo* gallego o al Defensor del Pueblo andaluz.

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 del Parlamento cántabro (art. 23 EACant). 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. 10.3 EACant. La utilización de esta disposición hubiera tal vez podido solucionar alguna de las tensiones ocasionadas durante las conocidas presidencias intermitentes de Juan Hormaechea, ocasionadas por el peculiar sistema de partidos cántabro.

J. C. G.

### **Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos (BOE núm. 96, de 22 de abril).**

Una vez más, en materia medioambiental, el Estado español reacciona —con un cierto retraso— a un impulso de la Unión Europea y adecua su derecho a la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo, que significó la adopción por

parte de la UE de la moderna concepción de la política de residuos, consistente, entre otros aspectos, en abandonar la clasificación en dos únicas modalidades (general y peligrosos) y establecer una norma común para todos

ellos. Así, esta Ley es aplicable a todo tipo de residuos, excepto las emisiones a la atmósfera, los residuos radiactivos y los vertidos en las aguas, sin perjuicio de que para determinados residuos esta Ley únicamente sea de aplicación en los aspectos no regulados expresamente por su normativa específica.

Tal como nos indica la exposición de motivos, esta Ley pretende contribuir a la protección del medio ambiente y a la salud de las personas coordinando la política de residuos con las políticas económica, industrial y territorial, con la finalidad de prevenir la producción de residuos y dar prioridad a su reutilización, reciclaje y valorización sobre otras técnicas de gestión. La Ley no se limita a regular los residuos una vez generados, sino que también los prevé en la fase previa a su generación y regula las actividades de los productores, importadores y adquirentes intracomunitarios y, en general, las de cualquier persona que lance al mercado productos generadores de residuos. Con el fin de alcanzar una estricta aplicación del principio «quien contamina paga», la Ley hace recaer sobre el propio bien —en el momento en que se lanza al mercado— los costes de la gestión adecuada de los residuos que genera dicho bien y sus accesorios, tales como el envasado o embalaje. De este modo, la normativa española se acomoda a los principios proclamados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y la Agenda 21, firmados por el Estado español en la Conferencia Internacional de Río de Janeiro de 1992, y a los principios de la política comunitaria de medio ambiente, tal y como figuran recogidos en el art. 130.<sup>r</sup> del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, tras las modificaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea.

La disposición final segunda establece que toda la Ley tiene la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de conformidad con el art. 149.1.22 de la CE, excepto unos pocos artículos que regulan materias correspondientes exclusivamente al Estado en virtud de otros títulos habilitantes (art. 149.1.8 —ordenación de registros—, 10 —comercio exterior—, y 18 —bases del régimen jurídico de las administraciones públicas). Y también en las disposiciones finales se faculta expresamente al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley (es constante en toda la Ley la remisión al desarrollo por parte del Gobierno), sin perjuicio —se añade— de las competencias de desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado que puedan corresponder a las comunidades autónomas.

En lo que respecta al ejercicio efectivo de las competencias sobre residuos, la Ley se esfuerza —al menos formalmente— en respetar el reparto constitucional entre el Estado y las comunidades autónomas, prevé en numerosos artículos diferentes formas de intervención de éstas últimas y deja incluso un margen a las eventuales normas de protección garantizando las competencias que tradicionalmente han ido ejerciendo las entidades locales en materia de residuos sólidos urbanos. Algunas de las obligaciones que esta Ley impone a las entidades locales suponen una modificación del régimen general establecido en la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local. Así, se atribuye de forma genérica a las entidades locales, como servicio obligatorio, la recogida, transporte y eliminación de los residuos urbanos (mientras que hasta entonces únicamente existía esta obligación para municipios de más de 5.000 habitantes). Del mismo modo, se obliga a los

municipios de más de 5.000 habitantes a implantar sistemas de recogida selectiva de residuos, a partir del año 2001, aspecto que tampoco está previsto en el art. 26.2.b de la Ley 7/1985.

La Ley prevé la elaboración de planes «nacionales» de residuos, que resultarán de la integración de los respectivos planes autonómicos de gestión, y admite la posibilidad de que las entidades locales puedan elaborar sus propios planes de gestión de residuos urbanos. De conformidad con la Ley, también corresponde a las comunidades autónomas la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos. Asimismo, la Ley establece que las comunidades autónomas son competentes para otorgar las autorizaciones de traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, regulados en el Reglamento (CEE) 259/93, así como las de los traslados al interior del territorio del Estado y la inspección y, si procede, sanción derivadas de los citados regímenes de traslados. En los supuestos de traslados al interior de la Unión Europea, las comunidades autónomas podrán prohibir la entrada en su territorio de residuos destinados a ser eliminados cuando no lo impida la normativa comunitaria o los tratados o convenios internacionales de los que el Estado sea parte; del mismo modo, en determinados supuestos podrán prohibir la entrada de residuos para ser valori-

zados. También son amplias las facultades (y las obligaciones) que expresamente se atribuyen a las comunidades autónomas en relación con los suelos contaminados. El inciso final del art. 4.2 de la Ley contiene una interpretable cláusula de cierre a favor de las comunidades autónomas que parece reconocerlas competentes para cualquier actividad relacionada con los residuos no atribuida expresamente ni a la Administración general del Estado ni a las entidades locales.

El sexto y último título de la Ley establece una extensa lista de infracciones, ordenadas según la clásica clasificación de muy graves, graves y leves, con diversos tipos de sanciones, entre las cuales destacan las multas, que pueden alcanzar un máximo de 200.000.000 de pesetas en el supuesto de infracciones muy graves.

Finalmente, de esta Ley también puede destacarse, aparte de una inusual lista de hasta 18 definiciones (residuos urbanos, residuos peligrosos, reutilización, reciclaje, valorización, recogida selectiva, etc.) y un anexo con las 16 «categorías de residuos», un infrecuente fomento de la colaboración entre las administraciones y los responsables de lanzar al mercado productos que con el uso se transforman en residuos, incentivando la suscripción de acuerdos voluntarios y convenios de colaboración.

Marcel Mateu

### **Ley 14/1998, de 1 de junio, por la que se establece el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros (BOE núm. 131, de 2 de junio).**

Esta Ley ha sido adoptada por el Estado en virtud de la competencia exclusiva regulada en el art. 149.1.19 CE sobre pesca marítima, debiéndose tener en

cuenta las competencias de las comunidades autónomas en materia de ordenación del sector. En este sentido, los estatutos de autonomía han atribuido

competencias exclusivas de las comunidades autónomas en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (en relación con la Generalitat, art. 9.17 EAC) y competencias de desarrollo legislativo y ejecución (art. 10.1.7 EAC) lo que permite determinar la competencia exclusiva del Estado para dictar la normativa básica de ordenación del sector pesquero. La Ley 14/1998, adecuándose a dicho marco competencial, viene a regular las infracciones y sanciones en materia de pesca marítima como ámbito competencial propio y exclusivo del Estado y, en segundo lugar, las normas básicas para establecer un modelo unitario de infracciones y sanciones en materia de ordenación del sector pesquero al cual se deberán adecuar las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias. Por otra parte, este Ley puede considerarse desarrollo e implementación de la normativa comunitaria para el control de la aplicabilidad de la política pesquera común.

El régimen sancionador propio de la pesca marítima, que es el objeto principal de esta Ley, es competencia exclusiva del Estado y se aplica a las llamadas aguas exteriores, que se delimita a través de la denominada línea de base recta que se traza a lo largo de la costa. A las comunidades autónomas les corresponde la competencia exclusiva sobre la actividad pesquera que se realice en las aguas interiores, es decir, en el interior de las distintas líneas de base recta. En este sentido, la Ley 14/1998 deja intactas las competencias de las comunidades autónomas para regular y aplicar el régimen sancionador que consideren oportuno sobre la pesca en aguas interiores, así como el que corresponda al marisqueo y acuicultura.

La potestad sancionadora de la Administración en cualquier ámbito debe

someterse al principio constitucional de legalidad (art. 25 CE) en el sentido de que el poder legislativo fija los límites de dicha potestad sancionadora. La Ley 14/1998 se enmarca en este conjunto de garantías formales y materiales, acotando el ámbito de la competencia exclusiva estatal sobre la regulación de infracciones y sanciones en materia de pesca marítima y determinando el marco normativo básico que deben tener en cuenta las comunidades autónomas para ejercer sus competencias. De conformidad con dichos criterios, la disposición adicional primera de la Ley 14/1998 establece una distinción entre tres tipos de preceptos:

a) Los preceptos relativos a legislación de pesca marítima, que se adoptan en virtud de la competencia exclusiva del Estado establecida en el art. 149.1.19 CE.

b) Los preceptos relativos a legislación básica de ordenación del sector pesquero, que se adoptan en virtud del art. 149.1.19 CE, *in fine*, que prevé la existencia de competencias autonómicas en materia de ordenación del sector.

c) Los preceptos relativos a legislación básica de ordenación de la actividad comercial de los productos pesqueros que se dictan al amparo del art. 149.1.13 CE, que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

La tipificación de las infracciones en materia de pesca marítima diferencia éstas en tres bloques que se corresponden con los preceptos anteriormente descritos: las infracciones relativas al ejercicio de la actividad pesquera, las correspondientes a las especies objeto de dicha ac-

tividad y las propias de los artes, útiles, instrumentos y equipos de pesca.

Por último, en relación con las funciones de inspección, la Ley 14/1998 autoriza a que se realicen durante el ejercicio de la actividad pesquera en el mar y en el momento del desembarque o en cualquier momento con anterioridad a la primera venta. Esta función de inspección tiene como misión el control de las especies capturadas y de las

artes empleadas. En relación con la ordenación del sector pesquero, la función inspectora tendrá lugar desde el momento del desembarque o descarga de los productos pesqueros, extendiéndose las competencias de las comunidades autónomas a lo largo de todo el proceso de almacenamiento, transporte y distribución.

J. C. G.

**Ley 19/1998, de 15 de junio, por la que se aprueba la modificación del Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra (BOE núm. 143, de 16 de junio).**

De acuerdo con lo establecido por la disposición adicional primera de la CE y la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, la actividad tributaria de dicha Comunidad se rige por el sistema de convenio económico.

El alcance de las competencias financieras de la Comunidad Foral de Navarra aparece recogido en una ley pactada entre la misma y el Estado. Actualmente, es la ley objeto de este comentario la que se encarga de incorporar al ordenamiento jurídico el Acuerdo que se alcanzó el día 28 de octubre de 1997, por el que se procedió a la modificación del Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado en su momento por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, que ya fue objeto de una anterior regulación con la Ley 12/1993, de 13 de diciembre.

Dos han sido las causas principales que han originado la modificación del anterior Convenio económico, junto a otras. De una parte, la reciente modifi-

cación del concierto económico entre el Estado y el País Vasco, aprobado por la Ley 38/1997, de 4 de agosto, en el que se ampliaron los términos de dicho sistema de financiación especial. De otra, la novedades introducidas en el régimen común de la financiación autonómica tras la aprobación de la Ley orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA, y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas. Asimismo, se toman en cuenta las recientes modificaciones tributarias realizadas por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, por la que se establece el impuesto sobre las primas de seguros.

Las novedades introducidas por la ley que comentamos radican en los siguientes puntos:

1. Se crean nuevos cauces para la participación de la Comunidad Foral de Navarra en los tratados y convenios internacionales que inciden en la aplicación del Convenio económico.

2. Se atribuye a la Comunidad Foral de Navarra la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos de que sean sujetos pasivos las personas y entidades no residentes en España que obtengan rentas en dicha Comunidad o sean titulares de bienes situados en la misma. Por el contrario, la competencia normativa continúa correspondiendo al Estado.

3. La regulación, gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos que se recauden mediante monopolios fiscales, los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los impuestos especiales y en el impuesto sobre el valor añadido, continúan correspondiendo al Estado.

4. Se amplían las competencias de la Comunidad Navarra posibilitando la exacción y gestión de los impuestos especiales de fabricación y, en particular,

la imposición especial sobre el petróleo y el tabaco que hasta ahora correspondían exclusivamente al Estado.

5. Se procede a la armonización del impuesto sobre las primas de seguros.

6. Se trasladan al ámbito del Concierto las recientes modificaciones efectuadas en el régimen general de financiación de las comunidades autónomas. Con ello, se actualiza el concepto de residencia habitual, los puntos de conexión del impuesto sobre sucesiones y donaciones y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, se atribuye a la Comunidad Foral de Navarra las competencias normativas en relación con los tributos sobre el juego, con la excepción de la determinación del hecho imponible y el sujeto pasivo y se amplían las competencias de la Junta Arbitral.

Susana Campuzano

**Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público (BOE núm. 167, de 14 de julio; corrección de errores BOE núm. 236, de 2 de octubre).**

La Ley 25/1998, de 13 de julio, modifica determinados preceptos de la Ley general tributaria (Ley 230/1963, de 28 de diciembre, LGT), la Ley de tasas y precios públicos (Ley 8/1989, de 13 de abril, LTTP) y la Ley reguladora de las haciendas locales (Ley 39/1988, de 22 de diciembre, LRHL).

Entre los aspectos modificados, destacan los que a continuación se exponen:

**1. Reformulación del concepto de tasa**

Tras la STC 185/1995 se produjo una importante modificación de los ca-

acteres diferenciadores de la tasa y el precio público. Tal jurisprudencia tuvo su reflejo en el ámbito autonómico tras la aprobación de la Ley orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, que modificó parcialmente la Ley orgánica 8/1980, de 22 de diciembre, de financiación de las comunidades autónomas.

Sin embargo, faltaba por incorporar el concepto de tasa instituido tras dicha sentencia al ámbito estatal y local. Desde esta perspectiva, la Ley 25/1998 tiene por objeto acomodar la normativa citada a jurisprudencia sentada por el

Tribunal Constitucional en la cual se definieron los conceptos de tasa y precio público a partir de los siguientes caracteres:

### 1.1. Tasas

Son tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, en la prestación de servicios en la realización de actividades en régimen de derecho público, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo siempre y cuando concurra cualquiera de las dos circunstancias siguientes:

a) Que la solicitud del servicio o actividad por el sujeto pasivo no sea voluntaria porque venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias o porque sea imprescindible para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

En este caso, es de destacar que de nuevo se da cabida al aprovechamiento del dominio público como presupuesto susceptible de constituirse como hecho imponible de las tasas, cuando con anterioridad a dicha modificación venía configurándose como un precio público.

### 1.2. Precios públicos

Son contraprestaciones pecuniarias que se satisfacen por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de derecho público, siempre y cuando intervengan de forma concurrente las dos circunstancias siguientes, puesto que en caso contrario serán consideradas como tasas:

a) Que la solicitud del servicio o la actividad administrativa sea libre y espontánea.

b) Que el servicio o actividad se preste por entes de derecho público en concurrencia con el sector privado.

## 2. Reintroducción del principio de reserva de ley

Otra modificación operada a partir de la Ley 25/1998 consiste en la reintroducción del principio de reserva de ley. En este sentido, se incide tanto en la LTPP como en la LRHL.

En el caso de la LTPP, el art. 10 de la Ley 25/1998 dispone que el establecimiento y regulación de los elementos esenciales de cada una de las tasas (hecho imponible, devengo, sujetos pasivos, elementos de cuantificación, así como exenciones y bonificaciones) deberá realizarse con arreglo a la ley, con lo que se ha suprimido la posibilidad de que el Gobierno pueda acordar la aplicación y desarrollar la regulación de cada tasa. De tal modo, únicamente se permite que el reglamento concrete las cuantías exigibles para cada tasa, tomando siempre en consideración los criterios o elementos de cuantificación que establezca la ley que regule la tasa, y bajo su autorización expresa.

Por lo que hace a la LRHL —art. 66 de la Ley 25/1998—, el principio de reserva de ley también resulta proyectado al incorporarse un lista de supuestos susceptibles de dar lugar al establecimiento de tasas. Dicha definición, además, se completa con otra en la que se recogen algunos servicios que, por considerarse básicos, resultan excluidos de la posibilidad de exacción de tasas por las entidades locales.

### 3. Elementos cuantitativos de las tasas

El art. 19 y el 24 de la Ley 25/1998 prevén tanto para el ámbito estatal como para el local que, para fijar el importe de las tasas, el límite máximo será el coste del servicio o la actividad incluyendo los costes directos e indirectos, así como los costes necesarios para garantizar su mantenimiento y desarrollo razonables.

A su vez, los art. 20 y 25 de la ley comentada exigen que toda propuesta de

establecimiento por ley de una tasa estatal o local o la modificación de la cuantía de aquellas existentes deberá incluir una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta. Caso de no actuarse conforme a dicha exigencia, se entenderán como nulas de pleno derecho las disposiciones reglamentarias por las que se fije la cuantía de la tasa.

Susana Campuzano

### **Ley 30/1998, de 29 de julio, de régimen especial de las Illes Balears (BOE núm. 181, de 30 de julio).**

Esta Ley, adoptada con unos años de retraso, reconoce que el hecho insular de las Islas Baleares es un hecho diferencial que precisa la adopción de medidas singulares y especiales para materializar el equilibrio económico que necesita dicha Comunidad Autónoma con la finalidad de disminuir las diferencias que pueden existir con el resto del Estado. La Ley 30/1998 realiza la formulación de medidas concretas destinadas al reconocimiento y posible solución de las peculiaridades de las Islas Baleares.

Esta Ley es una consecuencia del art. 138.1 CE, que establece la obligación del Estado de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad mediante el establecimiento, entre otras medidas, de un equilibrio entre las diversas partes del Estado. La Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas establecía en su art. 16.1 que el hecho insular era uno de los criterios para la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial. No obstante, este criterio no había sido objeto de especial protección. La Comunidad Autó-

noma de las Islas Baleares había tenido muchas discrepancias con el Estado en temas de financiación autonómica e incluso se había negado a firmar el acuerdo de reforma del Fondo de Compensación Interterritorial de 1990. Esta Ley es un intento de superación de estas discrepancias y del reconocimiento de un régimen especial para las Islas Baleares, que si bien no llega a equipararse al régimen económico fiscal de Canarias, sí que es el inicio del reconocimiento del hecho insular.

Las medidas adoptadas a través de esta Ley, lejos de poder ser contrarias a la política comunitaria de la libre competencia como a simple vista parecerían algunas de ellas, han sido fomentadas por la Unión Europea, que ha reconocido la especificidad insular en resoluciones del Parlamento Europeo y de los demás organismos comunitarios e incluso se menciona en una declaración aneja al Tratado de la Unión Europea aprobada en Amsterdam en junio de 1997.

El contexto social y económico de las Islas Baleares caracterizado por la natu-

raleza insular ha determinado su dependencia de una única actividad económica: el sector turístico. Además, la insularidad implica una serie de desventajas que afectan al transporte, las condiciones de abastecimiento de materias primas y productos de primera necesidad, el incremento de los costes de las actividades productivas desarrolladas en las Islas, el efecto negativo que ocasiona en el consumo, la necesidad de mantener un paisaje que es la base de la economía de las Baleares, la dificultad del tratamiento de los residuos, las limitaciones de las actividades industriales y agrícolas; todos ellos son factores que implican, en general, la adopción de medidas de reequilibrio que concilien el mantenimiento del sector turístico con una disminución de los costes derivados de la insularidad y el fomento de la creación de nuevos sectores de actividad económica.

Las principales medidas en que se basa el régimen especial de las Islas Baleares son:

a) La disminución del coste de la insularidad que se concreta en compensaciones en los costes de transporte de viajeros y de mercancías. De este modo, se aplican reducciones en las tarifas de los servicios de transporte marítimo y aéreo a los ciudadanos españoles y de la Unión Europea residentes en las Islas para viajes interinsulares y al resto del territorio nacional. Las tarifas portuarias que deben abonar los buques por la utilización de las instalaciones portuarias de las Islas Baleares también obtienen una reducción, así como el transporte de coches de turismo y vehículos en régimen de pasaje. El transporte de mercancías tendrá un sistema de compensaciones que permitirá abaratar su coste específico y que se aplicará preferentemente a

los sectores tradicionales de actividad económica específica balear como pueden ser la industria de la madera y el mueble, la peletería, el calzado, el cuero y los artículos de joyería y bisutería, entre otros.

b) La adopción de medidas que palien las desventajas estructurales vinculadas a la insularidad como la existencia de mercados de dimensiones reducidas con escasa oferta y escasos recursos naturales con efectos de encarecimiento tanto para las actividades productivas como para los consumidores. En este sentido, la Ley prevé medidas para evitar que se encarezcan los precios de la energía eléctrica, de los gases combustibles o de los hidrocarburos. Por otra parte, el régimen especial para las Islas Baleares ha previsto compensaciones basadas en la insularidad en el ámbito de la educación y de la atención sanitaria.

c) La garantía del desarrollo sostenido del archipiélago, que se encuentra limitado por la fragilidad ecológica, la escasez de recursos naturales y la concentración de actividades en el sector terciario. Esta garantía implica la adopción de medidas que se concretan en un intento de resolver la problemática de los recursos hídricos a través de un plan de ahorro de agua y de saneamiento y reutilización, el fomento de actividades relacionadas con el mundo rural, la pesca artesanal y la acuicultura, así como la elaboración de planes que resuelvan el tratamiento de los residuos.

d) Por último, la potenciación de la diversificación de la actividad económica con el fomento de áreas de interés especial relacionadas con las nuevas tecnologías y los servicios aeronáuticos y de la actividad industrial tradicional.

En su conjunto, estas medidas requerirán necesariamente de un desarrollo reglamentario por parte del Gobierno, ya que en su mayoría han sido redactadas como meros principios sin concreción

inmediata, y de una coordinación con la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares que especifique el alcance del hecho diferencial insular.

J. C. G.

**Ley 39/1998, de 27 de noviembre, sobre concesión de un crédito extraordinario para completar el pago a diversas compañías navieras de las bonificaciones aplicadas en las tarifas de pasajes marítimos a los ciudadanos españoles y de los demás estados miembros de la Unión Europea residentes en Canarias, Ceuta, Melilla y Baleares, durante el ejercicio 1996 (BOE núm. 285, de 28 de noviembre).**

De conformidad con el art. 48 de la Ley general presupuestaria (en adelante, LGP), los presupuestos generales del Estado constituyen la expresión conjunta y sistemática, entre otras cuestiones, de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus organismos autónomos. A su vez, el art. 60 LGP impone la nulidad de aquellos compromisos de gastos contraídos sin que exista crédito para cubrirlos. Dicho con otras palabras, la Ley de presupuestos generales del Estado implica una autorización para gastar a favor del ejecutivo, si bien hay que puntualizar que dicho poder no es ilimitado puesto que cuando se ejecuta lo previsto normativamente debe hacerse de conformidad con lo dispuesto en un inicio. En suma, ni se puede gastar sin crédito presupuestario, ni se puede gastar más caso de existir éste, ni se puede gastar en otro momento que no sea el ejercicio presupuestario, ni se puede destinar un crédito a otro fin del inicialmente previsto.

Sin embargo, cabe decir que existen excepciones, previstas expresamente por la LGP, que permiten flexibilizar dichas exigencias. Tal es el caso de los créditos extraordinarios, previstos por el art. 64.1, conforme al cual cuando haya de realizar-

se con cargo a los presupuestos generales del Estado algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista crédito en la Ley de presupuestos que está siendo ejecutada durante el ejercicio, el ministro de Economía y Hacienda, previo informe de la Dirección General de Presupuestos y el dictamen del Consejo de Estado, elevará el acuerdo del Gobierno para la remisión de un proyecto de ley a las Cortes Generales para la concesión de un crédito extraordinario. Al mismo tiempo, y junto a la petición de tales créditos, deben indicarse los ingresos con los que se cubrirá el nuevo gasto que se origine como consecuencia de la ejecución del crédito extraordinario.

En esta tesitura cabe ubicar la Ley 39/1998, en virtud de la cual el Parlamento autoriza la concesión de un crédito extraordinario a fin de hacer efectivo el pago a las compañías navieras que durante el ejercicio de 1996 aplicaron las bonificaciones correspondientes a las tarifas de pasajes marítimos para aquellos ciudadanos que residan en las islas, Ceuta y Melilla, determinando a su vez que dicho crédito se financiará a través de la deuda pública.

Susana Campuzano

**Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas (BOE núm. 295, de 10 de diciembre).**

La Ley que ahora comentamos tiene por objeto la modificación del régimen jurídico del más importante impuesto del sistema tributario español siendo las notas principales que han llevado a su reforma la reducción de la presión fiscal, la simplificación en cuanto a la gestión del impuesto y el tratamiento más favorable para determinados rendimientos de capital a fin de favorecer el dinamismo económico.

Pues bien, el hecho de que el art. 11 de la Ley orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, considere al IRPF como un tributo susceptible de cesión a las comunidades autónomas continúa teniendo su proyección en la nueva Ley del IRPF. Así, la nueva Ley del IRPF se limita básicamente en su título IV, «Gravamen autonómico o complementario», a trasladar el modelo que en su día ya introdujera la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos a las comunidades autónomas, tanto para la determinación de la residencia habitual en el territorio de una comunidad autónoma como para la aplicación del gravamen autonómico con el objeto de determinar la cuota tributaria.

Sin embargo, pese a la continuidad que parece diferirse de dicho título, el art. 61 de la Ley resulta destacable por varios motivos.

El primero de ellos es que, al igual que sucede para el cálculo de la cuota íntegra estatal, en el caso de la determinación de la cuota íntegra autonómica se reduce de 10 a 6 el número de tramos. Asimismo, el tipo marginal máximo, que continúa siendo del 8,40, resulta aplicable a una base liquidable superior, puesto que anteriormente se tenía en cuenta a partir de 10.488.000 pesetas

y ahora resulta aplicable a partir de 11.000.000.

El segundo de ellos, y no por ello menos importante, es que comparando la escala autonómica conforme estaba configurada en la anterior ley del IRPF, cabe afirmar que con la actual prevista en el art. 61 no se produce ya un reparto del 85 por 100 para el Estado y el 15 por 100 para las comunidades autónomas, sino una proporción variable según los tramos de la escala complementaria, en general, del 16,5 por 100 para las comunidades autónomas.

Esta cuestión no resulta baladí si tenemos en cuenta que la cesión parcial del IRPF, conforme al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, debía instrumentarse en dos partes. En la primera fase, se estableció la cesión a las comunidades autónomas que hubieran aceptado el nuevo modelo de financiación del 15 por 100 del IRPF a través del abaratamiento de la tarifa estatal al 85 por 100 de los tipos de gravamen, manteniéndose la participación en el 15 por 100 de la recaudación territorializada del impuesto. En la segunda fase, que tan sólo se iniciaría cuando se completara el traspaso de las competencias y servicios en materia de educación no universitaria a las comunidades autónomas que accedieron a su autonomía por la vía del art. 143, en idéntico porcentaje del 15 por 100, para así dejar definitivamente a las comunidades autónomas un espacio fiscal equivalente al 30 por 100 de la tarifa del IRPF.

Informadas por tales directrices, también las comunidades autónomas aprobaron sus correspondientes leyes de cesión de tributos, en las que de forma

unánime se prevé una disposición adicional única en la que literalmente se proclama que «Con el efecto temporal previsto en la disposición final única de la presente Ley y con el alcance y condiciones fijados en la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas y medidas fiscales complementarias, la cesión parcial efectiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas a la Comunidad Autónoma de ... se realiza con un límite del 15 por 100».

En suma, si comparamos la configuración actual del gravamen autonómico previsto por la nueva ley del IRPF, que establece con carácter genérico el abaratamiento de la tarifa estatal en un 16,5 por 100, con las correspondientes leyes de cesión de tributos de cada una de las comunidades autónomas, que tan sólo prevén un 15 por 100, puede llegar a afirmarse que se ha producido una dero-

gación tácita de las mismas que en realidad tiene por objeto compensar cuantitativamente a las comunidades autónomas de las disminuciones que se puedan sufrir en la recaudación cedida como consecuencia de que, con carácter general, el nuevo IRPF se caracteriza por disminuir la presión fiscal a la que se veían sometidos los contribuyentes.

En nuestra opinión, se ha producido una reforma implícita de las correspondientes leyes de cesión de tributos de las comunidades autónomas sin que para ello se haya seguido el procedimiento necesario que exigen los estatutos de autonomía, en virtud de los cuales se hace necesario el previo acuerdo de la correspondiente comisión mixta y la posterior aprobación expresa de las leyes de cesión en las que se determine el alcance y las condiciones de la misma.

Susana Campuzano

### **Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE núm. 313, de 31 de diciembre).**

Entre las cuestiones que regula la ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, son objeto de modificación la ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos del régimen económico fiscal de Canarias, y la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales.

#### *1. Modificaciones operadas sobre la ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos del régimen económico fiscal de Canarias*

Por lo que respecta a la Ley 20/1991, son de destacar las siguientes cuestiones:

Una primera, prevista por el art. 7 de la ley comentada, en la que se establece la exención del Impuesto general indirecto canario (en adelante, IGIE) de los servicios prestados a personas físicas que practiquen el deporte o la educación física, siempre que lo hayan sido por entidades de derecho público, las federaciones deportivas, el Comité Olímpico Español, el Comité Paralímpico Español y las entidades o establecimientos deportivos privados de carácter social. Destaca en este caso que, por oposición a la regulación anterior, no se establezca ningún límite cuantitativo a las cuotas cobradas por dichas entidades a fin de que pueda accederse a dicha retención,

con lo que en este sentido se produce una asimilación con la regulación prevista por el IVA.

La segunda cuestión a destacar afecta a la rectificación de las deducciones. Así, se da una nueva redacción al art. 22.8 añadiendo un párrafo 4º al mismo, en el que se prevé que en aquellos supuestos en que tal rectificación suponga una disminución de las previamente practicadas, el destinatario de dichas operaciones resultará deudor de la Hacienda pública por el importe de la cuota del Impuesto no deducible.

Una tercera modificación se efectúa en relación con el régimen especial de la agricultura y la ganadería, previsto por el art. 55.4 de la Ley 20/1991 al eliminarse tanto la lista ejemplificativa que seguía a la definición genérica de las explotaciones agrarias, forestales y ganaderas, como la lista de las exclusiones, con lo que el precepto queda redactado en idénticos términos en que lo está el art. 126 LIVA.

Se añade, como cuarto elemento a comentar, un segundo supuesto que origina el derecho a la devolución de las cuotas del IGIE soportadas. En particular, se prevé en tales términos que podrán ser objeto de devolución las cuotas soportadas en el caso de la importación de bienes siempre que las mismas sean entregadas, sin preva transformación o manipulación, a determinados entes en un plazo de tres meses. Dichos entes son el Estado, la Comunidad Autónoma de Canarias, los entes locales canarios, organismos autónomos dependientes de las anteriores entidades gestoras de la Seguridad Social así como a otros estados comunitarios.

En último lugar, el anexo II, letra f del apartado 3º de la Ley 20/1991, ha sido objeto de actualización al aumentarse de 3.893.400 a 4.090.503 el límite previs-

to para los vehículos *jeep* a los que resulta de aplicación el tipo incrementado del Impuesto.

## 2. *Modificaciones operadas sobre la ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales*

En relación con la Ley 39/1988, que, como decíamos, también ha sido objeto de actualización, tras la aprobación de la Ley 50/1998 se han producido una serie de modificaciones. Unas referentes a aspectos generales de la tributación local y otras que inciden en particular en concretos impuestos. Ambas cuestiones son analizadas de forma más detallada a continuación.

### 2.1. Aspectos generales del sistema tributario local

Como cuestiones más importantes a destacar, cabe decir que ha resultado modificado el art. 2.2 LRHL, en el que se especifican como «ingresos de derecho público» no tan sólo los tributos sino también las demás prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, los precios públicos y las multas y sanciones. Por tanto, en todo caso, la hacienda local gozará de las mismas prerrogativas de las que dispone el Estado para su cobro, actuando, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.

De otra parte, se incide también en el régimen de delegación de las competencias y de la colaboración entre las administraciones públicas, previstos por los art. 7 y 8 LRHL, extendiéndose también al ámbito de los restantes ingresos de derecho público de las entidades locales.

Una tercera cuestión destacable hace referencia al régimen general de los be-

neficios fiscales en los tributos locales, previéndose en la nueva redacción del art. 9 LRLH que los entes locales puedan establecer tales bonificaciones mediante ordenanza siempre y cuando una ley así lo autorice. Sin embargo, caso de que decidan ejercer su poder tributario, se establece a su vez que el Estado no quedará obligado a satisfacerles compensación alguna.

En cuarto lugar, y en cuanto a la gestión de los tributos locales, el tenor de los art. 10 a 12 de la LRHL ha sido alterado en cuanto al régimen de los recargos, los intereses de demora, las sanciones tributarias y las normas relativas a la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales, siendo los mismos que corresponden en los tributos del Estado.

Por último, otra cuestión a destacar en relación con las modificaciones efectuadas sobre los aspectos generales del régimen local se enmarca en el ámbito de la revisión de los actos dictados en vía de gestión de los tributos locales. Desde esta perspectiva, el art. 14 LRHL adapta al ámbito local algunos de los procedimientos especiales de revisión de actos dictados en vía de gestión tributaria y se regula íntegramente el nuevo recurso de reposición a interponer contra los actos dictados por las entidades locales en vía de gestión de sus tributos y demás ingresos de derecho público.

## 2.2. Aspectos referentes a determinados impuestos locales

Como ya adelantábamos, la Ley 50/1998 introduce modificaciones en el régimen jurídico de determinados impuestos locales, en particular, sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles (en adelante, IBI), el Impuesto sobre actividades económicas (IAE), el Impuesto

sobre construcciones instalaciones y obras (ICIO), el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos (IIVT) y el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM).

Genéricamente, como ahora veremos, se incide en cuestiones relativas a la definición del hecho imponible, a los sujetos, a la cuota tributaria y al procedimiento de gestión.

### 2.2.1. Aspectos referentes al impuesto sobre bienes inmuebles

Desde esta perspectiva, la Ley 50/1998 ha modificado los aspectos relativos al IBI que ahora se resumen:

— Se ha dado una nueva redacción al art. 71 LRHL, relativo a la modificación de los valores catastrales por parte de la entidad local, exigiéndose que la actualización de tales valores debe ser previamente notificada de forma individual y con anterioridad a la aprobación de la correspondiente Ponencia de valores. Se prevé a su vez la posible interposición del correspondiente recurso de reposición o reclamación económico-administrativa en el plazo de un mes, contado a partir del día siguiente a la notificación. De otra, se establece el régimen jurídico para aquellas situaciones transitorias en que los bienes recalificados como urbanizables carezcan del planeamiento de desarrollo en el que se establezca la edificabilidad a materializar en cada una de las parcelas afectadas.

— Se considera que la toma de razón de las alteraciones de orden físico, económico o jurídico no deben ser notificadas al sujeto pasivo para que resulten eficaces a fin de proceder a la cuantificación de impuesto.

— Se entiende como infracción simple que el sujeto pasivo no presente la oportuna declaración en la que se co-

munique al ayuntamiento el alta, baja o variación de cualquier orden en los inmuebles gravados por este Impuesto.

### 2.2.2. Aspectos referentes al impuesto sobre actividades económicas

Con respecto al Impuesto sobre actividades económicas, se ha incidido en los siguientes aspectos:

— Se ha procedido a la supresión de la bonificación por el inicio de la actividad. En este sentido, recordemos que el art. 83.3 de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales (LRHL), establecía una bonificación durante los tres primeros años del ejercicio de la actividad de 75, 50 y 25 puntos, cuando se tratara de actividades clasificadas en la Sección 1ª del IAE y siempre que tuvieran menos de 20 empleados. No obstante, a ello hay que añadir que aquellos que disfrutaban de la bonificación con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley continuarán haciéndolo hasta el término del periodo que reste, conforme a la regulación que se contenía en el art. 83.3 LRHL.

— Se suprime el requisito relativo al informe a la concesión y denegación de beneficios fiscales modificando con ello el art. 92.2 LRHL, que establecía que para ello se requería el informe técnico previo del órgano competente de la Administración Tributaria del Estado. Sin embargo, hay que apuntar que la supresión de dicho requisito se hará efectiva respecto de los beneficios fiscales que se formulen a partir del 1 de enero de 1999, que es cuando se ha producido la entrada en vigor de la Ley.

— Se amplían los entes a los que puede efectuarse la delegación de competencias para el ejercicio relativo a la gestión censal y la inspección del IAE. La anterior regulación del art. 92 LRHL

preveía como tales a los ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares y las comunidades autónomas. Ahora, también se unen aquellas otras entidades reconocidas por las leyes con lo que se produce la inclusión de otras entidades locales.

— Se deja en manos del ente local la competencia para decidir mediante ordenanza fiscal la aplicación de una nueva bonificación para aquellos que inicien el ejercicio de cualquier actividad empresarial durante los primeros cinco años de hasta el 50 por 100 de la cuota correspondiente.

— Se amplían los límites aceptables para las oscilaciones de los elementos tributarios a fin de determinar la cuota tributaria. En particular, para el caso del elemento tributario constituido por el número de obreros, se establece que las ordenanzas fiscales podrán aumentar el límite máximo del 20 por 100 al 50 por 100.

### 2.2.3. Aspectos referentes al Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras

Con relación al mismo:

— Se procede a la modificación del art. 101 LRHL incluyendo en un nuevo apartado 2º la exención del Impuesto de aquellas obras, instalaciones y construcciones de las que sea propietario el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales, aunque su gestión se lleve a cabo por organismos autónomos. De tal forma, se incorpora a este precepto la exención que ya regulara el art. 29.2 de la Ley 5/1990, de 29 de junio.

— Se concreta la definición de la base imponible prevista por el art. 103.1 LRHL al incluir únicamente el coste real de la construcción, instalación y obra con lo que se excluye el Impuesto sobre el valor añadido y los demás im-

puestos análogos de los regímenes especiales, así como las tasas, precios públicos y demás prestaciones patrimoniales relacionadas con dichas construcciones, instalaciones y obras.

— Se prevé la posibilidad, al modificarse el art. 104 LRHL, de que mediante ordenanza fiscal los ayuntamientos regulen una bonificación de hasta el 95 por 100 de la cuota del impuesto, cuando se trate de construcciones, instalaciones y obras de especial interés o utilidad municipal, así como la posibilidad de considerar la tasa por expedición de la licencia urbanística como partida deducible de la cuota del impuesto.

#### 2.2.4. Aspectos referentes al Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos

— Por lo que se refiere al hecho imponible, se concreta de forma más particular al prever la sujeción al Impuesto de aquellos bienes que tengan la consideración de urbanos pese a que no resulten contemplados como tales en el catastro o padrón.

— En relación con las exenciones, se crea una nueva que se añade a las ya previstas por el art. 106.1 LRHL, para aquellos incrementos del valor que experimenten los bienes que se encuentren dentro del perímetro delimitado como conjunto histórico-artístico, siempre y cuando se deban a obras de mejora, conservación o rehabilitación de los mismos.

— En cuanto al sujeto pasivo, el art. 107 LRHL entiende como sustituto al adquirente del bien, siempre y cuando el contribuyente sea una persona física o jurídica no residente en España.

— Se han producido también modificaciones relativas a la base imponible del Impuesto. En este orden de cosas, el

art. 108 LRHL ha sufrido retoques en cuanto a los porcentajes anuales para determinar el incremento del valor de los terrenos y sobre la reducción que, en su caso, fijen los ayuntamientos.

— A su vez, establece el art. 109 LRHL una bonificación del 95 por 100 a aplicar potestativamente por los ayuntamientos cuando se trate de transmisiones de bienes o derechos realizados a título lucrativo por causa de muerte a favor de los descendientes y adoptados, los cónyuges y los ascendientes o adoptantes.

#### 2.2.5. Aspectos referentes al Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica

Por lo que hace al IVTM, tras la aprobación de la Ley 50/1998 se han producido las siguientes modificaciones en la LRHL:

— En relación con el hecho imponible, se amplía el art. 93.3 LRHL cuando se incluye a los vehículos que únicamente circulen con ocasión de certámenes y los remolques y semirremolques arrastrados por vehículos de tracción mecánica cuya carga útil no sea superior a 750 kilogramos.

— Se redefine el supuesto de exención contemplado por el art. 94.1.d LRHL al ampliar el límite aplicable a los caballos fiscales de los coches de minusválidos, que pasa a ser de 13,50 a 14 o 17, siempre y cuando se trate de personas con un grado de minusvalía inferior al 65 % o igual o superior al 65 %, respectivamente.

De otra parte, se reitera de nuevo la exención para aquellos vehículos destinados al transporte de minusválidos siempre y cuando no superen los 17 caballos fiscales, a diferencia de la anterior regulación que establecía el límite en 12.

— En orden a la cuantificación del impuesto, el art. 96 LRHL establece una cuota tributaria superior para aquellos turismos de 20 caballos fiscales en adelante y para los camiones de 9.999 kilogramos de carga útil.

— De otra parte, se crean dos bonificaciones a establecer potestativamente por los ayuntamientos. Una, de marcado carácter extrafiscal, que ahora resulta incorporada al art. 96.6 LRHL, que implica una reducción del 50 % para aquellos vehículos que consuman carburan-

tes menos perjudiciales para el medio ambiente. Otra, de un 100 por 100, para aquellos vehículos históricos o aquellos que tengan una antigüedad mínima de 25 años.

— El art. 97.3 LHRL amplía la prorata de la cuota por trimestres naturales para aquellos casos en que se haya producido la baja temporal del vehículo por robo o sustracción del mismo.

Susana Campuzano

**Real decreto-ley 7/1998, de 19 de junio, por el que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias (BOE núm. 147, de 20 de junio de 1998).**

El Real decreto-ley objeto de este comentario introduce algunas modificaciones en el régimen de beneficios fiscales establecido en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias.

De todos es sabido que la Comunidad Autónoma Canaria es beneficiaria de un régimen económico diverso del que, con la excepción del País Vasco y Navarra, son tributarias el resto de las comunidades autónomas. En particular, la Ley 19/1994, de 6 de julio, había sido hasta el momento el referente normativo aplicable a este modelo particular de financiación.

Sin embargo, el hecho de que la Unión Europea haya entendido que el régimen especial de las Islas resulta exorbitante por los incentivos sobre los que éste se fundamenta ha supuesto que nuevamente, como ya sucediera tras el Real decreto-ley 3/1996, de 26 de enero, se haya procedido a reducir los mismos, escalonándolos en el tiempo y eliminando la posibilidad de que gocen de ellos determinados sectores industriales.

Por ello, tras la Decisión de la Comisión Europea de 16 de diciembre de 1997, el Real decreto-ley que comentamos ha trasladado al ordenamiento interno una serie de medidas a fin de compatibilizar dichos beneficios con el ordenamiento comunitario.

En particular, las modificaciones son las siguientes:

a) El art. 1 del Real decreto-ley establece una reducción progresiva de la exención prevista para el supuesto de «operaciones societarias» del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados en el caso de la parte de capital resultante de la constitución o ampliación que no se destine a las inversiones previstas por el propio precepto. De tal forma:

— Hasta el año 2001 inclusive, la exención se aplicará en un 100 por 100.

— Durante el año 2002, la exención se aplicará al 75 por 100.

— Durante el año 2003, la exención se aplicará al 50 por 100.

b) El art. 2 también procede de forma decreciente a establecer la bonificación aplicable a la cuota sobre sociedades de las empresas productoras de bienes corporales, que resulta como sigue:

— Hasta el año 2001, la bonificación será del 50 por 100.

— Durante el año 2002, la bonificación será del 40 por 100.

— Durante el año 2003, la bonificación será del 30 por 100.

c) El art. 3 añade una disposición adicional undécima a la Ley 19/1994, con el fin de excluir de la aplicación de los beneficios fiscales regulados en los artículos 25, 26 y 27 de la misma a los sectores de la construcción naval, el automóvil, fibras sintéticas, siderurgia y carbón.

Susana Campuzano

**Real decreto-ley 16/1998, de 4 de diciembre, por el que se financia el acuerdo interprofesional sobre formación continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE núm. 293, de 8 de diciembre).**

Este Real decreto-ley, de artículo único, se inicia con una exposición de motivos en la que el Gobierno informa de los motivos que justifican el Real decreto-ley que ahora comentamos. En concreto, se menciona que con fecha 27 de septiembre de 1995 se suscribió el acuerdo interprofesional sobre formación continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco, teniendo como ámbito material la formación continua de los trabajadores ocupados.

A su vez, se menciona que tras haberse alcanzado en la Comisión tripartita de seguimiento un acuerdo parcial sobre la asignación de fondos para la financiación del acuerdo interprofesional del País Vasco, se hace necesario garantizar la financiación total de dicha formación. Se entiende, con ello, que concurre la extraordinaria y urgente necesidad que se exige para la aprobación de este Real decreto-ley, por el que se concede la aprobación del oportuno

crédito extraordinario en el Presupuesto del Instituto Nacional de Empleo del año 1998.

Pese a lo limitado del precepto que comentamos, creemos que puede plantearse si concurre o no en el caso que analizamos la extraordinaria y urgente necesidad que el art. 86 CE exige para la aprobación de cualquier decreto-ley. Se trata, valga ya decirlo, de unos condicionantes que, como de todos es conocido, el Tribunal Constitucional valora de forma excesivamente amplia al considerar que el Gobierno tiene en cada momento la posibilidad de discernir con gran flexibilidad la concurrencia o no de tales circunstancias. Ciertamente, no resulta fácil derivar la concurrencia de tales condicionantes habida cuenta de que el acuerdo interprofesional que originó el sistema de formación continua se suscribió en 1995.

Susana Campuzano

## 1.2. ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

A cargo de Joan Manuel Trayter

### Disposiciones diversas

*Real decreto* 487/1998, de 27 de marzo, sobre reconocimiento, como cotizados a la Seguridad Social, de períodos de actividad sacerdotal o religiosa de los sacerdotes y religiosos o religiosas de la Iglesia Católica secularizados (BOE núm. 85, de 9 de abril).

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, establece, en su disposición adicional décima, que el Gobierno aprobará las disposiciones normativas que sean necesarias a los efectos de computar, para los religiosos y sacerdotes secularizados, el tiempo que estuvieron ejerciendo su ministerio o religión, y en el que no les fue permitido cotizar por su falta de inclusión en el sistema de la Seguridad Social, con objeto de que se les reconozca el derecho a la percepción de la pensión de jubilación denegada o a una cuantía superior a la que tienen reconocida.

A tal finalidad responde el presente Real decreto, mediante el que se da cumplimiento parcial al contenido de la disposición adicional décima de la Ley 13/1996.

A través del mismo, y para los sacerdotes y religiosos o religiosas de la Iglesia Católica secularizados, se consideran, como cotizados a la Seguridad Social y a efectos de completar el período mínimo

de actuación actualmente exigible para la pensión contributiva de jubilación, los períodos que sean necesarios y que coincidan en el tiempo con el ejercicio del ministerio o religión, con anterioridad a la fecha de inclusión en la Seguridad Social del colectivo de sacerdotes o de religiosos o religiosas de dicha Iglesia.

*Real decreto* 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan general de contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las normas de información presupuestaria de estas entidades (BOE núm. 115, de 14 de mayo).

*Real decreto* 781/1998, de 30 de abril, por el que se modifica el Real decreto 1164/1991, de 22 de julio, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, la circulación y el comercio de aguas de bebidas envasadas (BOE núm. 121, de 21 de mayo).

*Real decreto* 864/1998, de 8 de mayo, por el que se regula el etiquetaje energético de los lavavajillas domésticos (BOE núm. 119, de 19 de mayo).

*Real decreto* 926/1998, de 14 de mayo, por el que se regulan los fondos de titulación de activos y las sociedades gestoras de fondos de titulación (BOE núm. 116, de 15 de mayo).

*Real decreto* 927/1998, de 14 de mayo, por el que se modifica parcialmente el

Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres (BOE núm. 125, de 26 de mayo).

*Real decreto* 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidadores de cuotas de la Seguridad Social (BOE núm. 132, de 3 de junio).

La Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en una de sus disposiciones determina los principios rectores del procedimiento sancionador por infracciones en el orden social y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

La presente disposición, en cumplimiento de dichas previsiones, aborda esta regulación, con carácter general para las administraciones públicas competentes en la materia. A tal efecto, ha de establecerse que esta disposición asume lo dispuesto por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, incorporando sus principios normativos en orden a las garantías del administrado y a la eficacia de la acción administrativa sin perjuicio de la especialidad de estos procedimientos.

La presente regulación ha de dar respuesta procedimental a los cambios que derivan de la nueva ordenación que establecen la citada Ley 42/1997 y la Ley 66/1997, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, sobre todo en lo que corresponde a los procedimientos liquidatorios antes mencionados, así como las transformaciones orgánicas y funcionales introducidas por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización

y funcionamiento de la Administración general del Estado.

*Real decreto* 930/1998, de 14 de mayo, sobre condiciones generales de idoneidad y titulación de determinadas profesiones de la marina mercante y del sector pesquero (BOE núm. 125, de 26 de mayo).

*Real decreto* 991/1998, de 22 de mayo, por el que se crea el Consejo para Emisiones y Retransmisiones Deportivas (BOE núm. 123, de 23 de mayo).

La Ley 21/1997, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, establece que el Consejo para Emisiones y Retransmisiones Deportivas elaborará el programa de competiciones o acontecimientos deportivos de interés general previo informe preceptivo de la Comisión Directora del Consejo Superior de Deportes y audiencia de las entidades organizadoras, de los operadores, programadores, usuarios y demás interesados.

Dicho texto legal autoriza al Gobierno para la creación del aludido Consejo, formando parte del mismo una representación de las autoridades gubernativas deportivas de ámbito estatal y autonómico, de las federaciones, de las ligas profesionales, de las entidades organizadoras de las competiciones y acontecimientos deportivos, de los medios de comunicación social, públicos y privados, y de las asociaciones de usuarios y consumidores.

*Real decreto* 1116/1998, de 8 de junio, por el que se crea el Observatorio de Turismo (BOE núm. 144, de 17 de junio).

*Real decreto* 1117/1998, de 5 de junio, por el que se modifica el Real decreto 575/1997, en desarrollo del apartado 1,

párrafo segundo, del artículo 131 *bis* de la Ley general de la Seguridad Social (BOE núm. 145, de 18 de junio).

*Real decreto* 1118/1998, de 5 de junio, por el que se establece el procedimiento de cooperación con la Comisión Europea en materia de examen científico de las cuestiones relacionadas con productos alimentarios (BOE núm. 145, de 18 de junio).

*Real decreto* 1189/1998, de 12 de junio, por el que se modifica el Real decreto 1429/1998, de 27 de noviembre, por el que se regulan las organizaciones de productores de la pesca y sus asociaciones (BOE núm. 141, de 13 de junio).

Desde la integración de España en las Comunidades Europeas, se han venido dictando normas que regulan el procedimiento por parte de las administraciones públicas de las organizaciones de productores. En este sentido se dictó el Real decreto 1429/1992, de 27 de noviembre, por el que se regulan las organizaciones de productores de la pesca y sus asociaciones.

Desde entonces, se ha sustituido la normativa comunitaria por el Reglamento CE 2939/94, de la Comisión, de 2 de diciembre.

La citada normativa contiene el conjunto de disposiciones precisas para la aplicación en todos los estados de las normas referentes a los medios y modo de actuación de las organizaciones, tipos de reconocimiento, supuestos en que cabe y cometidos y obligaciones de las mismas. Sin embargo, en algunos aspectos permite a los estados miembros la elección de determinados criterios de aplicación.

En consecuencia, resulta conveniente modificar el Real decreto 1429/1992 para adaptar su contenido a las modificaciones introducidas en la mencio-

nada normativa e incorporar aquellos aspectos imprescindibles para su aplicación uniforme en todo el territorio español.

La presente disposición se dicta al amparo de la habilitación contenida en el artículo 149.1.19 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases de ordenación del sector pesquero siendo consultadas para la elaboración del mismo las comunidades autónomas y los sectores afectados.

*Real decreto* 1190/1998, de 12 de junio, por el que se regulan los programas nacionales de erradicación o control de organismos nocivos de los vegetales aún no establecidos en el territorio nacional (BOE núm. 141, de 13 de junio).

*Real decreto* 1193/1998, de 12 de junio, por el que se modifica el Real decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen las medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (BOE núm. 151, de 25 de junio).

*Real decreto* 1247/1998, de 19 de junio, por el que se modifica el Real decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos (BOE núm. 152, de 26 de junio).

La Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, dedicó su título IX a la prevención de la violencia en espectáculos deportivos, siguiendo la línea marcada tras la ratificación por el Estado español del Convenio Europeo de 1985 sobre la violencia.

En desarrollo de este título, se dictó el Real decreto 75/1992, de 31 de enero, que crea la Comisión Nacional contra la

Violencia en los Espectáculos Deportivos. Desde su constitución emprendió diversas actuaciones que culminan en el Real decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos, dictado con el objetivo de dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.

Dicha normativa tiene por objeto establecer los requisitos que debían reunir los recintos deportivos en los que se desarrollasen competiciones de carácter profesional, que actualmente son las de las modalidades de fútbol y baloncesto. La disposición transitoria única del citado Real decreto establecía un plazo de cinco años para adaptar las instalaciones y recintos de forma que contaran con localidades numeradas y de asiento para todos los espectadores.

En definitiva, la modificación del Real decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el Real decreto 1247/1998 pretende garantizar el efectivo cumplimiento de las medidas que en su día se establecieron considerando con carácter prioritario la seguridad de los espectadores que acuden a este tipo de acontecimientos, y tratando de conjugar esta necesidad con la situación actual que presentan los recintos deportivos en los que se celebran competiciones profesionales.

*Real decreto 1351/1998*, de 26 de junio, por el que se establecen las condiciones para la contratación de la administración y el depósito de los activos financieros extranjeros de los fondos de pensiones (BOE núm. 161, de 7 de julio).

*Real decreto 1356/1998*, de 26 de junio, por el que se establecen las normas aplicables a la producción, comercialización y utilización de los materiales forestales

de reproducción de especies no sometidas a la normativa comunitaria (BOE núm. 153, de 27 de junio).

*Real decreto 1359/1998*, de 26 de junio, por el que se aprueba el procedimiento para incorporar en las listas positivas españolas aditivos autorizados en otros países miembros del espacio económico europeo que no estén previstos en las listas españolas, o lo están en dosis distintas a las permitidas en estas listas (BOE núm. 161, de 7 de julio).

*Real decreto 1486/1998*, de 10 de julio, sobre la modernización y la mejora de la competitividad del sector lácteo (BOE núm. 165, de 11 de julio).

*Real decreto 1488/1998*, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración general del Estado (BOE núm. 170, de 17 de julio).

Dicho Real decreto tiene como objetivo la potenciación de los recursos propios de la Administración general del Estado y de la salvaguarda del derecho de los empleados públicos a la participación en la determinación de sus condiciones de trabajo. Todo ello está en relación con el Real decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención, en el que se prevé la regulación de los derechos de participación y representación, la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas, la definición de las funciones y niveles de cualificación del personal que los lleve a cabo y el establecimiento de adecuados instrumentos de control que sustituyan a las obligaciones en materia de auditorías contenidas en dicho Reglamento que no son de aplicación a las administraciones públicas. Dichas consideraciones las hemos de

basar en los conceptos de universalidad e integración que emanan de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

*Real decreto 1489/1998*, de 10 de julio, sobre la circulación de materias primas para la alimentación animal (BOE núm. 165, de 11 de julio).

*Real decreto 1564/1998*, de 17 de julio, por el que se regula el convenio especial de asistencia sanitaria a favor de los trabajadores españoles que realicen una actividad por cuenta propia en el extranjero (BOE núm. 176, de 24 de julio).

*Real decreto 1566/1998*, de 17 de julio, por el que se establecen los criterios de calidad en radioterapia (BOE núm. 206, de 28 de agosto).

*Real decreto 1649/1998*, de 24 de julio, por el que se desarrolla el título II de la Ley orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, relativo a las infracciones de contrabando (BOE núm. 214, de 7 de septiembre).

*Real decreto 1651/1998*, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el título II de la Ley 11/1998, de 24 de abril, general de telecomunicaciones, en cuanto a la interconexión y al acceso a las redes públicas, y a su numeración (BOE núm. 181, de 30 de julio).

*Real decreto 1652/1998*, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los registros especiales de titulares de licencias individuales y de titulares de autorizaciones generales para la prestación de servicios y para el establecimiento y la explotación de redes de telecomunicaciones, y el Reglamento del procedimiento de ventanilla única para la presentación de solicitudes o notificaciones dirigidas a

la obtención de los títulos mencionados (BOE núm. 213, de 5 de septiembre).

*Real decreto 1663/1998*, de 24 de julio, por el que se amplía la relación de medicamentos a los efectos de su financiación a cargo del fondo de la Seguridad Social o a fondos estatales afectados a la sanidad (BOE núm. 177, de 25 de julio).

*Real decreto 1664/1998*, de 24 de julio, por el que se aprueban los planes hidrológicos de cuenca (BOE núm. 191, de 11 de agosto).

Los planes hidrológicos de cuenca, que se aprueban por el presente Real decreto, han sido elaborados por cada confederación hidrográfica o administración hidráulica competente, según lo preceptuado en el artículo 39.1 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas. En consecuencia, los planes son heterogéneos y adaptados a la realidad propia de cada cuenca hidrográfica y a las sensibilidades, experiencia y expectativas de cada una de ellas. Esta realidad no sólo no es un dato negativo, sino que es el fruto lógico y querido de un proceso planificado hecho desde la base, para conseguir que cada plan se adapte a las necesidades de la cuenca a la que se refiere.

La aprobación de los planes hidrológicos de cuenca, mediante el presente Real decreto, culmina un proceso planificador que se encuadra en el título competencial que le asigna el artículo 149.1.13 de la Constitución, que ha supuesto más de una década de trabajo y lo hace en un clima de consenso entre usuarios y administraciones implicadas que abre la puerta al Plan hidrológico nacional, que cerrará, en el horizonte previsto en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, una etapa abierta con la aprobación de la misma.

*Real decreto* 1733/1998, de 31 de julio, sobre procedimientos de actuación de la Inspección de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda (BOE núm. 183, de 1 de agosto).

*Real decreto* 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el título III de la Ley general de telecomunicaciones en lo relativo al servicio universal de telecomunicaciones, a las demás obligaciones de servicio público y a las obligaciones de carácter público en la prestación de los servicios, y en la explotación de las redes de telecomunicaciones (BOE núm. 213, de 5 de septiembre).

*Real decreto* 1744/1998, de 31 de julio, sobre uso y supervisión de libros de texto y el resto de material curricular correspondiente a las enseñanzas de régimen general (BOE núm. 212, de 4 de septiembre).

*Real decreto* 1749/1998, de 31 de julio, por el que se establecen las medidas de control aplicables a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos (BOE núm. 188, de 7 de agosto).

*Real decreto* 1751/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios (RITE) y sus instrucciones técnicas complementarias (ITE), y se crea la Comisión Asesora para Instalaciones Térmicas de los Edificios (BOE núm. 186, de 5 de agosto).

*Real decreto* 1753/1998, de 31 de julio, sobre acceso excepcional al título de médico especialista en medicina familiar y comunitaria, sobre el ejercicio de la medicina de familia en el Sistema Nacional de Salud (BOE núm. 205, de 27 de agosto).

*Real decreto* 1754/1998, de 31 de julio, por el que se incorporan al derecho español las directivas 95/43/CE y 97/38/CE, y se modifican los anexos de los Reales decretos 1665/1991, de 25 de octubre, y 1396/1995, de 4 de agosto, relativos al sistema general de reconocimientos de títulos y formaciones profesionales de los estados miembros de la Unión Europea y el resto de estados firmantes del Acuerdo sobre el espacio europeo (BOE núm. 188, de 7 de agosto).

La Directiva 92/51/CE del Consejo, de 18 de junio, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales que completa la Directiva 89/48/CE, incorporada al ordenamiento español mediante el Real decreto 1396/1995, de 4 de agosto, prevé en su artículo 15 el procedimiento de modificación de los anexos C y D, a petición de cualquier estado miembro.

De acuerdo con dicho procedimiento y con posterioridad a la tramitación de dicho Real decreto, la Comisión Europea ha promulgado las directivas 95/43/CE, de 20 de julio, y 97/38/CE, de 20 de junio. En consecuencia, es preciso actualizar los anexos del mencionado Real decreto, de forma que se reflejen en los mismos las modificaciones introducidas por dichas directivas.

Por otra parte, la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sanciona la formación profesional de una duración mínima de tres años, se incorporó mediante el Real decreto 1665/1991, de 25 de octubre. Es necesario por tanto, actualizar los anexos del mismo al tiempo que se incorporan las modificaciones introducidas por los reales decretos 767/1992, de

25 de junio, y 2073/1995, de 22 de diciembre, recogiendo en único texto el contenido de los citados anexos, al objeto de facilitar su consulta, tanto por parte de los interesados como por las administraciones públicas competentes para su aplicación.

*Real decreto* 1930/1998, de 11 de septiembre, por el que se despliega el régimen sancionador tributario y se introducen las adecuaciones necesarias en el Real decreto 939/1986, de 25 de abril, por el que se aprueba el Reglamento general de inspección de los tributos (BOE núm. 219, de 12 de septiembre).

La Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes, ha introducido modificaciones esenciales en el ordenamiento jurídico vigente con la finalidad de reforzar la seguridad jurídica en el marco tributario, así como los derechos y garantías del contribuyente en los procedimientos tributarios.

La aplicación de estos principios requiere del necesario desarrollo reglamentario en el que se configure un procedimiento sancionador tributario que incorpore tanto los principios contenidos en el artículo 77 de la Ley general tributaria, en su redacción dada por la Ley 25/1995, de 20 de julio, como los incorporados por la citada Ley 1/1998.

Esta configuración del procedimiento sancionador tributario determina necesariamente la modificación del Reglamento general de la inspección de los tributos, aprobado por Real decreto 939/1986, de 25 de abril, al objeto de que este procedimiento se tramite y resuelva de forma separada respecto del procedimiento instruido para la comprobación e investigación de la situación tributaria del contribuyente, teniendo en cuenta las características

propias de la tramitación y documentación de las actuaciones desarrolladas por la Inspección de los tributos, al objeto de incorporar la posibilidad de prestar la conformidad o disconformidad con la propuesta de esta resolución que se formula al contribuyente y, en consecuencia, establecer tramitación adecuada a cada una de estas diferentes situaciones.

La norma hasta ahora vigente, el Real decreto 263/1985, de 18 de diciembre, sobre procedimiento sancionador para las infracciones tributarias, ha venido aplicándose, con carácter transitorio en lo que no se opusiera a la Ley 25/1995, de 20 de julio, de modificación parcial de la Ley general tributaria, lo que evidencia la necesidad de contar con una normativa sancionadora actualizada que desarrolle tanto la Ley general tributaria como la Ley 1/1998, de derechos y garantías de los contribuyentes.

*Real decreto* 1976/1998, de 18 de septiembre, por el que se modifica el 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. 239, de 6 de octubre).

*Real decreto* 1980/1998, de 18 de septiembre, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina (BOE núm. 239, de 6 de octubre).

*Real decreto* 1981/1998, de 18 de septiembre, por el que se establece el Servicio de Información de Vuelo de Aeródromo (AFIS) y se modifica el Reglamento de circulación aérea aprobado por el Real decreto 73/1992, de 31 de enero (BOE núm. 239, de 6 de octubre).

*Real decreto* 2032/1998, de 25 de septiembre, por el que se modifica el Regla-

mento general de recaudación de los recursos del sistema de la Seguridad Social, aprobado por el Real decreto 1637/1995, de 6 de octubre (BOE núm. 245, de 13 de octubre).

*Real decreto* 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar (BOE núm. 248, de 16 de octubre).

*Real decreto* 2111/1998, de 2 de octubre, por el que se regula el acceso a las infraestructuras ferroviarias (BOE núm. 250, de 19 de octubre).

*Real decreto* 2112/1998, de 2 de octubre, por el que se regulan los concursos de traslados de ámbito nacional para la provisión de plazas correspondientes a los cuerpos docentes (BOE núm. 239, de 6 de octubre).

*Real decreto* 2114/1998, de 2 de octubre, sobre Registro administrativo de sociedades laborales (BOE núm. 246, de 14 de octubre).

*Real decreto* 2115/1998, de 2 de octubre, sobre transporte de mercaderías peligrosas por carretera (BOE núm. 248, de 16 de octubre).

*Real decreto* 2169/1998, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre (BOE núm. 248, de 16 de octubre).

*Real decreto* 2170/1998, de 9 de octubre, por el que se extiende a los nacionales de los estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo el ámbito de aplicación de los reales decretos reguladores del reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos de enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo veterinario, enfermero especialista en obstetricoginecolo-

gía (comadrona) y farmacéutico, de los estados de la Unión Europea (BOE núm. 255, de 24 de octubre).

*Real decreto* 2220/1998, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Plan estadístico nacional 1997-2000 (BOE núm. 261, de 31 de octubre).

*Real decreto* 2221/1998, de 16 de octubre, por el que se autoriza la inscripción en el Registro especial de buques y empresas destinados a la navegación marítima de cabotaje (BOE núm. 261, de 30 de octubre).

*Real decreto* 2225/1998, de 19 de octubre, sobre transporte de mercaderías peligrosas por ferrocarril (BOE núm. 262, de 2 de noviembre).

*Real decreto* 2226/1998, de 19 de octubre, por el que se modifica parcialmente el Código de circulación en materia de matriculación, iluminación y señalización óptica de vehículos a motor (BOE núm. 259, de 29 de octubre).

*Real decreto* 2281/1998, de 23 de octubre, por el que se desarrollan las disposiciones aplicables a determinadas obligaciones de suministro de información a la Administración tributaria y se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por Real decreto 1307/1998, de 30 de septiembre, y el Real decreto 2027/1995, de 22 de diciembre, por el que se regula la declaración anual de operaciones con terceras personas (BOE núm. 273, de 14 de noviembre).

*Real decreto* 2282/1998, de 23 de octubre, por el que se modifican los artículos 20 y 23 del Reglamento general de circulación, aprobado por el Real decreto 13/1992, de 17 de enero (BOE núm. 266, de 6 de noviembre).

*Real decreto 2287/1998*, de 23 de octubre, por el que se modifica el Real decreto 798/1995, de 19 de mayo, por el que se definen los criterios y las condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, de la agricultura, y la comercialización, la transformación y la promoción de sus productos (BOE núm. 273, de 14 de noviembre).

*Real decreto 2397/1998*, de 6 de noviembre, sobre sustitución de la carrera fiscal (BOE núm. 278, de 20 de noviembre).

*Real decreto 2451/1998*, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral de Resolución de Conflictos en Materia de Tributos del Estado Cedidos a las Comunidades Autónomas (BOE núm. 282, de 25 de noviembre).

Los tributos del Estado cedidos a las comunidades autónomas, cuyo régimen general se contiene en la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), se han caracterizado por su carácter de tributo cuyo rendimiento corresponde a la comunidad autónoma en la que el mismo se produce, así como por ser tributos cuya gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión corresponde, por delegación del Estado, a la respectiva comunidad autónoma.

La normativa reguladora de los tributos cedidos no contenía un procedimiento específico para la resolución de conflictos que pudieran suscitarse con motivo de la aplicación de los puntos de conexión y tampoco contemplaba un órgano específicamente competente para la resolución de aquellos.

Así, por tanto, los artículos 23 y 24 de la LOFCA establecen las líneas generales del procedimiento a seguir para la reso-

lución de conflictos que puedan suscitarse con motivo de la aplicación de los puntos de conexión de los tributos cedidos, a la vez que atribuyen la competencia para la resolución de dichos conflictos a la Junta Arbitral regulada por la LOFCA. Se trata, pues, de remisiones legales a la vía reglamentaria que constituyen el motivo del presente Real decreto.

En dicho Real decreto se recoge la tradicional cláusula de salvaguarda de los regímenes fiscales especiales vigentes en los territorios históricos del País Vasco y Navarra. También se lleva a cabo una derogación expresa de los preceptos en dicha materia del Reglamento del Impuesto sobre sucesiones y donaciones y del Reglamento del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, que han venido atribuyendo competencias en materia de resolución de conflictos en el ámbito de esos impuestos.

Las normas procedimentales del procedimiento de la Junta Arbitral se inspiran en las disposiciones reguladoras del procedimiento administrativo común y en función de lo establecido en el artículo 23.5 de la LOFCA, en base a criterios de economía, celeridad y eficacia.

Por lo tanto, el presente Real decreto constituye el marco adecuado para la resolución de conflictos con motivo de la aplicación de los puntos de conexión de los tributos del Estado cedidos a las comunidades autónomas.

*Real decreto 2452/1998*, de 17 de noviembre, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, la distribución y el comercio de caldos, consomés, sopas y cremas (BOE núm. 281, de 24 de noviembre).

*Real decreto 2485/1998*, de 13 de noviembre, por el que se desarrolla el artículo 62 de la Ley 7/1996, de 15 de enero,

de ordenación del comercio minorista, relativo a la regulación del régimen de franquicia, y se crea el Registro de franquiciadores (BOE núm. 283, de 26 de noviembre).

*Real decreto 2486/1998*, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados (BOE núm. 282, de 25 de noviembre).

*Real decreto 2487/1998*, de 20 de noviembre, por el que se regula la acreditación de la aptitud psicofísica necesaria para tener y utilizar armas y para prestar servicios de seguridad privada (BOE núm. 289, de 3 de diciembre).

*Real decreto 2532/1998*, de 27 de noviembre, de modificación del Estatuto orgánico de la profesión de gestor administrativo (BOE núm. 297, de 12 de diciembre).

*Real decreto 2590/1998*, de 7 de diciembre, sobre modificaciones del régimen jurídico de los mercados de valores (BOE núm. 302, de 18 de diciembre).

*Real decreto 2591/1998*, de 4 de diciembre, sobre la ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, en ejecución de lo que dispone el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE núm. 292, de 7 de diciembre).

El artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, ha establecido dentro del régimen jurídico de los aeropuertos de interés general de la competencia exclusiva del Estado la necesidad de que el aeropuerto y su zona de servicio sean ordenados mediante un nuevo instrumento de planificación denominado Plan director, que permite

dar respuesta a los problemas derivados de la complejidad de las modernas infraestructuras aeroportuarias y del creciente desarrollo del tráfico y transporte aéreos.

Este Real decreto tiene por objeto determinar los objetivos, contenido y normas para la aprobación de los planes directores de los aeropuertos de interés general, de forma que se asegure el desarrollo del aeropuerto, su eficaz integración en el territorio y la coordinación con las actuaciones de las administraciones públicas que ostentan competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a cuyo fin igualmente se determina el modo de aprobación del plan especial o instrumento equivalente de ordenación urbanística, siempre desde el punto de vista de las competencias estatales.

*Real decreto 2599/1998*, de 4 de diciembre, sobre los aditivos en la alimentación de los animales (BOE núm. 301, de 17 de diciembre).

*Real decreto 2660/1998*, de 14 de diciembre, sobre el cambio de moneda extranjera en establecimientos abiertos al público diferentes de las entidades de crédito (BOE núm. 299, de 15 de diciembre).

El presente Reglamento viene a establecer una regulación de los establecimientos de cambio de moneda extranjera para establecer una regulación más exhaustiva, en cuanto a los sujetos que realizan dichas transacciones económicas con el exterior, sin olvidar el respeto a la libre competencia y la debida protección a la clientela. Para ello, se establece un escalonamiento de las exigencias de recursos materiales y de capital, en función de las operaciones a desarrollar por cada establecimiento. También incluye un régimen específico de supervisión y de obligación de información.

Finalmente, se completa el marco de intervención administrativa con procedimientos de autorización y supervisión, todo ello en concordancia con la disposición legal habilitante.

*Real decreto 2662/1998*, de 11 de diciembre, sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y control de buques y para las actividades correspondientes de la Administración marítima (BOE núm. 303, de 19 de diciembre).

*Real decreto 2717/1998*, de 18 de diciembre, por el que se regulan los pagos a cuenta en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas y en el Impuesto sobre la renta de no residentes y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre sociedades en materia de retenciones e ingresos a cuenta (BOE núm. 303, de 19 de diciembre).

## Trasposos

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

La Ley orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña, establece, en su artículo 1, la transferencia de las competencias de ejecución de la legislación del Estado en esta materia a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Asimismo, prevé en su artículo 3 que la Comisión Mixta determinará, en la forma reglamentariamente establecida,

los medios personales, materiales y presupuestarios que han de transferirse a la Comunidad Autónoma para el correcto ejercicio de dichas competencias.

En su cumplimiento, procede, por tanto, el traspaso de las funciones que venía desarrollando la Administración del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, y en particular los medios personales, materiales y presupuestarios correspondientes a la provincia de Gerona.

*Real decreto 392/1998*, de 13 de marzo, sobre ampliación de servicios de la Administración del Estado traspasados a la Generalidad de Cataluña por el Real decreto 2809/1998, de 3 de octubre, en materia de enseñanza (BOE núm. 79, de 2 de abril).

Por el Real decreto 2809/1980, de 3 de octubre, se operó el traspaso de funciones y servicios en materia de enseñanza a la Generalidad de Cataluña.

Entre dichos trasposos no se incluyeron los medios materiales y personales adscritos a los colegios de educación primaria e institutos de educación secundaria cuyo titular es el Ministerio de Defensa, que por sus peculiaridades específicas se rigen por el convenio suscrito por los ministerios de Defensa y de Educación y Cultura, aprobado por Real decreto 295/1988, de 25 de marzo.

Por ello, procede efectuar a la Generalidad la ampliación de los medios necesarios para la prestación del servicio educativo en los citados centros.

*Real decreto 393/1998*, de 13 de marzo, sobre ampliación de medios traspasados a la Generalidad de Cataluña por los reales decretos 1950/1980, de 31 de julio, y 1555/1994, de 8 de julio, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 79, de 2 de abril).

Se aprueba el Acuerdo, adoptado en

fecha 25 de febrero de 1998, por el Pleno de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria sexta del Estatuto de autonomía de Cataluña, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados por los reales decretos 1950/1980 y 1555/1994, a la Generalidad de Cataluña en materia de conservación de la naturaleza.

En consecuencia, quedan traspasados a la Generalidad de Cataluña los bienes, derechos y obligaciones correspondientes, en los términos que resultan del propio Acuerdo y de las relaciones anexas.

*Real decreto 439/1998*, de 20 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de buceo profesional (BOE núm. 78, de 1 de abril).

*Real decreto 440/1998*, de 20 de marzo, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria, en materia de agricultura (BOE núm. 78, de 1 de abril).

*Real decreto 441/1998*, de 20 de marzo, sobre ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria, en materia de turismo (BOE núm. 78, de 1 de abril).

*Real decreto 558/1998*, de 2 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia y servicios sociales encomendada al Instituto Social de la Marina (ISM) (BOE núm. 109, de 7 de mayo).

*Real decreto 559/1998*, de 2 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de mediadores de seguros (BOE núm. 109, de 7 de mayo).

*Real decreto 620/1998*, de 17 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de las participaciones de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES) en la entidad Gestión Urbanística de Baleares, Sociedad Anónima (BOE núm. 102, de 29 de abril).

El Real decreto 1958/1983, de 29 de junio, determina las normas y el procedimiento a que han de ajustarse los traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

De conformidad con lo dispuesto en el Real decreto citado, que también regula el funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias, prevista en la disposición transitoria cuarta del Estatuto de autonomía para las Islas Baleares, esta Comisión, tras considerar la conveniencia de realizar los traspasos de determinadas participaciones de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES), adoptó, en su reunión del día 5 de marzo de 1998, el oportuno Acuerdo.

En consecuencia, quedan traspasadas a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares las participaciones de SEPES en la entidad Gestión Urbanística de Baleares, Sociedad Anónima, a que se refiere el Acuerdo que se incluye como anexo al presente Real decreto y que figura en la relación adjunta al propio Acuerdo de la Comisión Mixta, en los términos y condiciones que allí se especifican.

*Real decreto 621/1998*, de 17 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios

de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional (BOE núm. 102, de 29 de abril).

*Real decreto* 1192/1998, de 12 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia del Instituto Nacional de Educación Física (BOE núm. 155, de 30 de junio).

*Real decreto* 1358/1998, de 26 de junio, sobre ampliación de los medios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón, en materia de gestión de la formación ocupacional (BOE núm. 162, de 8 de julio).

*Real decreto* 1661/1998, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional (BOE núm. 194, de 14 de agosto).

*Real decreto* 1662/1998, de 24 de julio, sobre ampliación y modificación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 194, de 14 agosto).

*Real decreto* 1755/1998, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos (BOE núm. 211, de 3 de septiembre).

*Real decreto* 1756/1998, de 31 de julio, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Castilla y León, en materia

de agricultura (FEGA) (BOE núm. 211, de 3 de septiembre).

*Real decreto* 1757/1998, de 31 de julio, sobre ampliación de las funciones y servicios traspasados a la Comunidad Valenciana por el Real decreto 544/1984, de 8 de febrero, en materia de enseñanzas profesionales náutico-pesqueras (BOE núm. 217, de 10 de septiembre).

*Real decreto* 1758/1998, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana, en materia de buceo profesional (BOE núm. 217, de 10 de septiembre).

*Real decreto* 1759/1998, de 31 de julio, sobre ampliación de los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Valenciana, en materia de educación (centros del Ministerio de Defensa) (BOE núm. 208, de 31 de agosto).

*Real decreto* 1825/1998, de 28 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia y ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual (BOE núm. 227, de 22 de septiembre).

*Real decreto* 1826/1998, de 28 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de enseñanza no universitaria (BOE núm. 229, de 24 de septiembre).

*Real decreto* 1827/1998, de 28 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en materia de ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual y ampliación de las funciones y medios adscritos a los servicios traspasados en materia de

cultura (BOE núm. 229, de 24 de septiembre).

*Real decreto* 1868/1998, de 4 de septiembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) (BOE núm. 234, de 30 de septiembre).

*Real decreto* 1869/1998, de 4 de septiembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de La Rioja de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) (BOE núm. 229, de 24 de septiembre).

*Real decreto* 1982/1998, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón, en materia de enseñanza no universitaria (BOE núm. 254, de 23 de octubre).

*Real decreto* 2227/1998, de 16 de octubre, sobre traspaso a la Generalidad de Cataluña de las funciones y servicios en materia de asistencia y servicios sociales, empleo y formación profesional ocupacional de los trabajadores del mar, encomendadas al Instituto Social de la Marina (ISM) (BOE núm. 266, de 6 de noviembre).

*Real decreto* 2228/1998, de 16 de octubre, sobre ampliación de medios traspasados a la Generalidad de Cataluña por el Real decreto 966/1990, de 20 de julio, en materia de provisión de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia (BOE núm. 266, de 6 de noviembre).

Por el Real decreto 966/1990, de 20 de julio, se hicieron efectivos los traspasos a la Generalidad de Cataluña de fun-

ciones de la Administración del Estado en materia de provisión de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia.

Por ello, procede llevar a cabo ahora, sobre las mismas previsiones legales, una ampliación de medios en esta materia.

*Real decreto* 2229/1998, de 16 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de mediadores de seguros (BOE núm. 266, de 6 de noviembre).

La Ley 9/1992, de 30 de abril, de mediación de seguros privados, modificada por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, establece las bases en esta materia.

Se aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria sexta del Estatuto de autonomía de Cataluña adoptado por el Pleno de dicha Comisión en su sesión del día 23 de septiembre de 1998, por el que se traspasan a la Generalidad de Cataluña las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de mediadores de seguros.

En consecuencia, quedan traspasados a la Generalidad de Cataluña los créditos presupuestarios que se relacionan en el propio Acuerdo de la Comisión Mixta, en los términos allí especificados.

*Real decreto* 2230/1998, de 16 de octubre, sobre ampliación de medios traspasados a la Generalidad de Cataluña por los reales decretos 1950/1980, de 31 de julio, y 1555/1994, de 8 de julio, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 266, de 6 de noviembre).

Se aprueba el Acuerdo, adoptado en fecha 23 de septiembre de 1998 por el Pleno de la Comisión Mixta prevista en

la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sobre ampliación de los medios adscritos a servicios traspasados por los reales decretos 1950/1980 y 1555/1994, a la Generalidad de Cataluña en materia de conservación de la naturaleza.

En consecuencia, quedan traspasados a la Generalidad de Cataluña los bienes, derechos y obligaciones correspondientes, en los términos que resultan del propio Acuerdo y de las relaciones anexas.

*Real decreto 2231/1998*, de 16 de octubre, sobre ampliación de funciones de la Administración del Estado traspasadas a la Generalidad de Cataluña en materia de medio ambiente (BOE núm. 266, de 6 de noviembre).

Mediante los reales decretos 2115/1978, de 26 de julio, y 2496/1983, de 20 de julio, fueron traspasados a la Generalidad de Cataluña funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y de medio ambiente.

Con el presente Real decreto procede ahora completar los traspasos aprobados en su momento, ampliando las funciones traspasadas en materia de medio ambiente.

*Real decreto 2533/1998*, de 27 de noviembre, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Madrid en materia de juventud (TIVE) por el Real decreto 416/1989, de 21 de abril (BOE núm. 296, de 11 de diciembre).

*Real decreto 2534/1998*, de 27 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional (BOE núm. 299, de 15 de diciembre).

*Real decreto 2596/1998*, de 4 de diciembre, sobre liquidación y extinción de la Oficina de Compensaciones de la Energía Eléctrica (OFICO) y traspaso de sus funciones y medios a la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico (BOE núm. 303, de 19 de diciembre).

De acuerdo, por un lado, con la disposición transitoria decimocuarta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, sobre traspaso de funciones de OFICO, la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico asumirá las funciones de OFICO en la forma que determine el Gobierno, regulándose reglamentariamente el traspaso de las funciones y de los medios necesarios para su desempeño. Una vez efectuado dicho traspaso se extinguirá OFICO.

Y, por otro lado, la disposición transitoria quinta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, prevé que reglamentariamente se establecerá el traspaso de cuantos medios humanos, económicos y materiales de OFICO se estimen necesarios para la adecuada gestión del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, sin perjuicio de las obligaciones que correspondan a la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico en la asunción de las funciones de la citada Oficina.

En consecuencia, es necesario, en desarrollo de las leyes antes citadas, establecer el traspaso de funciones y medios de OFICO.

Asimismo, para hacer efectiva la liquidación y extinción de esta Oficina es necesario crear una comisión liquidadora que asuma la gestión de determinados fondos, especialmente los vinculados a la minería del carbón que estaban comprometidos con anterioridad al 1 de enero de 1998, asegurando así la extinción de OFICO.

*Real decreto* 2673/1998, de 11 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Valenciana de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (BOE núm: 311, de 29 de diciembre).

El Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, y reformado por Ley orgánica 5/1994, de 24 de marzo, establece en su artículo 33.1 que corresponde a la Generalidad Valenciana la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste. Asimismo, el artículo 35 dispone que es de la competencia plena de la Generalidad valenciana la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

Finalmente, el artículo 34.1.1 señala que, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad valenciana, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución, la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica de la Comunidad.

En consecuencia, procede que la Comunidad Valenciana asuma las funciones en materia de gestión del trabajo, el empleo y la formación que viene desempeñando la Administración del Estado.

### **Acuerdos y convenios**

*Convenio* de colaboración entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de realización de ensayos de proyectos de plantas de vivero (BOE de 27 de mayo de 1998, pág. 17593).

*Convenio* de colaboración entre el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto de Estadística de Cataluña para la realización de la encuesta de comercio al por menor 1997 (BOE de 6 de abril de 1998, pág. 11607).

*Convenio* entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Comunidad Autónoma de Cataluña para actividades de prevención del SIDA dirigidas a implantación de programas de intercambio de jeringuillas en usuarios de drogas por vía parenteral (BOE de 16 de abril de 1998, pág. 12740)

*Convenios* de la Comunidad Autónoma de Cataluña con el Ministerio de Justicia en materia de prestación social de los objetores de conciencia, y con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (IMSERSO) para promover la implantación de teléfonos de texto (BOE de 23 de abril de 1998, pág. 13629 y 13682).

*Acuerdo* entre la Administración general del Estado y la Generalidad de Cataluña para la publicación de leyes en lengua catalana (BOE de 25 de abril de 1998, pág. 14013).

El Real decreto 489/1997, de 14 de abril, sobre publicación de las leyes en las lenguas cooficiales de las comunidades autónomas, establece en su artículo 1.2 que las disposiciones generales con forma de ley, real decreto-ley y real decreto legislativo, una vez sancionadas por el rey y publicadas en castellano en el BOE, podrán publicarse también en las demás lenguas oficiales de las diferentes comunidades autónomas. Asimismo, el citado Real decreto establece en la disposición adicional que los convenios de colaboración podrán contemplar la posibilidad de incluir otras disposiciones de carácter general a partir de los seis meses de la entrada en vigor del Convenio.

A su vez, en el marco de lo establecido en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, el Ministerio de la Presidencia y el Departamento de Presidencia de la Generalidad de Cataluña están interesados en arbitrar mecanismos de cooperación que hagan posible la traducción al catalán de las disposiciones señaladas en el apartado anterior, así como su impresión y distribución.

En consecuencia, el Ministerio de la Presidencia y el Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña se comprometen a adoptar conjuntamente, y en el marco de lo establecido en el Real decreto 489/1997, de 14 de abril, las medidas necesarias para llevar a cabo la publicación en lengua catalana de las leyes, reales decretos-leyes y reales decretos legislativos.

*Convenio* marco de colaboración entre el Ministerio de Economía y Hacienda, Ayuntamiento de Vall de Boí y Asociación de Empresarios de Boí-Taüll y la Comunidad Autónoma de Cataluña en

desarrollo del programa de excelencia turística del Vall de Boí (BOE de 14 de mayo de 1998, pág. 16208).

*Convenio* entre el Ministerio de Interior y la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre encomienda de gestión relativa a pruebas selectivas para abordar la consolidación del empleo temporal en el ámbito de la Dirección General de Servicios Penitenciarios y Rehabilitación del Departamento de Justicia de la Generalidad, que afecta al cuerpo de profesores de enseñanza general básica de instituciones penitenciarias adscrito a Ministerio del Interior (BOE de 23 de junio de 1998, pág. 20598).

*Convenio* de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre tratamiento de datos de gestión de ayudas financiadas con fondos estructurales de la Unión Europea (BOE de 2 de julio de 1998, pág. 22022).

*Convenio* de colaboración entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Cataluña para desarrollo de planes de formación continua (BOE de 10 de agosto de 1998, pág. 27259).

*Convenio* de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre un programa denominado 'Bolsa de vivienda joven en alquiler' (BOE de 19 de agosto de 1998, pág. 28388).

Con fecha 16 de septiembre de 1997, se firmó la ampliación del convenio de colaboración suscrito el 18 de octubre de 1995 entre el Instituto de la Juventud del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Generalidad de Cataluña para, conjuntamente, promover actuaciones que contribuyan al acceso a la vivienda de la juventud.

En la cláusula primera del referido convenio de ampliación se establece que, para dar continuidad al mismo, se firmará en el primer trimestre de cada año un protocolo que establezca las actividades a realizar, así como los medios de todo tipo necesarios para su ejecución, especificando las aportaciones respectivas.

Por ello, al seguir vigentes los motivos que dieron lugar al convenio para el desarrollo del programa expresado anteriormente, ambas partes, el Instituto de la Juventud del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Generalidad de Cataluña, acuerdan suscribir el presente protocolo.

*Convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad Autónoma de Cataluña para la puesta en marcha de medidas estructurales de acompañamiento sobre política agraria común (BOE de 15 de septiembre de 1998, pág. 31037).*

*Convenio de colaboración entre el INIA y la Comunidad Autónoma de Cataluña para la ejecución de las actividades de carácter permanente de conservación e inventario de recursos fitogenéticos (BOE de 17 de septiembre de 1998, pág. 31207).*

*Convenio de colaboración entre el INIA y la Comunidad Autónoma de Cataluña para el desarrollo de proyectos de investigación correspondientes al Programa sectorial de I+D agrario y alimentario del MAPA y al Programa de conservación y utilización de recursos fitogenéticos (BOE de 29 de septiembre de 1998, pág. 32535).*

*Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento, la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona para la financia-*

*ción de actuaciones de rehabilitación del distrito de Ciutat Vella y del Poble Sec de Barcelona, al amparo del Real decreto 2190/1995 (BOE de 3 de diciembre de 1998, pág. 39887).*

El Ministerio de Fomento actúa en base a la competencia exclusiva que el artículo 149.1.11 y 13 de la Constitución atribuye al Estado en materia de ordenación del crédito y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

La Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 9 del Estatuto de autonomía de Cataluña.

La Generalidad de Cataluña es la institución que asume en el territorio de la Comunidad de Cataluña las competencias en materia de política de vivienda, de acuerdo con el Real decreto 159/1981, de 9 de febrero, y que son ejercidas por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.

El Ayuntamiento de Barcelona es la institución que asume en el municipio las competencias recogidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, concretamente en su artículo 25, cuyo apartado *d* establece como competencias municipales las relativas, entre otras, a la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas.

En consecuencia, el presente Acuerdo tiene como finalidad establecer el marco de colaboración entre el Ministerio de Fomento, la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona para la financiación de las actuaciones de rehabilitación en las áreas de rehabilitación integrada de Ciutat Vella y la zona del Poble Sec de Barcelona.

## 1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 1.3.1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Manuel Gerpe Landín

**Sentencia 233/1997, de 18 de diciembre (BOE núm. 18, de 21 de enero de 1998). Conflicto positivo de competencia 1678/1989, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto del Gobierno vasco 60/1989, de 21 de marzo, por el que se garantiza el mantenimiento del servicio esencial de estiba y desestiba.**

*Ponente:*

Tomás S. Vives Antón.

El objeto de este conflicto positivo de competencias consiste en determinar la titularidad de la competencia para establecer las medidas de mantenimiento del servicio especial de estiba y desestiba en el puerto autónomo de Bilbao, es decir, en otras palabras, los servicios mínimos, cuestión que se planteó a raíz de una convocatoria de huelga para determinados días de los meses de marzo y abril de 1989.

Una vez establecido el objeto del conflicto es necesario hacer determinadas precisiones respecto a dos cuestiones que, aun siendo indiscutidas para las partes del conflicto, se presentan como básicas para su resolución. En primer lugar, hay que tener en cuenta que el puerto de Bilbao es un puerto de interés general y, en consecuencia, de competencia exclusiva del Estado de acuerdo con lo previsto en el art. 149.1.20 de la CE, así como en el art. 5.0 y en el anexo de la Ley 27/1992, de puertos del Estado y la marina mercante (LPMM). También es un hecho indiscutido que las actividades portuarias

que se desarrollan en el puerto de Bilbao, entre las que se encuentran la estiba y la desestiba, forman parte de un servicio público esencial para la comunidad y que deben ser preservadas en caso de huelga, tal y como se afirma en el art. 28.2 CE.

Fijados estos extremos, nos centraremos en el objeto del conflicto, que no es otro que la determinación de la titularidad de la competencia para establecer las medidas de mantenimiento del servicio de estiba y desestiba del puerto de Bilbao, calificado de interés general, teniendo en cuenta las competencias autonómicas vascas en materia de huelga y de ejecución de la legislación laboral (véase art. 149.1.7 CE y art. 12 del Estatuto de autonomía del País Vasco).

Ahora bien, debido a la evidente conexión entre el conflicto competencial y el derecho de huelga, el Tribunal Constitucional, para resolver el presente conflicto, ha aplicado la doctrina constitucional relativa al derecho de huelga que hallamos básicamente en las STC 11/1981 y 26/1981. El Tribunal Constitucional, a partir de la relevante STC 11/1981, afirma que el sujeto que debe garantizar la preservación de los dere-

chos o bienes constitucionales que pueden verse comprometidos por el ejercicio del derecho de huelga es la autoridad gubernativa, que es definida en la misma Sentencia como «[...] órganos del Estado que ostentan el ejercicio de las potestades de gobierno». Con esta atribución, en palabras del propio Tribunal, «[...] se constituye una garantía de los ciudadanos y de sus derechos fundamentales», de tal manera que las limitaciones al derecho de huelga se impongan en interés de la comunidad de forma imparcial y según las características y necesidades del servicio afectado por la huelga. Sin embargo, este argumento no permite solucionar el conflicto competencial planteado en este caso ya que el Tribunal Constitucional considera tan imparcial a la autoridad gubernativa estatal como a la autoridad competencia de la Comunidad Autónoma (STC 33/1981, 27/1989 y 122/1990). Por otra parte, siguiendo con la doctrina constitucional relativa al derecho de huelga, el alto Tribunal, en la STC 233/1997, determina que a efectos competenciales las normas que aseguran el mantenimiento de los servicios mínimos se sitúan en el marco de los actos de ejecución de la legisla-

ción del Estado y que, por lo tanto, son normas de la esfera competencial de las comunidades autónomas.

Finalmente, una vez expuesta la doctrina relativa al derecho de huelga, el Tribunal Constitucional ha resuelto el presente conflicto aplicando la doctrina establecida en las STC 33/1981 y 27/1989, de modo que realizando un examen pormenorizado de esas sentencias afirma que la autoridad más apropiada para determinar el mínimo del servicio para preservar los derechos o bienes constitucionales comprometidos por el derecho de huelga es la que «dispone de competencias sobre los servicios afectados ya que es la que mejor puede ponderar las necesidades de preservación de estos»; en consecuencia, en este caso concreto la autoridad competente será la estatal, teniendo en cuenta que la competencia sobre los puertos de interés general corresponde al Estado y que la estiba y desestiba es un servicio público esencial que como tal debe ser garantizado por la autoridad gubernativa estatal como titular y, en definitiva, como responsable política del correcto funcionamiento del puerto de Bilbao.

María José Rodríguez

**Sentencia 13/1998, de 22 de enero (BOE núm. 47, de 24 de febrero). Conflicto de competencia promovido por el Gobierno vasco en relación con determinados artículos del Real decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.**

*Ponente:*

Álvaro Rodríguez Bereijo.

*Votos particulares:*

Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.

Pablo García Manzano.

Las alegaciones del Gobierno vasco parten de una posible falta de habilita-

ción de las Cortes Generales al Gobierno, en la Ley 47/1985 (en la que se habilitaba al ejecutivo para la incorporación de directivas comunitarias mediante decretos legislativos) para el establecimiento de la legislación básica en materia medioambiental, desde el punto de vista competencial. Por ello, al declarar el

Real decreto legislativo, en su artículo 1, su carácter de legislación básica, se estaría sobrepasando el marco de la ley de delegación.

Dicho esto, y por lo que se refiere al reparto de competencias en materia ambiental, debe recordarse el artículo 149.1.23, que otorga la competencia exclusiva al Estado en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades autonómicas de establecer normas adicionales de protección.

Por otra parte, el Estatuto de autonomía del País Vasco, en su artículo 11.1.a, declara asumida por la Comunidad Autónoma la competencia sobre «el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado» en materia de medio ambiente y ecología. Finalmente, debemos tomar en consideración la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Esta Directiva establece la obligación para los estados de efectuar la evaluación de impacto ambiental (EIA) de los proyectos definidos en su anexo, como técnica de protección ambiental de carácter preventivo. Su transposición se realiza por las dos normas que en el recurso de cuestionan.

Se citan a continuación los artículos que merecen especial reproche por parte de los recurrentes:

El artículo 2.b del Real decreto excluye de su objeto los proyectos referidos en la disposición adicional primera del Real decreto legislativo, es decir, los relacionados con la defensa nacional y los aprobados específicamente por una ley del Estado. El artículo 3, por su parte, determina la posibilidad excepcional de exclusión de un proyecto determinado

del trámite de evaluación de impacto, por acuerdo del Consejo de Ministros. Se cuestiona en el recurso la viabilidad de estas facultades de exclusión genérica por parte del Gobierno, por cuando se estaría desapoderando a la Comunidad Autónoma, que debería tener, cuando menos, la facultad de informar en estos casos lo que estime pertinente.

En segundo lugar, en base a los artículos 4.2 y 20 de las dos normas en conflicto, respectivamente, se determina que en caso de discrepancias entre órganos en relación con un proyecto concreto, deberá resolver la Administración que haya tramitado el expediente. Considera el recurso que ello desconoce el contenido del artículo 10.2 del Estatuto de autonomía, en base al cual la Comunidad Autónoma tendría facultades respecto a la propia organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones.

A continuación se exponen dudas respecto al artículo 5 (y su correspondiente artículo 4.1 del Real decreto) en base al cual se considera órgano ambiental al que ejerza estas funciones en la Administración donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto. De nuevo se considera que esta premisa limita indebidamente las competencias autonómicas en ejecución y legislación medioambiental, por cuanto los proyectos de obras, instalaciones o actividades situadas dentro de su ámbito territorial serían aprobados por la Administración central.

Finalmente se refiere el recurso al artículo 7 (y su correspondiente artículo 25 del Real decreto), que hace corresponder a los órganos competentes por razón de la materia, nuevamente, el otorgamiento de autorizaciones de proyectos, así como el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto. El Gobierno vasco

considera, en definitiva, que se están creando «zonas francas» al control medioambiental que tiene encomendado en base a su Estatuto de autonomía.

Por su parte, el abogado del Estado, respecto a la primera alegación de que el ejecutivo se excede de la habilitación de la Ley de bases, hace derivar el carácter básico de los preceptos impugnados de la propia exigencia del derecho comunitario de «establecer una regulación uniforme» en los países miembros. Ello implicaría la necesidad de una ordenación general para todo el territorio del Estado, siendo éste, y no las comunidades autónomas, el directo responsable del cumplimiento de la norma comunitaria.

En desarrollo de dicha premisa, definiendo la no intromisión en las competencias autonómicas de la normativa cuestionada, por los siguientes motivos.

En primer lugar, la exigencia de la EIA debe entenderse como una previsión normativa abstracta, que el recurso no ha cuestionado. Por ello, parecería injustificado cuestionar la capacidad de excepcionar dicha exigencia. Por otra parte, el hecho de que el propio legislador apruebe el proyecto (como se dijo, una de las excepciones se refiere a los proyectos aprobados por ley del Estado), supone una suficiente garantía del respeto por los intereses autonómicos.

En segundo lugar, recuerda el abogado del Estado que las competencias derivadas del artículo 11.1.a del Estatuto de autonomía son competencias meramente ejecutivas, y por ello no otorgarían la capacidad para realizar las facultades previstas en estos artículos. Siguiendo esta línea se justifica que las facultades de seguimiento y vigilancia radiquen en la Administración donde reside la competencia sustantiva, por la «enorme discrecionalidad técnica» de la materia que

nos ocupa. A mayor abundamiento, se recuerda la doctrina constitucional según la cual el ejercicio de una competencia exclusiva estatal no puede verse mediatizado por una competencia autonómica, más aún cuando esta competencia no es exclusiva (ver al respecto la STC 56/1986).

El Tribunal Constitucional comienza su exposición centrandó el debate exclusivamente en el Real decreto de 1988, por no considerar pertinente en el presente caso extender el enjuiciamiento al Real decreto legislativo (al respecto, consultar el artículo 67 LOTC y la STC 45/1991). Rechaza igualmente la cuestión previa relativa a la calificación de éste como legislación básica, por no justificarse suficientemente la vinculación de esta cuestión con el objeto del proceso.

Respecto a la transposición de una norma de derecho comunitario, se hace mención de la STC 236/1991, según la cual el hecho de que una competencia suponga ejecución del derecho comunitario, no prejuzga cuál deba ser la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, «porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario». Así pues, el ejercicio de las facultades en litigio debe examinarse en base al concreto reparto competencial en la materia. Siendo así, el hecho de que las disposiciones del Reglamento sean calificadas como materialmente básicas no depende de que produzcan previsiones de la Directiva europea, sino de si cabe dicha calificación en base a la doctrina constitucional. Siguiendo la propia Directiva, en la norma se configura la EIA de la siguiente forma: Por una parte el llamado «órgano ambiental», distinto del órgano competente para aprobar u organizar el

proyecto, debe emitir una declaración de impacto ambiental. Por otra parte, el órgano con competencia sustantiva sobre el proyecto decide la conveniencia de realizar la obra o actividad y, en caso afirmativo, fija las condiciones en que debe realizarse para salvaguardar el medio ambiente. En caso de discrepancia entre ambos, sería de aplicación el artículo 20 del Real decreto.

Pues bien, como se ha apuntado, el Gobierno vasco considera que los proyectos localizados en su territorio deben ser evaluados medioambientalmente por la Administración autonómica, aunque la Administración competente para aprobarlos sea la estatal. Esta pretensión básica es rechazada por el Tribunal, puesto que «la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal, que condiciona la práctica totalidad de la actuación estatal que se materializa físicamente, produciendo las consiguientes repercusiones en el territorio y el medio ambiente de una o varias Comunidades Autónomas» (FJ 7). En consecuencia, la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente.

Dicha transversalidad, plasmada en la afectación a materias muy diversas, justifica la conformidad al orden constitucional de competencias de la normativa impugnada, que confía «la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia» (FJ 8).

Dicho esto, el Tribunal recuerda, sin embargo, que cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una comunidad autónoma, debe hacerlo atendiendo a los puntos de vista de ésta y respetando el deber de colaboración

entre administraciones. Dicho deber también es aplicable a la EIA. A estos efectos, se recuerda el contenido del artículo 13.1 del Reglamento de 1988, según el cual el órgano administrativo de medio ambiente podrá realizar consultas a las administraciones previsiblemente afectadas por la ejecución del proyecto, con relación al impacto ambiental. Esta previsión ofrece, según el parecer del Tribunal, un medio suficiente y adecuado para el cumplimiento de dicho deber de colaboración. De este modo, la Comunidad Autónoma tiene suficientemente garantizada su participación en la EIA sobre proyectos de competencia estatal que vayan a realizarse, total o parcialmente, sobre su territorio y que, por ello, puedan afectar a su medio ambiente.

Finalmente, y dadas las previsiones y cautelas que se explicitan en la legislación, no es de recibo, en opinión del Tribunal, la crítica a la posibilidad de excepcionar determinados proyectos del régimen general.

Frente a las alegaciones del Gobierno vasco, el Tribunal Constitucional declara, por tanto, los artículos cuestionados conformes al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Respecto al voto particular que se formula en primer lugar, concuerda en la parte dispositiva —aunque no en la argumentación— con la decisión de la mayoría. En ejercicio del artículo 296 LOPJ se formula este voto, que invoca el interés general de España y el principio de unidad de acción como principios configuradores del reparto de competencias, para justificar la atribución al Estado de la competencia ambiental, cuando tenga la competencia sustantiva para la realización o autorización de proyectos.

Por lo que se refiere al segundo voto, al que se adhieren otros cuatro magistrados, considera que la EIA es claramente materia ambiental no vinculada necesariamente a la competencia sustantiva. A tal efecto se recuerda la redacción del artículo 18.1 del Reglamento, según el cual la declaración de impacto ambiental determinará, a los solos efectos ambientales, la conveniencia o no de realizar el proyecto. Dicha evaluación se enmarcaría sin dificultades en la compe-

tencia de gestión ambiental, esto es, en el artículo 11.1.a del EAPV, correspondiendo por tanto su ejercicio a la Comunidad Autónoma, puesto que «se inscribe sin dificultad en el ámbito puramente aplicativo y singularizado de las actuaciones de gestión ambiental, en tanto que enderezada a preservar los recursos naturales y el medio ambiente de una concreta zona o territorio».

Cristina Dietrich

**Sentencia 14/1998, de 22 de enero (BOE núm. 47, de 24 de febrero). Recurso de inconstitucionalidad número 746/1991, promovido por senadores del Grupo Parlamentario Popular, contra determinados preceptos de la Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de caza, de Extremadura. Voto particular.**

*Ponente:*

José Gabaldón López.

Los senadores del Grupo Parlamentario Popular impugnan la Ley 3/1990, de caza de la Comunidad Autónoma de Extremadura, fundamentando su recurso en la supuesta vulneración de diversos artículos constitucionales y en base a los argumentos siguientes.

La Ley impugnada produce la privación de derechos dominicales al despojar a los propietarios de los terrenos de caza de sus derechos de aprovechamiento cinegético, sin mediar indemnización, y lo atribuye a la Administración que podría otorgarlo mediante concesión administrativa. La privación del derecho de caza operada no podría considerarse como una delimitación administrativa de la propiedad, sino como la privación de un derecho sustantivo, reconocido en el Código civil y en la Ley de caza. La Comunidad Autónoma carece de competencia para formular la declaración de la riqueza cinegética re-

gional en dominio público, pues existe reserva de ley estatal. Con ello se infringiría lo dispuesto en los artículos 33.3 CE (privación de derechos dominicales sin indemnización), 149.1.8 CE (incompetencia de la comunidad autónoma para regular materias civiles) y 132 CE (reserva de ley estatal para la regulación de los bienes de dominio público) y 149.1.18 CE (invasión de la competencia del Estado sobre legislación básica de los contratos y concesiones administrativas).

Vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE en la clasificación de los terrenos de caza, remitida *pro futuro* a un Plan general de ordenación y aprovechamiento cinegético. Ambigüedad en la clasificación de los terrenos de caza, indeterminación acerca de quién y a través de qué procedimiento se aprueba el Plan general.

La Ley contempla la creación de los denominados «guardas de caza», invadiendo la competencia estatal sobre seguridad pública del art. 149.1.29 CE y

careciendo el Estatuto de autonomía de previsión sobre la creación de una policía propia. Además, la obligación de contratar guardas de caza, a cargo de los titulares de los aprovechamientos cinegéticos, y con la obligación de prestar servicios fuera de las explotaciones a las que estuvieren adscritos, vulneraría la competencia del Estado sobre legislación laboral y mercantil (*ex art. 149.1. 7 y 6, respectivamente*).

Infracción del principio de legalidad penal del art. 25.1 CE y del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, por insuficiencia de tipicidad y exceso de discrecionalidad administrativa en la configuración de las infracciones a la Ley y consiguientes sanciones administrativas.

Cuestiones relativas al régimen fiscal y tributario: vulneración de los principios de reserva de ley en materia tributaria de los art. 31.3 y 133.1 y 2 CE y de prohibición de que los tributos tengan alcance confiscatorio del art. 31.1 CE.

El Tribunal, que acabará declarando la constitucionalidad de los preceptos impugnados «si se interpretan con el contenido y alcance que se especifican en el último párrafo del fundamento jurídico 4», comienza su análisis con lo dispuesto en el art. 6 de la Ley: «Los derechos y obligaciones [...] establecidos en la presente Ley, en cuanto se relacionan con los terrenos cinegéticos, corresponderán a la Administración regional y a cuantas entidades o particulares obtuvieran la concesión administrativa correspondiente para el aprovechamiento cinegético privado». Recordemos que, a juicio de los actores, el precepto transcrito opera una demanialización legislativa por la que se despoja a los propietarios de los terrenos cinegéticos de sus derechos dominicales sobre las piezas de caza sin mediar indemnización com-

pensatoria, lo que se considera contrario al art. 33 CE, y provoca una invasión en la competencia del Estado en materia de legislación civil por cuanto atribuye la titularidad del derecho de caza y de las piezas cazadas a la Administración o a quienes obtuvieran de ésta la correspondiente concesión administrativa. El Tribunal entiende que los propietarios no han sido privados de los derechos para el aprovechamiento cinegético de sus fincas en favor de la Administración, es decir, que no se ha producido una demanialización de esos derechos, único supuesto en que podrían los mismos atribuirse mediante una concesión en sentido técnico. «Sin perjuicio, pues, de la desafortunada calificación contenida principalmente en el art. 6 y repetida en los art. 7.3, 19.2, 20.3 y 4 y 21.3, no se trata de una concesión de facultades o derechos de los que previamente la Administración haya privado a sus titulares para asumirlos y concederlos, sino simplemente del juego de una autorización administrativa de carácter reglado que se exige para el aprovechamiento cinegético privado de la caza» (FJ 4). Y concluye declarando la constitucionalidad «en cuanto se interprete que el régimen administrativo que efectivamente establecen es el de una autorización de carácter reglado y no el de una concesión, sin que del mismo se derive afectación demanial alguna» (FJ 4 *in fine*).

Respecto a la supuesta infracción del principio de seguridad jurídica (*ex art. 9.3 CE*) provocada por la indefinición normativa en la clasificación que la Ley hace de los terrenos susceptibles de aprovechamiento cinegético y su remisión a un futuro Plan general de ordenación, el Tribunal Constitucional entiende que no existe una quiebra constitucionalmente relevante de la seguridad jurídica cuando la Ley utiliza

conceptos indeterminados, indispensables por cuanto no son sustituibles por referencias concretas, remitiéndose a reglamentaciones específicas en áreas en que la complejidad técnica o la necesidad de una previa ordenación del sector así lo exijan. «La remisión por la Ley a determinados instrumentos de planificación (Plan general y planes especiales) que complementen sus previsiones es una forma de colaboración normativa necesaria en materias que, como la conservación de las especies cinegéticas y la racionalización de su aprovechamiento, requieren de una imprescindible y continuada actividad de ordenación y planificación de tales recursos, que justifica el margen de habilitación ofrecido por el legislador a la Administración para que, de acuerdo con los correspondientes planes, concrete la regulación general contenida en la Ley» (FJ 8).

Para el Tribunal, la creación de la figura de los «guardas de caza» no invade la competencia del Estado en materia de «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE), ya que carecen de atribuciones de tal carácter: no son funcionarios públicos ni agentes de la autoridad, sino empleados laborales de obligada contratación al servicio de los titulares de los cotos privados con funciones de vigilancia de la caza y de hacer cumplir las disposiciones normativas que regulan su práctica. La obligación impuesta a los titulares de los cotos de contratar laboralmente a ese personal, ¿supone una inconstitucional invasión de la competencia del Estado en materia de legislación laboral (art. 149.1.7 CE)? Según el Tribunal Constitucional, no, porque con las prescripciones de la Ley impugnada ni se altera ni se modifica el régimen laboral que informa las relaciones entre los guardas y el titular de la explotación. Tampoco se vulnera el precepto consti-

tucional citado cuando los guardas sean requeridos por los agentes de medio ambiente de la Junta de Extremadura «en casos excepcionales de necesidad, para prestar servicios de vigilancia de la caza, fuera, incluso, de las explotaciones cinegéticas a las que estuvieren adscritos» (art. 82 de la Ley impugnada). Estamos en presencia, según el alto Tribunal, de un deber de auxilio y colaboración impuesto conjuntamente a los titulares de las explotaciones y al personal administrativamente acreditado que asuma funciones de guardería en los cotos privados de caza. El titular de la explotación viene obligado en casos «excepcionales de necesidad» y debe mediar su consentimiento para que los guardas, al servicio de su explotación, puedan prestar esas funciones de colaboración fuera del acotado al que están adscritos.

En cuanto a la supuesta infracción del principio de legalidad penal y sancionadora del art. 25.1 CE y del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, por insuficiencia de tipicidad y exceso de discrecionalidad administrativa en la configuración de las infracciones a la Ley y consiguientes sanciones administrativas, el Tribunal cree que la Ley cumple con las exigencias de predeterminación normativa y certeza, pues los criterios a considerar por la Administración para graduar las sanciones (intencionalidad, daño producido, reincidencia o reiteración) están perfectamente definidos y objetivados, y permiten, en último término, la revisión jurisdiccional de la decisión administrativa.

Finalmente, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre diversas cuestiones fiscales y tributarias. A juicio de los recurrentes, se conculca el principio de reserva de ley en materia tributaria de los art. 31.3 y 131.1 y 2 CE al crearse un nuevo tributo denominado «impuesto

sobre aprovechamientos cinegéticos», cuya base imponible se establece en función de la extensión del coto y del grupo en que se halle clasificado por la Administración (Agencia del Medio Ambiente) atendiendo al criterio del rendimiento medio potencial. Ello confiere a la Administración una «práctica total libertad para fijar la base imponible», e infringiría la prohibición de que los tributos tengan alcance confiscatorio del art. 31.1 CE al considerar el rendimiento potencial, y no real, y añadirse a la carga fiscal derivada del sistema tributario local y estatal. Se enlaza, así, con la supuesta vulneración del principio de prohibición de la doble imposición, en relación con los tributos estatales (impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas) como con ciertos tributos municipales (impuesto municipal sobre gastos suntuarios que grava el aprovechamiento de cotos de caza y pesca), establecida en el art. 6.2 y 3 de la LOFCA, que se vulnera además, en su art. 9.a y c, por la Ley impugnada al configurar un régimen fiscal discriminatorio, estableciendo una barrera fiscal en el territorio español.

El Tribunal rechaza tales argumentos. La reserva de ley en materia tributaria exige que «[...] sea la Ley la que ordene los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria y, concretamente, la creación *ex novo* del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo» (FJ 11 A). Esos criterios se cumplen por la Ley enjuiciada: la reserva de ley tributaria no supone una legalidad tributaria de carácter absoluto; los elementos del impuesto están determinados por la Ley de acuerdo con criterios objetivos, que permiten la revisión de los actos administrativos ilegales. En cuanto al presunto alcance confiscatorio

del impuesto, el Tribunal Constitucional recuerda su Sentencia 186/1993, FJ 4.a: «basta que la capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que el principio constitucional de capacidad económica quede a salvo», y señala a continuación la imposibilidad de determinar, *a priori* y a partir de la sola argumentación de los recurrentes, si el impuesto presenta o no alcance confiscatorio. Por lo que se refiere a la doble imposición, el Tribunal entiende que no se ha producido ni con el impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas (ya que ambos impuestos tienen distintos hechos imponibles), ni con el impuesto municipal sobre gastos suntuarios (pues a pesar de la yuxtaposición formal de los hechos imponibles de ambos gravámenes, la doble imposición se ha salvado mediante la técnica de la deducción en la cuota de lo previamente abonado por razón del otro tributo) ni, finalmente, con el impuesto sobre bienes inmuebles (debido a sus distintos hechos imponibles). Acerca de la supuesta barrera fiscal y la infracción del principio de igualdad en su vertiente territorial, el Tribunal recuerda su doctrina y concluye afirmando que la Ley impugnada trata de forma igual a todos cuantos destinatarios se encuentren en igual situación pero, además, que la igualdad de derechos y obligaciones en su aspecto interterritorial no puede ser entendida en términos que resulte incompatible con el principio de descentralización política del Estado del art. 2 CE. La carga fiscal es resultado de la autonomía financiera que la Constitución atribuye a las comunidades autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias propias (art. 156. 1).

El magistrado Gabaldón, ponente a la sazón de la Sentencia, formula voto particular, «discrepante en parte, aunque en lo esencial» del criterio de la mayoría del Tribunal. Para este magistrado, la Ley «formula un sistema trabado que no se limita a la aplicación de las generales postestades de intervención y sometimiento a previa licencia, sino que lleva a cabo una publicación de toda la riqueza cinegética en el territorio de la comunidad autónoma», instaurando un régimen concesional en sentido técnico-jurídico tradicional. Con ello se vulnera la normativa constitucional sobre la propiedad, libertad de empresa y competencia del Estado en materia de legislación civil y mercantil.

Es necesario comentar la incidencia que la actividad legislativa posterior a la presentación del recurso de inconstitucionalidad (escrito ingresado en fecha 9 de abril de 1991) ha proyectado sobre la tarea del Tribunal. Y ello en un doble sentido.

Primero, en lo relativo al objeto impugnado, pues al suprimirse, por obra del propio legislador, alguno de los preceptos impugnados, se provoca la consecuente pérdida parcial sobrevenida del objeto constitutivo de la pretensión de inconstitucionalidad. Como señala el Tribunal: «El enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes no tiene un sentido histórico sino una función normofláctica» (STC 102/1995, FJ 1, entre otras). Sin objeto, no hay pronunciamiento del Tribunal Constitucional, ya que el recurso cumple una función de depuración normativa, no de revisión histórica de normas no vigentes, y esa depuración (querida o no) se ha producido antes de esta Sentencia.

Segundo, en cuanto al parámetro de constitucionalidad. El bloque de la constitucionalidad, que opera como canon

de validez de la disposición recurrida, está integrado tanto por la Constitución como por «[...] las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieren dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de la competencia de éstas» (art. 28.1 LOTC), en este caso, el Estatuto de autonomía de Extremadura. Dicho estatuto (art. 7.1.8) reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para regular legislativamente la caza y la protección de los ecosistemas en los que se desarrolla dicha actividad, pero carecía, al tiempo de plantearse el recurso, de un título competencial expreso que permitiese a la Comunidad el desarrollo de la legislación medioambiental del Estado. No obstante, el obligado respeto a las bases estatales en materia de medio ambiente no impide, según el Tribunal, el diseño y ejecución de una política autonómica propia en materia de caza y de protección de los ecosistemas vinculados directamente a su ejercicio.

Como sabemos, las cuestiones relativas al medio ambiente afectan a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provocan una notable complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. «Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente "transversal" por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148, apartados 1, 3, 7, 8, 10 y 11 CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio [...]» (STC 102/1995, FJ 3). Uno de esos elementos es la fauna, y la actividad humana de la

caza puede representarle un riesgo efectivo o potencial. Naturalmente, la transversalidad predicada no puede justificar la *vis expansiva*, ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a los recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora. Y esa competencia del Estado sobre medio ambiente tiene «una penetración menos extensa e intensa cuando [ha de] convivir con la competencia exclusiva de las comunidades autónomas sobre la caza y la pesca en aguas continentales asumida al amparo del art. 148.1.11 CE, quedándole vedado al Estado internarse en la regulación de dichas materias [...]» [STC 102/1995, FJ 24 c]. Si a lo anterior (ya de por sí suficiente), añadimos que el Estatuto de autonomía de Extremadura, después de producida la impugnación de la Ley autonómica de caza, ha sido reformado en dos ocasiones, por la Ley orgánica 8/1994, de 24 de marzo, y por la recientísima (cuando escribo estas líneas) Ley orgánica 12/1999, de 6 de mayo, y que, en ambas, se ha operado una modificación de los preceptos orgánicos que regulan la competencia de la comunidad autónoma sobre medio ambiente, elevando el marco competencial autonómico, podemos fácilmente concluir que se ha incrementado la capacidad de intervención administrativa regional, no ya sobre el título de la caza (competencia exclusiva autonómica desde la aprobación inicial del Estatuto), sino sobre el resto de títulos competenciales afines o colindantes al de medio ambiente.

En este punto, debemos considerar que, según doctrina reiterada del propio Tribunal, «el bloque de constitucionalidad que ha de servir de canon para el enjuiciamiento de la Ley es el efectivamente vigente en el momento de procederse

a la resolución del proceso constitucional que se hubiese entablado» (FJ 2, citando la STC 146/1993). O, como señala el Tribunal, «dado el carácter objetivo y abstracto de los recursos de inconstitucionalidad, a través de ellos no se controla si el legislador, al dictar la norma discutida, se mantuvo o no dentro de los límites derivados del bloque de la constitucionalidad, sino si esa norma respeta tales límites en el momento mismo del examen jurisdiccional», [STC 147/1992, FJ 1 b, y en igual sentido, STC 87/1985, FJ 8; STC 137/1986, FJ 4; STC 27/1987, FJ 4; STC 48/1988, FJ 3 a]. Queda, pues, patente que en el momento de resolver el control planteado, la Ley extremeña recurrida posee un suficiente título competencial, lo que hace innecesario cualquier pronunciamiento sobre un control de la constitucionalidad de la Ley en un momento anterior.

Es decir, que se modifica (o suprime, aun en una mínima parte) el objeto de control y se modifica el parámetro de constitucionalidad, añadiendo a la competencia exclusiva de la comunidad autónoma sobre caza, la competencia compartida sobre protección del medio ambiente. Todo ello fruto de la actividad normativa del legislador, pero sin que se produzca el debido pronunciamiento del Tribunal que, según su propia Ley reguladora (a la que está sometido, junto a la CE, *ex art.* 1.1 LOTC), debe darse en el plazo de diez días, transcurrida la personación y formulación de alegaciones, «salvo que, mediante resolución motivada, el propio Tribunal estime necesario un plazo más amplio que, en ningún caso, podrá exceder de 30 días» (art. 34.2 LOTC).

La Sentencia del Tribunal Constitucional, en atención a todo lo anterior, podría ser desestimatoria del recurso.

Pero el Tribunal dicta una Sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

«1. Declarar que los art. 6, 7.3, 19.2, 20.3 y 4 y 21.3 son constitucionales si se interpretan con el contenido y alcance que se especifican en el último párrafo del fundamento jurídico 4.

»2. Desestimar el recurso en todo lo demás.»

¿Estamos ante una sentencia interpretativa? Esto es, que no se limita a un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un precepto legal, sino que analizando las posibles interpretaciones del mismo se pronuncia sobre el sentido de que es conforme con la Constitución. El Tribunal, en su sentencia, interpreta la Constitución y establece el significado constitucionalmente correcto del precepto impugnado. Se trata, como tiene declarado el propio Tribunal, de «un medio al que la jurisprudencia constitucional de otros países ha recurrido para no producir lagunas innecesarias en el ordenamiento, evitando, al tiempo, que el mantenimiento del precepto impugnado pueda lesionar el principio básico de la primacía de la Constitución» (STC

de 13 de febrero de 1981, entre otras). Dentro de las sentencias interpretativas podemos distinguir, atendiendo a la clasificación realizada por la doctrina italiana (por todos, Zagrebelsky), entre sentencias interpretativas parcialmente desestimatorias y sentencias interpretativas parcialmente estimatorias. En las primeras, se desestima la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal en tanto en cuanto sea interpretado en el sentido que especifican los fundamentos de la sentencia. En las segundas, se declara la inconstitucionalidad de un precepto legal interpretado en el sentido que especifica la sentencia. ¿Podemos hablar de una sentencia interpretativa parcialmente desestimatoria? ¿O de la mano de Pizzorusso hablar directamente de una sentencia «manipulativa», en la que el propio Tribunal indica qué otra norma debe ponerse en lugar de la contenida en el texto de la ley para que el principio constitucional por ella vulnerado resulte, en cambio, respetado? Estaríamos, en este último caso, ante una sentencia «sustitutiva».

José Algarrada

**Sentencia 15/1998, de 22 de enero (BOE núm. 47, de 24 de febrero). Recurso de inconstitucionalidad 2559/1992, interpuesto por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 1/1992, de 7 de mayo, de pesca fluvial.**

*Ponente:*

Álvaro Rodríguez-Bereijo.

Este recurso de inconstitucionalidad plantea un problema de colisión entre dos títulos competenciales materialmente diferentes y sobre los que, respectivamente, detentan competencia exclusiva el Estado y la Comunidad Autónoma.

La Ley 1/1992, de pesca fluvial, de Castilla-La Mancha, responde, en principio, a la competencia exclusiva que en materia de pesca fluvial le reconocen el art. 148.1.11 CE y el art. 31.1 del Estatuto de autonomía de aquella comunidad. Sin embargo, según el abogado del Estado, algunos preceptos de la citada Ley autonómica invaden la competencia ex-

clusiva del Estado sobre «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos si las aguas pasan por más de una Comunidad Autónoma» (art. 149.1.22 CE). El cruce y la eventual colisión entre estos títulos competenciales obedece a su proyección sobre un mismo espacio o realidad física: las cuencas fluviales supra-comunitarias. En ellas vive la fauna piscícola objeto de la pesca y en ellas ejercen sus competencias los organismos de cuenca, de acuerdo con la Ley de aguas.

Siguiendo la jurisprudencia anterior, el Tribunal Constitucional señala que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en este espacio, siempre que ambas tengan diferente objeto jurídico y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfiera el ejercicio de las competencias estatales, por lo que «frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las administraciones públicas implicadas». «En definitiva, la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudir a un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales —estatal y autonómico— que convergen sobre un mismo espacio y que, por ello mismo, están llamados a coexistir». El Tribunal destaca muy especialmente la importancia que revisten las distintas fórmulas de colaboración entre administraciones y advierte que «en muchos casos, sólo a través de actuaciones conjuntas y coordinadas —bien sea mediante fórmulas procedimentales de intervención, bien mediante instrumentos de integración de

políticas sectoriales, como el planeamiento— será posible el ejercicio de la competencia autonómica sobre la pesca fluvial sin menoscabo de las competencias concurrentes del Estado» (FJ 3).

Después de esta llamada a la colaboración (que, sin ser un planteamiento nuevo, me parece el aspecto más destacable de esta Sentencia por el relieve que adquiere como criterio para dirimir el conflicto), el Tribunal establece que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre pesca fluvial no se agota en la actividad consistente en la captura de las diferentes especies piscícolas, sino que incluye también otras medidas encaminadas a la protección y conservación de estas especies, aduciendo, por un lado, «la inescindible conexión que existe entre el recurso natural objeto de esa actividad y el medio en el que habita», y por otro lado, que después de la reforma del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha, esta comunidad ha asumido la competencia legislativa para dictar «normas adicionales de protección del medio ambiente», y es sabido que el canon de constitucionalidad que hay que aplicar para medir la validez de la Ley es el existente en el momento en que se dicta la resolución del proceso constitucional.

Una vez fijados estos criterios, el Tribunal examina detenidamente cada uno de los preceptos impugnados y decide estimar parcialmente el recurso y declarar inconstitucionales 8 de los 25 preceptos objeto del recurso por ser contrarios al orden constitucional de distribución de competencias. Concretamente, se declara inconstitucional el art. 21.1 de la Ley (que habilitaba a la Administración autonómica para realizar obras en instalaciones ya existentes y previamente sujetas al título concesio-

nal pertinente) porque supone «una intervención directa en el dominio público hidráulico con entero desconocimiento de la competencia estatal sobre el mismo, cerrando el paso a toda fórmula alternativa que permita cohesionar las facultades de intervención que respectivamente corresponden a cada Administración (la hidráulica y la fluvial) sobre la materia». Este mismo argumento, el desconocimiento y desplazamiento de competencias concurrentes ajenas por falta de previsión de mecanismos de colaboración, es el que sirve al Tribunal para sustentar la declaración de inconstitucionalidad del art. 22 (sometía a autorización autonómica el agotamiento o la disminución notable del volumen de agua embalsada o circulante cuando pudiera dañar a la pesca existente) y del 34.8 (prohibía reducir arbitrariamente el caudal de las aguas, alterar los cauces y destruir la vegetación acuática).

Finalmente, los art. 23.1 (prohibición de vertidos directos ó indirectos de resi-

duos o sustancias que puedan perjudicar a los recursos de pesca), 24.2 y tres de los apartados del art. 48 de la Ley son declarados inconstitucionales por invadir la competencia del Estado para dictar la legislación básica sobre medio ambiente, a pesar de que el Tribunal recuerda que esta legislación «posee la característica técnica de normas mínimas que permiten normas adicionales», de manera que las comunidades autónomas pueden establecer niveles de protección más altos. En este sentido, aunque la regulación de los vertidos en las cuencas supracomunitarias pertenezca a la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente, «de ello no se sigue necesariamente que la Comunidad de Castilla-La Mancha carezca de título competencial para establecer una norma sancionadora en relación a los vertidos que “puedan causar perjuicios a los recursos piscícolas” (art. 48.2.19 de la Ley 1/1992)».

Marcel Mateu

**Sentencia 40/1998, de 19 de febrero (BOE núm. 65, de 17 de marzo). Recursos de inconstitucionalidad 522/1993, 525/1993, 548/1993 y 551/1993, en relación con determinados preceptos de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la Marina Mercante.**

*Ponente:*

Pedro Cruz Villalón.

En esta extensa Sentencia, de 59 fundamentos jurídicos, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de puertos del Estado y de la Marina Mercante, en adelante LPMM, y elabora, así, una doctrina que ha sido aplicada invariablemente en posteriores sentencias del Tribunal Constitucional

sobre la misma materia (STC 80/1998 y 226/1998).

La STC 40/1998 resuelve cuatro recursos de inconstitucionalidad que promueven los órganos de gobierno de las comunidades autónomas de las Islas Baleares, Galicia, Cataluña y Navarra, y tienen todos ellos como objeto central de sus impugnaciones la vulneración de la distribución territorial de competencias de las diferentes comunidades autónomas acerca de la LPMM. Concreta-

mente, podemos centrar las impugnaciones en dos aspectos de la Ley: por un lado, la marina mercante y, por otro, los puertos de interés general. Materias que, según las partes recurrentes, la LPMM ha regulado de forma que vulnera competencias de los estatutos de autonomía respectivos.

El Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta la duplicidad de materias que trata la Ley de puertos del Estado y de la Marina Mercante, resuelve las impugnaciones de la misma forma: es decir, en un primer bloque de cuestiones analiza las impugnaciones respecto de los puertos de interés general, que se centran en los artículos que integran el capítulo II del título preliminar de la LPMM («de los puertos y de las instalaciones marítimas»), y distingue en esta materia las alegaciones que se fundamentan en las competencias autonómicas sobre puertos de las que se basan en otros títulos competenciales, y en un segundo bloque analiza las impugnaciones respecto de la marina mercante.

En relación con la discusión del primer bloque de cuestiones, las relativas a los puertos de interés general, el Tribunal Constitucional se encuentra con la necesidad de analizar, antes de entrar en el fondo de las impugnaciones, las definiciones que lleva a cabo la LPMM, respecto de conceptos como «puerto comercial», «puerto marítimo» y sobre todo de los «puertos de interés general», conceptos que sirven, según la propia Ley, para delimitar las competencias del Estado en materia de puertos. Así pues, el Tribunal Constitucional, después de examinar las definiciones de la LPMM en los fundamentos jurídicos 7 al 23 de la Sentencia, considera constitucionales las definiciones de la Ley en lo que concierne a los conceptos de «puerto marítimo» (art. 2.1.1 LPMM), «puerto co-

mercial» y «puerto no comercial» (art. 3.1 y 2, y art. 3.3 y 4 LPMM, respectivamente) «tráfico portuario» (art. 2.3 LPMM), «instalación portuaria» (art. 2.6 LPMM) y el concepto esencial de «puerto de interés general» de los artículos 2.5 y 5 LPMM. Es de especial relevancia la declaración de constitucionalidad de los artículos 2.5 y 5 de la Ley, que definen el concepto de puerto de interés general, así como, en especial, las características que enumera el último precepto para que un puerto sea considerado de interés general, y que es el criterio fundamental en la distribución de competencias en la materia según el art. 149 CE. Hay que recordar en este punto que el anexo de la LPMM que determina la enumeración de puertos de interés general ha sido elaborado en función de este concepto; por tanto, hay que llevar a cabo un análisis detallado de estos criterios, sobre todo teniendo en cuenta que, si bien la regla general es que los puertos de interés general son los puertos comerciales, también lo son los que reúnen alguna de las características que enuncia el mencionado art. 5 LPMM. El Tribunal Constitucional, sin embargo, declara inconstitucional la definición de las «instalaciones marítimas» del artículo 4 LPMM, ya que, en palabras del propio Tribunal, se realiza «una definición enormemente amplia del concepto de instalación marítima, incluyendo todas aquellas instalaciones que ocupan zonas de dominio público marítimo-terrestre y están destinadas al transbordo de mercancías, pasajeros y pesca, y que no reúnen los requisitos que según la propia Ley son necesarios para poder ser considerados como puertos marítimos [...]». Con esta definición se podrían llegar a considerar como puertos no comerciales determinadas instalaciones que pasarían a ser gestio-

nadas por la Administración del Estado. Y en conexión con la inconstitucionalidad de este precepto se declara también la inconstitucionalidad del artículo 87.3.3 y de la disposición adicional octava de la misma Ley.

Siguiendo con el primer bloque de impugnaciones a la LPMM, y en cuanto a las impugnaciones que se basan en otros títulos competenciales, éstas se centran fundamentalmente en preceptos del título I, «De la organización portuaria del Estado», y concretamente en tres aspectos: *a)* la repercusión de la titularidad de dominio público estatal sobre la competencia autonómica en materia de puertos, *b)* la incidencia de las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y urbanismo, y, por último, *c)* el medio ambiente en la competencia estatal sobre puertos.

*a)* En cuanto a la repercusión del dominio público estatal, las impugnaciones se basan en los art. 14.2 y 4, art. 16 y art. 53 LPMM, preceptos todos ellos declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en esta sentencia.

*b)* El ordenamiento del territorio y el urbanismo provocan graves problemas de articulación con las competencias sobre puertos, problemas que resuelve el Tribunal Constitucional aplicando la doctrina jurisprudencial del mismo Tribunal, que permite la coexistencia de títulos competenciales sobre el mismo espacio físico siempre que tengan diferente objeto jurídico. Asimismo, en esta Sentencia el Tribunal reitera los principios generales que permiten articular los conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas, con el fin de integrar las referidas competencias. Y en virtud de estos principios, el Tribunal Constitucional declara, en el FJ 30, la constitu-

cionalidad de los art. 15.1.2, 18, 20 y 36 de la LPMM, así como la constitucionalidad del anexo 4 y del art. 19.3 de la LPMM, siempre que sean interpretados de la siguiente manera.

En cuanto al anexo 4, que califica como puerto de interés general determinadas rías como las de Villagarcía de Arosa, Marín-Pontevedra y Vigo, el Tribunal Constitucional entiende como constitucional esta extensión teniendo en cuenta la definición que hace la Ley de la zona II como «zona de entrada, maniobra y posible fondeo subsidiarias del puerto correspondiente». Así pues, las rías se entienden como zona II de los puertos estatales y esta extensión se justifica porque las rías constituyen en muchas ocasiones canales de acceso, maniobra y posible fondeo. Ahora bien, es necesario conectar esta interpretación con la doctrina constitucional antes referida relativa a la concurrencia de competencias en un mismo espacio físico.

En cuanto al art. 19.3 de la LPMM, que es impugnado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad por vulneración del art. 137 CE, relativo a la autonomía local, es considerado constitucional al eximir de control preventivo municipal las obras de nueva construcción, reparación y conservación realizada en el dominio público portuario por las autoridades portuarias, aplicando así la doctrina constitucional de la autonomía local de las STC 32/1981, 259/1988, 214/1989 y 46/1992. En consecuencia, «la facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística sustituyéndola previa licencia por el informe se limita, por tanto, a las obras portuarias en sentido estricto pero no puede alcanzar a aquellas otras que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto, son de naturaleza diversa» (FJ 39).

c) Con respecto al medio ambiente, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de los art. 21.4 y 62.2 y 3 de la LPMM en base a la vulneración del orden constitucional de competencias, ya que la LPMM, en la regulación de los dragados portuarios, que sin duda inciden en el medio ambiente, no tiene en cuenta las competencias autonómicas sobre medio ambiente.

En un segundo bloque de cuestiones, en los fundamentos jurídicos del 43 al 59, el Tribunal Constitucional analiza las impugnaciones de los consejos ejecutivos de las comunidades autónomas recurrentes respecto a la marina mercante. El Tribunal analiza, en primer lugar, el concepto de «marina mercante», los conceptos básicos sobre la materia y el desarrollo de los mismos contenidos tanto en el título preliminar de la Ley, como en el título tercero, concretamente los art. 6.1 *a, c, d, e, f y j*, 86.2 y 3, 87.3, 89.1, 90 y 3.5 LPMM, aspectos todos ellos declarados constitucionales.

El art. 6.1 *e* de la LPMM, que califica como marina mercante al salvamento marítimo, es impugnado por los consejos ejecutivos de alguna de las comunidades autónomas recurrentes por considerar que la regulación de la LPMM permite al Estado atribuirse una competencia exclusiva. Ahora bien, el Tribunal considera constitucional este precepto teniendo en cuenta que la inclusión de la materia de salvamento marítimo entre las facultades del Estado no implica la asunción por parte del

Estado de las competencias ejecutivas asumidas por las comunidades autónomas sobre esta materia, es decir, según el Tribunal Constitucional, con esta vinculación no se excluyen las competencias autónomas sobre salvamento marítimo.

Por otro lado, el Tribunal considera también constitucional el art. 6.1, apartado *f*, de la LPMM, que incluye en la marina mercante la prevención de la contaminación producida desde barcos, plataformas fijas, instalaciones situadas en el agua y la protección del medio ambiente, siempre que se interprete como norma de organización interna de las competencias que corresponden al Estado, de manera que las competencias de tutela del medio ambiente se consideren incardinadas en el título «marina mercante», sin que, en virtud de este precepto, se extiendan al Estado todas las competencias legislativas y ejecutivas sobre medio ambiente.

Por último, cabe señalar la existencia de un voto particular mediante el cual el magistrado Pablo García Manzano discrepa de la declaración de constitucionalidad del art. 19.3 LPMM, según la interpretación dada en la misma Sentencia; considera por contra que el mencionado precepto debería haber sido declarado inconstitucional por la vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, ya que este artículo debe ser examinado desde la perspectiva de la planificación urbanística portuaria.

María José Rodríguez

**Sentencia 65/1998, de 18 de marzo (BOE núm. 96, de 22 de abril). Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con los artículos 4 (puntos 1, 2.2 y 3), 10.2, 25.4 y 37.1 de la disposición adicional primera, punto 1, de la Ley 25/1988, de 29 de mayo, de carreteras.**

*Ponente:*

Vicente Gimeno Sendra.

Según el Tribunal Constitucional, el objeto sustancial del recurso consiste en determinar si los criterios seguidos por el legislador estatal en la definición de las carreteras que han de ser competencia del Estado son o no conformes con el que resulta de las previsiones constitucionales y estatutarias en la materia. Para el Tribunal Constitucional, el marco competencial en materia de carreteras no se encuentra presidido exclusivamente por el criterio territorial, tal como pretende el letrado de la Generalidad, sino que éste se complementa con el de *interés general*. Según el Tribunal, el hecho de que en el art. 149.1 CE no se mencione expresamente en ninguno de los apartados el término *carreteras* no conlleva que la existencia de una Red de Carreteras del Estado sólo se pueda basar en la cláusula residual del art. 149.3 CE. Mediante la utilización de «criterios interpretativos ordinarios» (STC 133/1997, FJ 3, 206/1997, FJ 7) se puede entender que la materia competencial en cuestión ha sido incluida en el art. 149.1.13 CE («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»), a efectos de permitir el establecimiento de medidas de coordinación de las planificaciones de carreteras estatales y autonómicas, y sobre todo en el art. 149.1.24 CE, que reserva al Estado competencia exclusiva sobre las «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma» (FJ 5, 6, 7 y 8).

Los siguientes apartados del artículo 4 de la Ley no son, pues, inconstitucionales: apartado 1, que define las carreteras estatales como las que están integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transportes afecte a más de una comunidad autónoma; apartado 2.2, que establece la construcción por el Estado de nuevas carreteras integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una comunidad autónoma, constituyendo la Red de Carreteras del Estado, modificable mediante real decreto, a propuesta del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo; apartado 3, que establece una serie de criterios para delimitar la Red de Carreteras del Estado: formar parte de los principales itinerarios del tráfico internacional, constituir el acceso a un puerto o aeropuerto de interés internacional y servir de acceso a los principales pasos fronterizos o enlazar comunidades autónomas. Señaladamente, no es inconstitucional la previsión del apartado 2.2 que establece la modificación de la Red —inclusión de nuevas carreteras— por real decreto y no por ley, ya que la planificación de carreteras es de un ámbito más reducido (STC 40/1998, FJ 40). Al artículo 37.1, impugnado por el letrado de la Generalidad en la medida en que utiliza el criterio del interés general para definir la *red arterial* de la Red de Carreteras del Estado, le son aplicables las razones expuestas para los apartados del artículo 4 (FJ 17).

El art. 10.2 de la Ley 25/1998 es impugnado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad por considerar que es contraria al reparto competencial en materia de urbanismo la exigencia de un informe de carácter vinculante del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo cuando se redacte, revise o modifique un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales. El Tribunal Constitucional (FJ 14), aunque reconoce que los términos en que está redactado el precepto merecen alguna crítica, conviene con el abogado del Estado que el art. 10.2 pretende evitar de manera preventiva los conflictos que puedan surgir de la actuación de las competencias autonómica —en materia de urbanismo y ordenación del territorio— y estatal —sobre las carreteras estatales— que concurren en el mismo espacio físico, y establece que el Ministerio únicamente puede emitir sugerencias orientadas al fin de la mejor explotación y defensa de la carretera estatal. El Tribunal afirma que del art. 10.2 no se puede extraer la asunción de competencias urbanísticas por el Ministerio.

El art. 25.4 de la Ley 25/1988 dispone un límite de edificación de 100 metros alrededor de las variantes que se construyan para eliminar las travesías de poblaciones. El letrado de la Generalidad argumenta que esta disposición afecta a la competencia autonómica en materia de urbanismo. Según el Tribunal, la competencia del Estado para es-

tablecer límites de edificación no es discutida, y la corrección o incorrección de los mismos no es materia sobre la que el Tribunal deba pronunciarse.

Por último, el letrado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad impugnaba el punto 1 de la disposición adicional primera porque en la relación de las carreteras estatales que incluía había dos tramos de las autopistas A-17 (Meridiana-Montmeló) y A-19 (Montgat-Hostalric) que el Estado había traspasado condicionadamente (a la segregación de los tramos en cuestión para que pudieran constituir unidades concesionales independientes y a la aceptación del concesionario) a través del Decreto 1943/1980. Se discutía si la condición suspensiva suponía o no el traslado de la titularidad a la Generalidad.

Paralelamente, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad había promovido el conflicto positivo de competencias 579/1991 frente al art. 8 del Real decreto 1597/1990, que modificaba determinadas cláusulas de concesión de ACE-SA. Este conflicto fue acumulado al recurso de inconstitucionalidad 1725/1988 en relación con la impugnación de la cláusula adicional primera. De todas maneras, el Real decreto 902/1995 transfirió definitivamente la titularidad de los tramos en cuestión a la Generalidad, que desistió del conflicto positivo de competencias.

Josep Pagès

**Sentencia 66/1998, de 18 de marzo (BOE núm. 96, de 22 de abril). Conflicto positivo de competencia núm. 380/1989 promovido por el Gobierno vasco contra el Real decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones. Voto particular del magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, al que se adhiere el magistrado don Pedro Cruz Villalón, y voto particular de los magistrados don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano.**

*Ponente:*

Fernando García-Mon y González-Regueral.

La Sentencia objeto de nuestra atención tiene un precedente claro en la Sentencia 206/1997, resolutoria de diversos recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los planes y fondos de pensiones, que es desarrollada, precisamente, por el reglamento objeto del presente recurso. En este sentido, el Tribunal, tanto en el presente caso como en el anterior, se ve en la necesidad de determinar cuál es el espacio en el que ha de moverse el legislador estatal a la hora de regular la materia que incluye el concepto «planes y fondos de pensiones».

Según su parecer, concurren en el concepto diversas perspectivas jurídicas que implican un reparto competencial complejo. En primer lugar, los planes y fondos de pensiones se hallan relacionados directamente con el derecho mercantil respecto del que el Estado posee la competencia exclusiva para establecer la normativa que regula la relación contractual que implica (art. 149.1.6 de la Constitución). En segundo lugar, también influye la regulación sobre seguros, materia sobre la que el Estado posee la competencia de regular las bases para su ordenación desde la perspectiva de la intervención administrativa, con sus garantías y cautelas, en este sector económico (art. 149.1.11 de la CE). Final-

mente, se ha de añadir que estos patrimonios sin personalidad jurídica encuentran su régimen jurídico en la regulación que el Estado realiza de acuerdo con su competencia sobre las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, así como la planificación general de la actividad económica (art. 149.1 y 13 de la CE); sin olvidar su trascendencia en materia tributaria (art. 149.1.14 de la CE).

En consecuencia, estamos ante una competencia de carácter compartido. Las comunidades autónomas pueden desarrollar su actividad legislativa dentro de lo que sus respectivos estatutos hayan previsto y de forma acorde con lo dicho anteriormente. Concretamente, la comunidad autónoma del País Vasco, con base en los art. 11.2 y 10.25 de su Estatuto de autonomía, podrá desarrollar y ejecutar las bases del Estado en materia de ordenación del crédito, banca y seguros y, con carácter exclusivo, regular la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco dentro de la ordenación general de la economía.

A estas referencias se ha de añadir el contenido que el Tribunal atribuye al concepto «básico». Tal calificación no necesariamente ha de figurar de forma expresa, sino que bien cabe el calificativo cuando se puede inferir con naturalidad y sin dificultad ese carácter. En este sentido, no se puede considerar nula la regulación impugnada por ausencia de

mención del carácter total o parcialmente básico que la regulación posea.

De acuerdo con esto, el Tribunal estima que la regulación impugnada tiene el carácter de básica desde el momento en que el ejecutivo, siguiendo la Ley 8/1987, desarrolla aquellos preceptos cuyo objeto es el control de diferentes aspectos de los planes y fondos de pensiones para su correcta inserción en el orden financiero. No obstante, escapa a tal carácter básico la regulación de la forma y los plazos para realizar el deber, impuesto a determinadas entidades (entidades gestoras de los fondos, promotores de planes de pensiones y empresas o entidades acogidas a sistemas alternativos de cobertura de prestaciones), de suministrar información a la Administración tributaria. Ha de ser, señala el

Tribunal, la Administración competente para obtener esa información quien regule esos extremos de forma acorde con el art. 111 de la Ley general tributaria.

Sin embargo, no parece que sea esta una posición unánime dentro del Pleno del Tribunal en tanto que se han emitido dos votos particulares que, como carácter común, plantean lo exhaustivo de la regulación estatal y el vaciamiento de las competencias autonómicas por esta vía de entender lo básico. Como rasgo particular, el segundo voto añade que la Sentencia se aparta de las exigencias del concepto formal de bases formulado en el fundamento jurídico 5 de la STC 197/1996.

José Antonio Fernández Amor

**Sentencia 80/1998, de 2 de abril (BOE núm. 108, de 6 de mayo). Conflictos positivos de competencia 686/1986, 205/1987 y 1516/1987 (acumulados). Promovidos, el primero y el tercero, por la Xunta de Galicia contra las órdenes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por las que se establecen nuevos límites del puerto de Marín (Orden de 11 de diciembre de 1985) y del puerto de Villagarcía de Arosa (Orden de 9 de junio de 1987) y, el segundo, por el Gobierno de la Nación, frente al Decreto de la Xunta de Galicia 290/1986, sobre tarifas a aplicar en los puertos de la mencionada Comunidad Autónoma.**

*Ponente:*

Rafael de Mendizábal y Allende.

En esta Sentencia el Tribunal Constitucional resuelve tres conflictos positivos de competencias promovidos, dos de ellos, por la Xunta de Galicia contra las órdenes del MOPU de 11 de diciembre de 1985 y de 9 de junio de 1987, órdenes que tienen por objeto la ampliación de los límites de los puertos de Marín y de Villagarcía de Arosa, y el conflicto positivo que promueve el Go-

bierno del Estado contra el Decreto 290/1986 de la Xunta de Galicia sobre tarifas a aplicar en los puertos de la Comunidad Autónoma gallega.

Centrándonos en el objeto común de estos conflictos, lo que se discute en esta Sentencia es la delimitación de las facultades estatales y autonómicas para el establecimiento de tarifas portuarias; aunque para dirimir esta cuestión el Tribunal debe determinar previamente los límites de la competencia para ampliar la zona II en los puertos de su títu-

laridad, zona identificada por la doctrina del Tribunal Constitucional como zona exterior de las aguas portuarias.

Para solucionar estos conflictos, el Tribunal Constitucional aplica de nuevo la que ha sido doctrina invariable establecida en la STC 40/1998, que en ocasión de la resolución de un recurso de inconstitucionalidad planteado por la Xunta de Galicia contra determinados preceptos de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la Marina Mercante (LPMM), ley que —recordamos— enumera los puertos considerados de interés general, entre los que se encuentran los de Marín y Villagarcía de Arosa, y que lleva a cabo la distinción esencial dentro de la superficie del agua de la zona de servicio de los puertos entre la llamada zona I y la zona II. Esta última, que es la que nos interesa para la resolución de estos conflictos competenciales, puede afectar al ejercicio de la competencia autonómica siempre que se incluyan puertos autonómicos, y la STC 40/1998 pone precisamente como ejemplo la situación de los puertos de Marín y Villagarcía de Arosa, puertos que se extienden a sus rías. Y en estos supuestos, según la doctrina constitucional, el Estado, al delimitar el ámbito de un puerto de interés general y en uso de la competencia fijada en el artículo 149.1.20 CE, puede extenderla a las rías teniendo en cuenta el límite que consiste en no lesionar las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma.

En el conflicto competencial presentado por la Xunta de Galicia, lo que se impugna precisamente es la nueva delimitación de la zona II que lleva a cabo el Estado, que según la Xunta supone una invasión de las competencias sobre puertos de la Comunidad gallega, sobre el marisqueo y la acuicultura, así como

una lesión sobre la potestad tarifaria autonómica.

En primer lugar, en cuanto a la invasión competencial de los puertos, el Tribunal Constitucional reitera una vez más la doctrina establecida en la STC 40/1998 y afirma que la extensión de la zona II de los puertos estatales a toda una ría en la LPMM no supone la incorporación de puertos autonómicos a los puertos estatales, ya que estas zonas de aguas corresponden a los puertos autonómicos y no se pueden separar de los mismos. En consecuencia, la extensión de los puertos estatales a toda una ría no incide en los puertos autonómicos que se encuentran en aquellos y, en consecuencia, el Tribunal Constitucional afirma que no ha existido invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma gallega en este aspecto.

En segundo lugar, en relación con el marisqueo y la acuicultura, y también siguiendo con la doctrina constitucional establecida en la STC 40/1998, en cuanto a la configuración de la zona II, el Tribunal Constitucional considera que la declaración de una ría como puerto de interés general no limita el ejercicio de las competencias autonómicas en esta zona, siempre que éstas no tengan el mismo objeto jurídico, y que, por tanto, la Comunidad Autónoma gallega ostenta plenamente sus competencias sobre marisqueo y acuicultura en la zona II, ya que en aplicación de la doctrina constitucional, las competencias concurrentes estatales y autonómicas tienen diferente objeto jurídico.

Por último, el Gobierno impugna el Decreto de la Xunta 290/1986 en cuanto a los preceptos relativos a la potestad tarifaria, preceptos que hacen referencia una vez más a la definición de la zona II. El Tribunal Constitucional considera

que, si bien la definición establecida en la LPMM respecto de la zona II, como zona exterior y anexa a la zona I, que se beneficia de la proximidad o del posible uso de algunos servicios que se prestan en el puerto, es constitucional, el último inciso del precepto que lleva a cabo esta definición, el anexo, apartado I, párrafo II de esta Ley, que delimita también como zona II «el resto del litoral de la Comunidad Autónoma que no constituya zona II de los puertos de interés general del Estado» es inconstitucional, ya que con este inciso se realiza una ampliación unilateral por parte de la Comunidad Autónoma que vulnera el es-

pacio que ocupan las aguas que integran el dominio público estatal.

Finalmente, siguiendo con la cuestión de las tarifas, cuando se impugnan determinadas tarifas, y en concreto de la LPMM para el uso de las zonas portuarias, éstas aparecen vinculadas de nuevo con la delimitación de la zona II y son tarifas declaradas todas ellas constitucionales por el Tribunal Constitucional en esta Sentencia por el hecho de que la comunidad autónoma las puede cobrar por el uso de las zonas exteriores que le han sido adscritas.

María José Rodríguez

**Sentencia 91/1998, de 23 de abril (BOE núm. 120, de 20 de mayo). Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas (1660, 2459/1994; 3233, 3538/1995 y 277/1996) en relación con ciertos preceptos del Real decreto legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 30/1980, de 5 de julio, de bases sobre el procedimiento económico-administrativo (en adelante LPEA). Se argumenta la supuesta vulneración de artículos del Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC a partir de ahora), la Ley orgánica del poder judicial (LOPJ) y la Ley del proceso autonómico (LPA).**

*Ponente:*

Manuel Jiménez de Parga.

La duda de constitucionalidad tiene por objeto los art. 5.b y 40.1 del Real decreto legislativo 2795/1980. El primer precepto atribuye al Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) el conocimiento «en segunda instancia, de los recursos de alzada que se interpongan contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los tribunales económico-administrativos provinciales» (hoy tribunales económico-administrativos regionales y locales, TEARyL). Por su parte, el artículo establece que «las resoluciones del ministro de Hacienda y del Tribunal Económico-

Administrativo Central serán recurribles por vía contencioso-administrativa ante la Audiencia Nacional». Si éstos son el objeto de las cuestiones planteadas al Tribunal, el referente lo constituyen los artículos 9.3 y 152 de la Constitución (CE), 19 y 20.1.c EAC y 22 LPA. El problema consiste, pues, en decidir sobre la constitucionalidad de la atribución a la Audiencia Nacional, en detrimento del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), de la competencia para resolver los recursos que impugnan las sentencias dictadas en alzada por el TEAC. Los recursos de alzada sobre decisiones de los TEARyL están regulados por el artículo 37 LPEA y el reglamento que lo desarrolla: si la cuantía excede de

25 millones de pesetas, entonces la resolución del TEAR será susceptible de alzada ante el TEAC, y la decisión de éste podrá ser llevada, en vía contencioso-administrativa, a la Audiencia Nacional.

Según el TSJC, se produce una infracción de jerarquía normativa («deslegalización»), pues la atribución competencial la realiza el Gobierno, a través del Decreto legislativo, e incluso a través del Reglamento, ya que se fija la cuantía a efectos de recurso de alzada. Este primer argumento es descartado rápidamente por el Tribunal Constitucional, que afirma que la infracción de la Constitución no se puede decidir como una vulneración del art. 9.3 CE, sino como una afectación a unos preceptos constitucionales concretos diferentes del artículo 9.3 CE.

A continuación, el Tribunal reconstruye su posición general sobre la determinación de las competencias de los tribunales: corresponde, como primer punto, a la LOPJ establecer la «configuración definitiva» de los tribunales de justicia (STC 38/1982, FJ 6, y 254/1994, FJ 3); en segundo lugar, no toda norma atributiva de competencia jurisdiccional a los tribunales ordinarios ha de ser una ley orgánica (STC 93/1988, FJ 5); el tercer contenido que recuerda es que la LOPJ permite que otra ley o norma con rango de ley (por ejemplo, un Decreto legislativo) pueda atribuir el conocimiento de los recursos contra actos y disposiciones de órganos de la Administración del Estado a otros órganos que no sean el TSJ. Por todo ello, en el caso presente, concluye el Tribunal que no hay impedimento en habilitar a la Audiencia Nacional, en vía contencioso-administrativa, para decidir sobre las resoluciones en alzada del TEAC.

Desde el punto de vista formal, tam-

poco hay inconstitucionalidad en la norma que realiza esta atribución competencial, ni tan siquiera la fijación reglamentaria de la cuantía que abre la alzada al TEAC. La atribución de competencia jurisdiccional proviene, de hecho, del art. 40.1 del Real decreto legislativo. La fijación de la cuantía tiene una incidencia menor en la atribución de competencias y está expresamente prevista en la base tercera del texto articulado de la Ley de bases 39/1980: «c) Las resoluciones de los tribunales económico-administrativos serán susceptibles de recurso de alzada, excepto en los asuntos de cuantía que reglamentariamente se establezcan». De esta manera, la alzada ante el TEAC no es la excepción, sino la regla general, y la regulación reglamentaria es un complemento que establece, como excepción, los casos en los que la vía administrativa previa finaliza en los TEARyL.

En cuanto a la posible vulneración del art. 152 CE, se recuerda en primer lugar la STC 114/1994. En esta decisión se afirma que el art. 152 CE «nada dice sobre cuáles sean las competencias objetivas que pueden corresponder a los Tribunales Superiores de Justicia, ya que su determinación corresponde al legislador, según lo dispuesto en el art. 117.3, inciso final, CE». Por tanto, no hay una «estricta correspondencia entre el ámbito jurisdiccional de un Tribunal Superior de Justicia y el ámbito de la disposición administrativa de carácter general impugnado en un recurso contencioso-administrativo». Se sostiene, de igual manera, que los TSJ no son órganos autonómicos (STC 38/1982, FJ 4, 56 y 62/1990, FJ 6 y 4 respectivamente). Así, «los pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia no sólo recaen aplicando el ordenamiento en su conjunto, sino que poseen eficacia en todo

el territorio español» (STC 114/1994, FJ 3 B). Por todo ello no hay impedimento alguno en la atribución a la Audiencia Nacional de la competencia discutida.

En la misma línea, el Tribunal tampoco aprecia infracción alguna del art. 20.1.c EAC. Este precepto se refiere a los actos de la Administración del Estado en Cataluña. Ahora bien, las resoluciones, en este caso, no provienen del TEAR de Cataluña, sino del TEAC. Este hecho no se ve alterado por el hecho de tratarse de una discusión en relación con un tributo cedido por el Estado, pues el art. 20.1 LOFCA prevé que «b) cuando se trate de tributos cedidos, las reclamaciones en materia tributaria corresponderán a los órganos económico-administrativos del Estado». En definitiva, el art. 40.1 LPEA es compatible con el art. 20.1.c EAC.

Finalmente, el Tribunal considera irrelevantes las alegaciones referidas a los artículos 74.1.a, 66 LOPJ y 22.1 LPA. Aún así, el Tribunal sostiene, *ad abundantiam*, que si bien el art. 66 LOPJ limita la competencia de la Audiencia Nacional, en el orden contencioso-administrativo, a los actos y disposiciones de ministros y secretarios de Estado, eso no impide que en otras leyes (no es necesario que sean leyes orgánicas) se amplíe el techo competencial de la Audiencia Nacional. Además, resulta conveniente, en opinión del Tribunal, que se establezca una doctrina común en las cuestiones tributarias de cuantía importante, cosa que el TEAC puede realizar con eficacia.

En definitiva, el Tribunal desestima las cuestiones planteadas por el TSJC.

Antoni Roig

**Sentencia 109/1998, de 21 de mayo (BOE núm. 146, de 19 de junio). Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas en relación con varios preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, y de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan único de obras y servicios de Cataluña.**

*Ponente:*

Pablo García Manzano.

Las seis cuestiones de inconstitucionalidad provienen de las secciones cuarta y quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y son presentadas entre los años 1992 y 1995.

En relación con la Ley 5/1987, las dudas de constitucionalidad recaen en los art. 9.1.a, 10.2.c y 10.3, y en cuanto a la Ley 23/1987 se cuestionan los art. 1.1,

1.4, 2, apartado 1.c, 2 y 3, así como las disposiciones transitorias segunda y tercera. Los preceptos constitucionales que se consideran posiblemente vulnerados son los art. 149.1.18 (y en desarrollo del mismo también los art. 36.1, apartados a y b, y 36.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local), y los art. 137, 141 y 142 CE.

Los órganos judiciales consideran que la legislación autonómica reseñada más arriba vulnera la normativa básica estatal definitoria de las competencias míni-

mas de las diputaciones y que establece el Plan provincial como principal herramienta instrumental de sus competencias. Las leyes autonómicas imponen a las diputaciones que sus recursos destinados a obras y servicios municipales se vehiculen mediante el Plan único, elaborado por la Generalidad, con lo que se priva a las diputaciones de una competencia propia. Los órganos judiciales también plantean que la legislación autonómica puede vulnerar la autonomía provincial, más concretamente la autonomía presupuestaria de las diputaciones. El Tribunal Constitucional, en este punto, reitera doctrina anterior sobre la autonomía local como garantía institucional, como límite de que el legislador debe tener en cuenta un mínimo competencial. Considera que en la identificación de la autonomía provincial «cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en un ámbito territorial, a cargo de las diputaciones provinciales [...]; actividad que se traduce en la cooperación económica en la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial» (FJ 2).

Por otro lado, los órganos judiciales *a quo* entienden que no se respeta el orden de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, que la legislación autonómica no ha respetado la normativa básica estatal, ya que los artículos correspondientes de la LBRL delimitan las atribuciones de las diputaciones y de sus instrumentos de actuación. El Plan único actuaría como un mecanismo de sustitución de los planes provinciales. Los representantes del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad consideran que el Plan único cumple

una función de coordinación de los distintos planes provinciales, lo cual tiene un soporte explícito en el art. 36 LBRL, y que incluso puede ir más allá y ser una sustitución efectiva, de acuerdo con lo que prevé la disposición transitoria sexta del EAC. Para el Tribunal Constitucional, sin embargo, «Esta disposición transitoria, afirmamos ya en la STC 42/1983, “ha de ser interpretada en el marco de la Constitución y del propio Estatuto”. Su finalidad estriba, por tanto, en dar carácter definitivo a aquellas competencias traspasadas a la Generalidad antes de la vigencia de su Estatuto» (FJ 6). De esta manera, admite «esta peculiaridad catalana, según la cual el Plan Único tiene un carácter sustitutivo de los diversos planes provinciales» (FJ 6). Ahora bien, las competencias de la Generalidad han de ser reinterpretadas a la luz de la Constitución y del Estatuto, por lo que, según el Tribunal Constitucional, hay que examinar si el Parlamento de Cataluña, en las disposiciones legales impugnadas, ha respetado la garantía institucional de la autonomía provincial.

En este sentido, el Tribunal Constitucional considera que los art. 9.1.a y 10.2.c de la Ley 5/1987 y el art. 2.1.c de la Ley 23/1987 son respetuosos con la autonomía provincial «dado que se satisface la inexcusable participación de las diputaciones en la elaboración del Plan único, así como que se produce una adecuada correlación entre las aportaciones a dicho Plan y los municipios de su ámbito territorial en que aquellas repercuten y, en fin, que permanece subsistente la posibilidad de que las diputaciones catalanas desempeñen su competencia de cooperación económica a los municipios mediante cualquier otra fórmula (art. 89.2 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña), no ne-

cesariamente encauzada a través de las obligatorias aportaciones al Plan Único» (FJ 7).

Por conexión, considera también constitucionales los art. 10.3 de la Ley 5/1987 y 1.4 de la Ley 13/1987, «puesto que se limitan a señalar que, en cualquier caso, las aportaciones de las diputaciones al Plan único se invertirán en beneficio del respectivo ámbito territorial» (FJ 7, *in fine*).

El Tribunal Constitucional considera constitucional el segundo párrafo del art. 2.2 de la Ley 23/1987, introducido por la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1989, puesto que «La simple determinación de que, por vía convencional, las diputaciones catalanas y la Generalidad puedan determinar qué parte de las aportaciones provinciales van destinadas a financiar el programa general del Plan único, objeto de distribución territorial por comarcas y qué otra parte ha de sufragar los eventuales programas específicos de ámbito provincial, no sujetos éstos a distribución territorial (art. 1.3 de la Ley 24/1987), no implica intromisión alguna en la autonomía provincial en su dimensión presupuestaria o de capacidad de gasto público, sino que, antes al contrario, permite que, dentro de la función coordinadora que desempeña el Plan único, se produzca la voluntaria coincidencia de voluntades del ente provincial y de la Comunidad Autónoma en orden a una distribución de los recursos provinciales más atendida a la división de la actuación cooperadora en programación general y programas específicos, lo que viene a encuadrarse en la correlación entre la aportación de las diputaciones al Plan y el destino final de los fondos de que este instrumento se nutre» (FJ 9).

La exigencia de una aportación mínima de las diputaciones provinciales al Plan único de obras y servicios, contenida en la disposición transitoria segunda y en el primer párrafo del apartado 2 del art. 2 de la Ley catalana 23/1987, no vulnera los art. 137 y 142 CE, referentes a la autonomía provincial en su faceta presupuestaria. El Tribunal Constitucional considera que no es una imposición arbitraria ni unilateral de la Generalidad, «sino que toma como pauta el volumen de los recursos anteriormente destinados en sus presupuestos por las diputaciones catalanas a inversiones en obras y servicios municipales, es decir, que se adopta un módulo, el de la media aritmética de los recursos económicos presupuestados en el trienio anterior al del primer Plan único, que, en rigor, procede de anteriores decisiones emanadas de las corporaciones provinciales, en ejercicio de su potestad financiera» (FJ 11). El Tribunal Constitucional sostiene que el criterio empleado por el legislador es objetivo y determinado en función de los recursos ordinarios de las diputaciones provinciales, teniendo en cuenta, además, las eventuales variaciones de aumento o disminución en los sucesivos ejercicios, lo cual remite a la capacidad de gasto público de cada corporación provincial. El Tribunal Constitucional entiende, en definitiva, que el Plan único es un instrumento eficaz de coordinación interadministrativa.

Ahora bien, según el Tribunal Constitucional, el art. 2, apartado 3, de la Ley 23/1987, según la redacción dada por la disposición adicional vigésimo primera, apartado 2, de la Ley 13/1988, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1989, «torna problemática la posibilidad de que diputaciones catalanas ejerzan su competencia de cooperación económica al margen del Plan único, es

decir, mediante fórmulas adicionales o suplementarias de auxilio económico a los municipios de su ámbito territorial, impidiendo así que éstos sean beneficiarios de dicha función cooperadora, asignada a la provincia y a su órgano de representación como instancia de apoyo a dichos entes locales» (FJ 12), por lo que considera que no se respeta la legislación estatal básica integrante del bloque de la constitucionalidad y lo declara inconstitucional. También lo considera inconstitucional desde la perspectiva de la vulneración de la autonomía provincial reconocida en los art. 137 y 142 CE, dado que la ley catalana configura el Plan único como un instrumento exhaustivo, que comprende toda forma de cooperación económica en obras y servicios de los municipios: «En efecto, la obligada financiación del Plan único con aportaciones provinciales, en lugar de ceñirse a las cantidades destinadas por las diputaciones a la financiación de inversiones, se extiende ahora, con afán

de exhaustividad, a la totalidad de los recursos económicos incardinados a las obras y servicios de competencia municipal, con independencia de cuál sea su finalidad específica» (FJ 13) y eso no deja a las diputaciones margen de maniobra para actuar fuera del Plan único. El Tribunal Constitucional entiende que la previsión legal en cuestión supera una mera función coordinadora. Recuerda que la imposición es una de las notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad de las fórmulas cooperativas, pero aquella tiene un límite en el respeto a la garantía institucional de la autonomía provincial.

Finalmente, el Tribunal Constitucional afirma la constitucionalidad del art. 1.1 de la Ley 23/1987, que dispone genéricamente el carácter cooperativo del Plan único, siempre que se interprete de acuerdo con el respeto a la garantía institucional de la autonomía provincial.

Joan Lluís Pérez Francesch

**Sentencia 110/1998, de 21 de mayo (BOE núm. 146, de 19 de junio). Recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca.**

*Ponente:*

Manuel Jiménez de Parga.

El abogado del Estado recuerda el título competencial en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos contemplado en el artículo 149.1.22 de la Constitución, desarrollado por la Ley de aguas 29/1985, de 2 de agosto. Por otra parte, el artículo 26.1.7 y 10 atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de

lo establecido en la Constitución, sobre proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad, así como en pesca fluvial, y normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrollan dichas actividades.

Sentadas las bases, se cita la STC 227/1988, de obligada referencia, por cuya doctrina la competencia estatal sobre aguas terrestres abarcaría en el pre-

sente caso la plenitud de potestades legislativas y de ejecución. Esta misma STC consideraba que «no es inconstitucional que la Ley de aguas utilice como criterio territorial para el ejercicio de las competencias del Estado, en materia de aguas continentales, el de la cuenca hidrográfica que exceda de una Comunidad Autónoma». El abogado del Estado trae a colación este argumento para reafirmar los criterios de unidad de gestión y tratamiento homogéneo que se desprenden de dicha Ley (ver al respecto su artículo 13). Por otra parte, la Ley de aguas contempla como cauce específico del ejercicio de la competencia estatal la aprobación por el Gobierno de un Plan hidrológico, cuyo contenido se explicita en la propia Ley.

Por otra parte, y dado que nos encontramos, una vez más, ante distintas competencias que se proyectan sobre un mismo medio físico (el uso y aprovechamiento de los recursos hidráulicos) se impone la necesidad de la coordinación entre administraciones, la cual según esta parte correspondería al Estado, «en la medida en que resulten afectados los objetivos de la planificación económica». Se concluye esta argumentación afirmando que la Comunidad Autónoma no puede tomar decisiones legislativas que interfieran en las decisiones estatales sobre esta materia, interferencia en la que incurre la Ley 6/1992 impugnada. La actividad autonómica debería en todo caso ceñirse a la regulación de las materias conexas —pesca fluvial y medidas adicionales de protección del medio ambiente—, aunque éstas, sin duda, incidan en el dominio público hidráulico.

Por su parte, la representación de la Junta no discute la competencia estatal en materia de aprovechamientos hidráulicos ni el principio de unidad de

gestión, sino que en ejecución de dichas competencias se desvirtúan las competencias autonómicas antes señaladas. Más aún, considera que el Plan hidrológico no afecta de forma directa al objeto de la Ley impugnada.

Concretamente, se cuestiona la validez de los siguientes artículos de la Ley autonómica:

— *Artículos 5 y 6*: De ellos se desprende que, en todos aquellos usos del agua que supongan una modificación de los caudales, será preceptiva la previa determinación de la Junta de un régimen de caudales ecológicos. Dicha facultad se considera, desde la Junta, como parte integrante de la competencia autonómica de protección del ecosistema.

— *Artículo 7*: Exige previa comunicación a la Consejería de Agricultura sobre los vaciados o agotamientos del volumen de aguas en embalses, canales o cauces. Se admite asimismo la facultad de la Junta de retrasar las fechas de dichas operaciones «para salvaguardar la riqueza faunística», así como la posibilidad de sancionar a los concesionarios, previsiones que, a juicio del abogado del Estado, interfieren en la competencia estatal, aunque su finalidad directa sea la de proteger la fauna.

— *Artículos 8 y 9*: La Junta podrá aprobar la desaparición de obstáculos físicos para la pesca, así como la modificación de pasos y escalas con la misma finalidad. Se incluyen sanciones a los concesionarios en caso de incumplimiento. Según la Comunidad Autónoma ello no interfiere en las facultades de los organismos de cuenca, detalladas en el artículo 21 de la Ley de aguas, puesto que su finalidad sigue siendo la de proteger el ecosistema y la pesca.

— *Artículo 10*: Los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos cuyas

presas o diques dispongan de escalas piscícolas están obligados a dejar circular determinadas cantidades de caudal. De nuevo se discute una competencia de los organismos de cuenca, en cuanto a la circulación de caudal, en relación con el artículo 22 de la Ley de aguas.

— *Artículo 12:* Se refiere a los vertidos y la contaminación de las aguas, respecto a los cuales la Junta tiene, en base a esta Ley, competencias inspectoras. Concretamente, y en conflicto con el artículo 89 de la Ley de aguas, se especifica que: «Toda actividad susceptible de provocar contaminación [...] exige autorización administrativa y para su obtención será necesario y vinculante un informe de la Junta». Más aún, dicho artículo impone a empresas y municipios la obligación de adoptar «los dispositivos necesarios para evitar dichos perjuicios». En justificación de dichas previsiones, la Junta alega que éstas se refieren al ámbito del artículo 26.1.10 de su Estatuto de autonomía, añadiendo que la previsión de ilícitos administrativos especiales en la legislación discutida se justifica por su objetivo de salvaguardar la pesca.

— *Artículos 13 y 14:* Relativos a la protección de cauces y márgenes, para cuya modificación se exige igualmente informe previo y vinculante de la Junta. Asimismo se declara de interés público la restauración de la vegetación en estas zonas, determinando la Junta las características técnicas de dichas restauraciones. Todo ello plantea de nuevo un conflicto con las competencias de los organismos de cuenca en relación con los cauces, riberas y márgenes.

— *Artículo 18:* Respecto a las actividades deportivas y la navegación que pueda interferir en la pesca, se prevé su control y regulación por parte de la Junta.

— Finalmente se impugnan diversos preceptos de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley, que contemplan diversas sanciones al incumplimiento de la Ley, así como la prohibición de reducción arbitraria del caudal de aguas contemplada en el artículo 36.7 de la Ley.

Para la resolución del presente caso, el Tribunal trae a colación la STC 15/1998, relativa al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de pesca fluvial de Castilla-La Mancha, en la que se afirmaba que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente el ejercicio de otras competencias sobre el mismo, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico.

Sentado este punto de partida, el Tribunal recuerda que en otro pronunciamiento anterior, la STC 56/1989, admitió como presupuesto inherente a la actividad de pesca el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros. Al mismo tiempo, se recuerda que por Ley orgánica 11/1994, de 24 de marzo, la Comunidad Autónoma asumió competencias para dictar normas adicionales de protección del ecosistema en el que se desarrollan las actividades objeto de la Ley cuestionada.

En base a estos parámetros, el Tribunal irá precisando los artículos impugnados que rebasan manifiestamente las competencias autonómicas, invadiendo el ámbito de actuación propio de los organismos de cuenca.

En este sentido, dentro de la competencia estatal se halla «la facultad de determinar tanto los caudales generales de la cuenca como aquellos que se fijen en los correspondientes títulos concesionales». (FJ 3). Efectivamente, el principio de unidad de gestión exige que la

especificación de los caudales en las cuencas supracomunitarias sean fijados por los organismos de cuenca, rechazándose la posibilidad de regulación parcial por parte de la Comunidad Autónoma, cuyas competencias no tendrían un alcance extraterritorial.

De ello se deriva la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 5.2, 5.3 y 6 de la Ley 6/1992.

Igualmente se declara la inconstitucionalidad de los artículos 9, 10 y 36.7, puesto que imponen obligaciones o prohibiciones a los concesionarios sobre títulos concesionales previamente concedidos por la Administración del Estado. Por otro lado, el Tribunal considera una extralimitación competencial el prever mandatos generales a los concesionarios, que no se corresponden con las «medidas necesarias» para proteger la pesca de forma específica.

Como ya se había apuntado en la STC 15/1998, «la materia "vertidos" constituye un título específico propio, incardinado en las competencias sobre medio ambiente y que no puede incorporarse a otros títulos competenciales distintos». (FJ 9) Se recuerda que la regulación de los vertidos contemplada en la Ley de aguas fue declarada básica por la STC 227/1988. De ahí la inconstitucionalidad del artículo 12, en su apartado 1, por cuanto somete la capacidad de decisión del organismo de cuenca al previo informe autonómico. Con los mismos argumentos se considera que el artículo 13 excede, por lo que respecta al informe previo y vinculante que con-

templa, de las competencias autonómicas.

Igualmente, recibe reproche de inconstitucionalidad el artículo 18 de la Ley, al atribuir a la Comunidad Autónoma una competencia general sobre la regulación de la navegación fluvial.

Finalmente, se declaran contrarios al orden constitucional los artículos 60.17 y 62.5, por contemplar infracciones tipificadas en la Ley autonómica respecto al régimen de caudales de cuenca. Concretamente, se trata de la infracción menos grave: «Colocar sobre las presas, tablas u otros materiales para alterar el nivel o caudal de las aguas a menos que medie autorización de la Junta», y de la infracción muy grave consistente en: «No respetar el caudal mínimo necesario para la vida acuática, con independencia de las concesiones administrativas existentes».

Por su parte, los artículos 7, 8 y 11 se declaran ajustados al reparto competencial existente en la materia, por tratarse de normas específicamente encaminadas a la protección de la pesca, sin perjuicio de las competencias del organismo de cuenca. Concretamente, y por lo que respecta al artículo 8, el Tribunal considera que las obligaciones que contiene se refieren únicamente al régimen que deben contemplar las nuevas concesiones otorgadas por la administración hidráulica, no habiendo por tanto injerencia en las competencias estatales.

Cristina Dietrich

**Sentencia 120/1998, de 15 de junio (BOE núm. 170, de 17 de julio). Recurso de amparo 2826/1994, contra Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona estimatoria de recurso de apelación contra la dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 10 de la misma ciudad, recaída en procedimiento abreviado. Supuesta vulneración del principio de legalidad penal: normas penales en blanco. Vulneración del derecho a la presunción de inocencia: actividad probatoria insuficiente.**

*Ponente:*

Fernando García-Mon y González-Regueral.

En esta Sentencia se plantea una vez más el problema de los límites constitucionales a las leyes penales en blanco, es decir, las leyes penales que requieren de la colaboración de otras normas para definir la conducta delictiva, y de las que es un ejemplo la norma que recoge el delito de contrabando (art. 1.1.4 de la Ley orgánica 7/1982).<sup>1</sup> La vulneración de derechos fundamentales por parte de estas normas, y que fundamenta el presente recurso de amparo, radicaría en el

hecho de que si fueran complementadas por disposición sin rango de ley no se respetaría el principio de legalidad penal del art. 25.1 en relación con el derecho a la libertad personal garantizado en el art. 17.1 CE. Tal como se expone a continuación, la Sentencia del Tribunal Constitucional se mantiene fiel a su línea jurisprudencial y niega la existencia de una reserva de ley orgánica para las normas de cobertura de la ley penal en blanco, si bien la adapta a las nuevas exigencias de una realidad legislativa que se nutre de la producción normativa de los órganos comunitarios y autonómicos.

Según los demandantes de amparo,

1. Art. 1.1.4 de la Ley orgánica 7/1982, relativa a los delitos e infracciones administrativas en materia de contrabando: «Son reos del delito de contrabando, siempre que el valor de los géneros o efectos sea igual o superior a un millón de pesetas los que: [...] 4º Importaren, exportaren o poseyeren géneros prohibidos, y los que realizaren con ellos operaciones de comercio o circulación, sin cumplir los requisitos establecidos por las leyes»; art. 3.2. b de la misma ley: «Son artículos o géneros prohibidos: [...] b) Todos los que por razones de higiene, seguridad u otra causa cualquiera hayan sido comprendidos o se comprendan expresamente por disposición con rango de Ley, en prohibiciones de importación, exportación, circulación, comercio, tenencia o producción», por la inclusión de la cláusula «otra causa cualquiera».

Actualmente, la ley vigente sobre la materia es la Ley orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando (BOE núm. 297, de 13 de diciembre), que en su art. 2.1 establece que cometen delito de contrabando, siempre que el valor de los bienes sea superior a tres millones de pesetas, los que «realicen, sin cumplir con los requisitos legalmente establecidos, operaciones de importación, exportación, comercio, tenencia o circulación de especímenes de fauna y flora silvestres y sus partes y productos, de especies recogidas en el Convenio de Washington, de 3 de marzo de 1973, y en el reglamento (CEE) del Consejo, de 3 de diciembre de 1982».

Como se puede observar, en esta Ley también se recurre a la técnica de la ley penal en blanco, y por tanto, su aplicación puede suscitar el mismo tipo de problemas que la anterior. Sin embargo, dado que las particularidades de la remisión varían, las consideraciones del Tribunal Constitucional no son automáticamente trasladables de una ley a otra. Las diferencias se observan básicamente en dos puntos: en la vigente ley, la cláusula «sin cumplir con los requisitos legalmente establecidos» se extiende a todas las modalidades comisivas; y la determinación de este objeto del delito, que ahora se establece expresamente que ha de ser especie de fauna y flora silvestre, debe estar prevista en unas disposiciones concretas de ámbito internacional pero con eficacia interna reconocida.

que, a pesar de haber sido absueltos en primera instancia (Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 10, de 16 de febrero de 1994), fueron condenados por la Audiencia (Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona núm. 10, de 2 de julio de 1994), la técnica de la ley penal en blanco se utiliza incorrectamente por dos motivos. En primer lugar, porque la norma penal que efectúa la remisión no define el núcleo esencial de la prohibición; y, en segundo lugar, porque la norma de cobertura no cumple los requisitos de naturaleza, ámbito de aplicación y rango que le son exigibles.

En relación con la primera cuestión, los demandantes se basan en la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual la norma penal ha de establecer los elementos esenciales que permiten definir la conducta delictiva, pudiendo remitir la determinación de los requisitos no esenciales a otras normas.<sup>2</sup> A la luz de esta doctrina, los demandantes entienden que la norma que recoge el delito de contrabando (art. 1.1.4 de la Ley orgánica 7/1982) vulnera el principio de certeza porque no especifica el núcleo esencial de la materia de prohibición, ya que a pesar de que el precepto expresa en qué consiste la conducta delictiva (importar, exportar, etc.), no identifica cuáles son los géneros prohibidos, y el art. 3.2.b de la misma ley que los define es igualmente indeterminado.

En relación con este punto, el Tribunal Constitucional (FJ 5), si bien se reafirma en la jurisprudencia que alegan los demandantes, entiende que el objeto

material del delito está suficientemente determinado, pues si bien la ley penal no menciona *expressis verbis* los concretos géneros prohibidos, que se encuentran recogidos en el complemento extrapenal, la ley penal ofrece algún criterio válido para identificarlos, como es el requisito de que su valor sea superior al millón de pesetas.

Respecto a la segunda cuestión, y que es la que centra las consideraciones del Tribunal Constitucional, los demandantes consideran infringido el derecho a la legalidad penal, en la medida en que las normas de cobertura de la ley penal en blanco no cumplen los requisitos de ser ley orgánica, de ámbito estatal y de contenido estrictamente penal. Por tanto, consideran que está excluida de esta función de complemento de la ley penal, por incumplir los mencionados requisitos: la normativa internacional, la comunitaria, la legislación ordinaria y los reglamentos estatales y la normativa autonómica.

En relación con el requisito del rango, el Tribunal Constitucional (FJ 4) se suma a la línea jurisprudencial asentada en sentencias anteriores y asumida unánimemente por la doctrina penal, según la cual «no existe una reserva de ley orgánica para el complemento de las leyes penales en blanco». Además, observa que el mismo art. 1.1.4 de la Ley orgánica 7/1982 permite que la normativa de complemento tenga simple rango de ley.

Siguiendo esta misma orientación jurisprudencial y en contra de alguna opi-

2. Hay que recordar que el grado de aceptación de esta teoría no se corresponde con la desigual acogida que ha obtenido en la doctrina. En este sentido, M. García Arán, «Remisiones normativas, leyes penales en blanco y estructura de la norma penal», en *Estudios penales y criminológicos*, XVI/1993, pág. 88, en relación con las «remisiones en bloque» cuestiona la relevancia de la distinción entre elementos esenciales y accidentales que integran el supuesto de hecho de la norma penal, pues de hecho todos ellos son necesarios y por tanto «esenciales» para la aplicación de la consecuencia jurídica.

nión doctrinal,<sup>3</sup> el Tribunal Constitucional afirma también en esta Sentencia que la norma de complemento también puede ser un reglamento mientras no sea un reglamento independiente. De todas maneras, a pesar de que el Tribunal defiende que los reglamentos también pueden ser llamados a integrar una norma penal en blanco, evita tener que aplicarlo al caso, ya que de las ocho disposiciones mencionadas en la Sentencia impugnada como complemento de la ley de contrabando «al menos dos cumplen las exigencias establecidas por esta última», y sólo se refiere a estas dos, entre las que no se incluye ningún reglamento. Antes de pasar a exponer cuáles son estas disposiciones y por qué cumplen los requisitos, hay que observar que el Tribunal Constitucional, después de eludir aplicar el reglamento estatal para integrar la norma penal, acaba por recurrir al mismo para legitimar la aplicación de la ley autonómica. En este sentido, considera que el hecho de que ambas disposiciones coincidan en la protección de los mismos reptiles permite afirmar que la ley catalana persigue la misma finalidad que la ley estatal.

En relación con la cuestión del ámbito de aplicación de la norma, el Tribunal Constitucional (FJ 4) niega que la norma de cobertura deba ser «estatal». Por el contrario, defiende el carácter vinculante de la normativa comunitaria y justifica que pueda actuar como complemento de la ley penal. Igualmente, considera que la normativa autonómica no tiene por qué vulnerar el art. 149.1.1 y 6, y por tanto la aplicación de ésta para integrar la ley penal no tiene por qué vulnerar el principio de igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de los derechos

fundamentales, ni la reserva de competencia estatal en materia penal.

Pasando a las normas concretas que según el Tribunal Constitucional en cualquier caso cumplen los requisitos para integrar la norma penal en blanco, en primer lugar hace referencia a la normativa comunitaria, en la medida en que, como ya ha afirmado en sentencias anteriores, el derecho de las comunidades europeas, originario y derivado, es vinculante para España, y esta primacía en el orden interno le otorga la facultad de poder integrar el supuesto de hecho de una norma penal: Reglamento CEE, núm. 3626/82 del Consejo, de 3 de diciembre de 1982, relativo a la aplicación en la Comunidad del Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre, publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* núm. L 384/1, de 31 de diciembre de 1982; y el Reglamento (CEE) núm. 2295/86 del Consejo, de 21 de junio de 1986, que modifica el anterior, publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* núm. L 201/1, de 24 de julio de 1986. En concreto, y en lo que atañe al caso, el art. 6 del Reglamento comunitario 3626/82 prohíbe realizar determinadas conductas en relación con especies protegidas como las tortugas, que constituyen objeto de delito.

En segundo lugar, también considera norma de complemento válida la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales, que en su art. 18 prohíbe la tenencia de determinadas especies, entre las que figura la tortuga en cuestión (*Caretta caretta*). Según el Tribunal Constitucional: «La función que corresponde al Es-

3. En este sentido, *cf.* M. García Arán, *op. cit.*, pág. 92.

tado de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 149.1.1 CE) no puede ser entendida de tal manera que vacíe de contenido las competencias que las comunidades autónomas asuman al amparo del art. 148 de la Constitución y de sus propios estatutos de autonomía», y, por tanto, «es posible que sea diferente la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional». Siguiendo una línea jurisprudencial consolidada, el Tribunal Constitucional añade que lo que se requiere es que el núcleo del delito esté contenido en la norma penal remitente y que la norma autonó-

mica no introduzca divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin. En este caso, el Tribunal considera que se respetan todos los requisitos anteriores. En concreto, observa que la norma autonómica está dictada dentro del ámbito competencial propio, tiene rango de ley y su finalidad coincide además con la normativa de ámbito estatal, y en concreto con lo que dispone el Real decreto 439/1990, de 30 de marzo (que incluye la tortuga *Caretta caretta*), que desarrolla la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

Miriam Cugat

**Sentencia 132/1998, de 18 de junio (BOE núm. 170, de 17 de julio). Recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno en relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento vasco 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan general de carreteras del País Vasco.**

*Ponente:*

Álvaro Rodríguez Bereijo.

El Tribunal Constitucional, antes de proceder al estudio de los diferentes preceptos impugnados, realiza una serie de consideraciones de carácter general. En primer lugar (FJ 2), destaca la finalidad y el contenido coordinador de la Ley 2/1989, que tiene por objeto no las carreteras del País Vasco, sino la coordinación de competencias sobre carreteras que corresponden a las diputaciones de los territorios históricos.

En segundo lugar, entra a precisar el marco competencial en materia de carreteras. De acuerdo con la doctrina recientemente expresada en la STC 65/1998, recuerda que la competencia exclusiva que la mayoría de comunidades autónomas han asumido en base al

art. 148.1.5 CE respecto a las carreteras cuyo itinerario transcurra íntegramente dentro de su territorio no impide la existencia de títulos competenciales del Estado como los contenidos en los art. 149.1.13 y 149.1.24 CE.

Respecto a las normas impugnadas en este recurso, el Tribunal Constitucional resalta dos de los títulos competenciales contenidos en el art. 149.1.21 CE: «régimen general de las comunicaciones» (que legitima al Estado para establecer un régimen general común de comunicaciones) y «tráfico y circulación de vehículos a motor» (que conlleva la capacidad del Estado para establecer un régimen general referido fundamentalmente a la seguridad de la circulación). De acuerdo con las STC 59/1985 y 181/1992, las garantías de la seguridad en la circulación deben ser uniformes en

todo el territorio nacional. El Estado ostenta, por tanto, plena competencia sobre las normas de señalización de las carreteras y puede dictar normas técnicas sobre cualquier carretera que sea de interés general o que transcurra por más de una comunidad autónoma. Estas competencias del Estado han sido ejercidas mediante el Código de circulación y la Ley 25/1988, de carreteras (FJ 3).

Finalmente, el Tribunal recuerda que el título competencial esgrimido por la Comunidad Autónoma vasca es el art. 10.34 de su Estatuto de autonomía, según el cual la competencia sobre carreteras en el País Vasco corresponde a los territorios históricos y no a las instituciones centrales vascas. Por eso la Ley 2/1989 se limita a regular el Plan general de carreteras del País Vasco.

El primer grupo de preceptos objeto de recurso está formado por los art. 6.2 (denominación y nomenclatura de las vías), 6.3 (denominación de los itinerarios extracomunitarios e internacionales) y 6.4 (nomenclatura de las carreteras no incluidas en la red objeto del Plan) de la Ley vasca 2/1989. Las actividades contenidas en estos artículos se adecuan, según el Tribunal, a la actividad planificadora, sin entrar en materia de normativa técnica competencia del Estado. Son, pues, conformes a la Constitución. El art. 11.3 de la Ley 2/1989, que determina que las normas técnicas y de señalización del Estado tienen un carácter complementario, sí que es considerado inconstitucional por el Tribunal Constitucional, pues la declaración de supletoriedad de estas normas supone negar la aplicabilidad directa del derecho estatal en esta materia.

El abogado del Estado cuestiona también la constitucionalidad del art. 20.1

de la Ley vasca 2/1989, que exige el criterio de reciprocidad para la coordinación de aquellas actuaciones de las diputaciones forales sobre carreteras que puedan afectar a las planificadas por las administraciones del Estado o de la comunidad autónoma. Según el Tribunal Constitucional, el criterio de reciprocidad tiene un determinado contenido jurídico que presupone dos poderes públicos que interactúan en ausencia de deberes recíprocos. No responde, por tanto, a los principios de solidaridad, cooperación y coordinación que son los propios del Estado de las autonomías (STC 11/1986, 96/1986 y 64/1990, FJ 7). El art. 20.1 es declarado, pues, inconstitucional y nulo.

La disposición transitoria tercera de la Ley vasca 2/1989, en tanto declara que la competencia del Estado sobre las autopistas A-1, A-8 y A-68 es provisional, es contraria al bloque de la constitucionalidad. Según el Tribunal Constitucional, todas las partes reconocen que estas autopistas son actualmente del Estado, de titularidad estatal. La eventualidad de un traspaso de funciones y servicios sobre estas carreteras es ajena a la potestad legislativa del Parlamento vasco; de otro modo el Parlamento vasco se estaría subrogando en el ejercicio del poder constituyente sin contar con una previsión constitucional o estatutaria expresa (STC 46/1990, FJ 4).

Finalmente, la inclusión del tramo de la N-1 que transcurre por el condado de Treviño en el catálogo de la Red vasca de carreteras que consta en el anexo de la Ley 2/1989 es considerada inconstitucional por el Tribunal, pues corresponde al Estado la planificación del tramo de carretera en cuestión.

**Sentencia 133/1998, de 18 de junio (BOE núm. 170, de 17 de julio).** Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas (4413/1996, 280, 466, 468 y 4762/1997), en relación con ciertos preceptos del Real decreto legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el cual se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de bases sobre procedimiento económico-administrativo. Se discute la atribución a la Audiencia Nacional de la competencia sobre las impugnaciones contra las resoluciones dictadas por el Tribunal Económico-Administrativo Central, por supuesta vulneración de los artículos 9.3 y 152.1 CE, 19 y 20 EAC, 66 y 74 de la Ley orgánica del poder judicial y 22 de la Ley 12/1983, del proceso autonómico.

*Ponente:*

José Gabaldón López.

Las presentes cuestiones coinciden con las que dieron lugar a la Sentencia

91/1998,<sup>1</sup> a la cual se remite íntegramente el Tribunal en el fallo actual.

Igual que en aquella ocasión, se desestiman las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas aquí.

Antoni Roig

**Sentencia 147/1998, de 2 de julio (BOE núm. 181, de 30 de julio).** Conflicto positivo de competencia núm. 702/88, promovido por el Gobierno vasco, en relación con el Plan de pesca en aguas comunitarias elaborado por la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para los meses de enero y febrero de 1998.

*Ponente:*

Pablo García Manzano.

*Votos particulares:*

Rafael Mendizábal Allende y Manuel Jiménez de Parga.

Los planes de pesca, cuya elaboración es objeto de este conflicto, se corresponden con los «proyectos de listas periódicas» de barcos de altura autorizados para faenar simultáneamente en ciertos caladeros comunitarios, que, con periodicidad mensual o bimensual, las autoridades españolas debían remitir para su aprobación a la Comisión de la Comunidad Europea, con la finalidad de cumplir con las limitaciones de acceso establecidas —con carácter transitorio— en

el art. 158 del Acta de adhesión. Estos planes de pesca detallaban, pues, para el período considerado de uno o dos meses, y nominalmente, los barcos autorizados cada día para faenar en los caladeros indicados. Conviene añadir que la elaboración de estos planes de pesca se regía en parte por normas de derecho comunitario y en parte también por normas internas, ya que, más allá de ciertos condicionantes impuestos por el Acta de adhesión y los reglamentos de desarrollo, la confección de los proyectos de listas periódicas se tenía que hacer de acuerdo con los criterios de selección establecidos por las normas internas contenidas en la Orden ministerial de 12 de junio de 1981.

1. Ver el comentario de esta Sentencia en la página 217 de este mismo número de *Autonomías*.

Ahora bien, estos planes de pesca, que eran consecuencia del período transitorio previsto en el Acta de adhesión para la plena integración española en la política pesquera común, dejaron de formularse desde el 1 de enero de 1996. A pesar de ello, este régimen transitorio ha sido sucedido por un sistema (ahora generalizado a todos los estados miembros) de gestión y control del esfuerzo pesquero que, partiendo del principio de libertad de acceso de los barcos de los diferentes estados miembros en aguas de los otros, se basa en «el mantenimiento de los niveles de esfuerzo pesquero» alcanzados bajo la vigencia del régimen transitorio y en el uso de una serie de mecanismos administrativos a su servicio. En todo caso, siguen existiendo limitaciones numéricas a la presencia simultánea diaria de barcos españoles en la zona del «*box* irlandés», para cuya observancia la Orden de 21 de febrero de 1996 prevé la elaboración de unas listas o «planes de esfuerzo» semanales, cuya confección corresponde al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Por tanto, según el Tribunal, se puede entender que este cambio normativo no ha producido una desaparición del objeto del conflicto, ya que, tanto desde un punto de vista objetivo como subjetivo, persiste el interés en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida.

Lo más destacable de esta Sentencia es el trato que da a la posible desaparición sobrevenida del objeto del conflicto. El Tribunal recuerda, una vez más, que el proceso constitucional de conflicto de competencia no tiene sólo como finalidad el enjuiciamiento singular del acto o disposición desencadenante del proceso, sino también la determinación, más allá del caso concreto origen del conflicto, de la titularidad de la competencia

controvertida, para lo cual la simple pérdida de vigencia de la disposición o, como en este caso, la extinción de los efectos del acto impugnado, no determinan *per se* la desaparición del objeto, siempre que la competencia siga o pueda seguir siendo ejercida en los mismos términos que provocaron su surgimiento, y la parte promotora del proceso siga manifestando expresamente que mantiene vivo el interés en que se declare la titularidad de esta competencia, como hizo el Gobierno vasco en las dos ocasiones en que el Tribunal le brindó la oportunidad de hacerlo.

El Tribunal, citando jurisprudencia anterior, afirma la subsistencia del objeto del conflicto, porque la normativa en relación con la que se inició el conflicto no está simplemente derogada sino parcialmente sustituida por otra que plantea en esencia los mismos problemas competenciales y, muy especialmente, porque «la nueva normativa no ha sido objeto de debate procesal mediante su impugnación autónoma, ni a través del trámite de alegaciones del art. 84 LOTC» (FJ 6); por tanto, en estos casos, a diferencia de otros, el Tribunal considera que no procede ampliar ni sustituir el objeto del proceso en contemplación de la nueva normativa, quedando circunscrito al inicialmente planteado por el Gobierno vasco.

Una vez afirmada la subsistencia del objeto del conflicto, el Tribunal entra a resolver el fondo del asunto partiendo de la diferenciación entre «pesca marítima» (competencia exclusiva del Estado) y «ordenación del sector pesquero» (cuya legislación básica corresponde al Estado, y el desarrollo legislativo y la ejecución al País Vasco), de acuerdo con lo que ya estableció en anteriores pronunciamientos. Y considera que «los planes de pesca o proyectos de listas pe-

riódicas, cuya elaboración está en disputa, se inscriben claramente en el título competencial que atañe a la conservación de los recursos pesqueros y a la regulación de la actividad extractiva, al ser directa consecuencia de las limitaciones de acceso, o de esfuerzo pesquero, a los caladeros comunitarios establecidos para nuestros barcos de altura en el Acta de adhesión, por lo que deben ser enmarcadas dentro del título de "pesca marítima", competencia exclusiva del Estado» (FJ 8).

Finalmente, el Tribunal añade que «no se opone a la titularidad estatal de la competencia en disputa el hecho de que la elaboración de los referidos planes de pesca sea una competencia meramente ejecutiva, sin contenido normativo alguno, ya que, como este Tribunal ha señalado en anteriores ocasiones, la competencia del Estado en materia de 'pesca marítima' es una competencia exclusiva *stricto sensu*, por tanto, no sólo las competencias de tipo normativo, sino también las puramente ejecutivas o de gestión administrativa» (FJ 9).

La posición del Tribunal con respecto a la subsistencia del conflicto es lo que básicamente motivará los dos votos par-

ticulares. El de Mendizábal Allende comparte la decisión final de la Sentencia pero disiente en su itinerario argumental y, después de unas reflexiones y advertencias sobre la distonía ya crónica y gradualmente creciente entre la fecha en que se interponen los recursos y la que llevan las sentencias, remite íntegramente la argumentación de su discrepancia al otro voto particular. El de Jiménez de Parga considera que no se han tenido en cuenta dos principios jurisprudenciales básicos: primero, los conflictos se resuelven según las normas jurídicas vigentes en el momento del examen jurisdiccional (este conflicto debía haberse resuelto tomando en consideración las normas hoy vigentes, no las de 1988); segundo, sólo son objeto de solución los conflictos vivos; no era procedente, por tanto, entrar en el fondo del conflicto muerto y «resucitar a un muerto, que él mismo consideró que podía estar sin vida hace cuatro años, tal vez sea excesivo. Aunque sin menospreciar a quien dijo que la historia del derecho es la historia de las resurrecciones».

Marcel Mateu

**Sentencia 148/1998, de 2 de julio (BOE núm. 181, de 30 de julio). Conflicto positivo de competencia 1902/1989, promovido por el Gobierno vasco, en relación con seis resoluciones de la Dirección General de Ordenación Pesquera, de 10 de mayo de 1989, que denegaron solicitudes de ayuda para la modernización de barcos de pesca.**

*Ponente:*

Álvaro Rodríguez Berejio.

Varios armadores domiciliados en el País Vasco habían solicitado de la Administración autonómica la concesión de ayudas a la modernización y reconversión de barcos de pesca, ayudas que eran

objeto de cofinanciación estatal y de la Comunidad Económica Europea, y cuya regulación se contenía en la correspondiente normativa comunitaria, estatal y autonómica. La Comunidad Autónoma tramitó y resolvió los expedientes y los remitió a la Secretaría General de Pesca Marítima, de conformidad con la

normativa vigente, y esta Secretaría denegó las ayudas por entender que eran contrarias a lo previsto en el Reglamento (CEE) núm. 894/1987, por el hecho de que «la fecha declarada de inicio de las obras era anterior a la fecha de registro de entrada» en aquella Secretaría General.

A pesar de que tanto la normativa comunitaria como la normativa estatal que regulaba la construcción, modernización y reconversión de los buques de pesca en el momento de producirse el conflicto de competencia (1989) haya sido derogada y sustituida por otra nueva, el Tribunal considera que subsiste la controversia, porque, por un lado, la normativa básica estatal mantiene una sustancial identidad de criterios en cuanto a las competencias de las administraciones sobre las autorizaciones de las obras y la tramitación y resolución de las ayudas correspondientes y, por otro, porque el conflicto se refiere a varias resoluciones de la Secretaría General de Pesca Marítima y no a la propia normativa derogada.

Las dos partes del conflicto reconocen que las resoluciones controvertidas deben encuadrarse en el título competencial de «ordenación del sector pesquero» y el Tribunal, en coincidencia, se centra en la dilucidación de si tales resoluciones han vulnerado o no las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado que el País Vasco tiene asumidas *ex art. 11.1.c* de su Estatuto de autonomía. El Tribunal, tras diferenciar —siguiendo la STC 33/1984— entre la autorización de obra o reforma, que corresponde a la Comunidad Autónoma previo informe vinculante del Estado sobre los aspectos de su competencia, y la tramitación y resolución de las subvenciones, que corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma, afirma que «puesto que

dichas resoluciones deniegan las ayudas de modernización y reconversión a determinados armadores del País Vasco, no hay duda de su naturaleza ejecutiva por lo que, en principio, las resoluciones sólo podrían haber sido dictadas por la Comunidad Autónoma del País Vasco» (FJ 6).

Según el Tribunal, «el Estado carece de habilitación desde la perspectiva del título competencial del art. 149.1.19 CE para intervenir en la gestión de las subvenciones para reformas de modernización y reconversión de buques pesqueros, por lo que invade el ámbito de competencias propias del País Vasco en dicha materia» (FJ 6). Y, de acuerdo con el Tribunal, aquellas resoluciones tampoco hallan apoyo ni en el título competencial del art. 149.1.3 CE (ordenación general de la economía) ni pueden fundamentarse en la responsabilidad que incumbe al Estado con arreglo al art. 93 en conexión con el art. 149.1.3 CE, sobre garantía del cumplimiento del derecho comunitario. La fecha de registro del proyecto ante la «autoridad estatal» que debe servir de referencia para el «comienzo de los trabajos» es, según el Tribunal Constitucional, la fecha de registro de las solicitudes en la Comunidad Autónoma. Por lo tanto, «el Estado carece de competencia para denegar por medio de las resoluciones controvertidas las ayudas solicitadas, máxime cuando la Comunidad Autónoma del País Vasco había procedido a su resolución favorable, pues al hacerlo así procede a una revisión de la actuación autonómica que resulta inconstitucional» (FJ 8).

No obstante, el Tribunal vuelve a apelar a la colaboración entre administraciones —como hace de forma destacable en la STC 147/1998— y considera oportuno señalar que «puesto que la remisión a la Secretaría General de Pesca

Marítima de los expedientes de ayuda se hizo a efectos de su traslado a la Comisión, lo que indudablemente es una competencia estatal (STC 172/1992, fundamento jurídico 2º, entre otras), es claro que si la Secretaría General de Pesca Marítima, con ocasión del ejercicio de sus competencias sustantivas o de mera coordinación, apreciara incumplimiento de la normativa comunitaria por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la tramitación que le incumbe, deberá advertírsele a efectos de la subsanación en su caso de las deficiencias apreciadas. Tal advertencia a la Comunidad Autónoma resulta necesaria e imprescindible, no sólo como manifestación del principio de leal colaboración que está implícito en la Constitución y que es consustancial al Estado autonómico, sino por-

que de no hacerlo así estarían perjudicándose los intereses de los solicitantes españoles afectados, que podrían ver denegadas sus solicitudes por las propias autoridades comunitarias europeas» (FJ 8).

Por último, y antes de pronunciar el fallo final que simplemente declara que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Tribunal precisa el alcance de esta declaración de vulneración del orden constitucional de competencias afirmando que la pretensión del Gobierno vasco «puede estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular las resoluciones impugnadas».

Marcel Mateu

**Sentencia 149/1998, de 2 de julio (BOE núm. 181, de 30 de julio). Recurso de inconstitucionalidad 2307/1990, planteado por el presidente del Gobierno de la Nación contra varios preceptos de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco.**

*Ponente:*

Manuel Jiménez de Parga.

La impugnación de la Ley de ordenación del territorio del País Vasco se centra en la posible inconstitucional de sus art. 21, párrafo 1 (en la parte en que se remite al art. 17.3, párrafo 2, y art. 17.5 de la misma ley), 25 y disposición adicional segunda, por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, al permitir una invasión o limitación indebida de las competencias con incidencia territorial que el art. 149.1 CE reserva al Estado. El análisis de este recurso de inconstitucionalidad se hará examinando de forma individual cada uno de los artículos impugnados,

viendo cuáles han sido los argumentos para defender la posible inconstitucionalidad o conformidad con la Constitución, y cuál ha sido la decisión final del Tribunal Constitucional.

Pero antes de empezar a examinar los artículos impugnados, debemos mencionar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto de la materia ordenación del territorio. Así, el Tribunal Constitucional, recordando su doctrina, dice que esta materia «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» (FJ 3), pero dentro de este título no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que

tengan incidencia territorial y que afecten a la política de ordenación del territorio.

Por tanto, dado que hay diferentes actuaciones que inciden en el territorio, hay que articular mecanismos de coordinación y cooperación, lo cual supone que el ente competente sobre ordenación del territorio debe respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio. En este sentido hay que tener presente que «el Estado tiene atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (vgr. art. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE) [...] con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las comunidades autónomas pretenden llevar a cabo (STC 61/97, FJ 22, recogiendo la doctrina de las STC 149/91 y 36/94; también, STC 40/98, FJ 30)». En consecuencia el ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial se encuentra condicionada por las competencias estatales que afecten al territorio.

Establecidas estas premisas, el Tribunal Constitucional pasa a pronunciarse sobre la posible inconstitucionalidad de los artículos impugnados por el abogado del Estado.

### 1. *El artículo 21, párrafo 1*

El art. 21 establece la aplicación de las previsiones del art. 17 de la misma ley a los planes y proyectos que corresponda promover a la Administración del Estado y a las entidades y organismos que

dependan de ella en el ejercicio de sus competencias.

a) El abogado del Estado defiende la inconstitucionalidad del art. 21, párrafo 1, porque dispone la aplicación a la Administración del Estado de lo previsto en el art. 17, apartado 3, párrafo 2, y apartado 5 de la misma ley. Así, el abogado del Estado entiende que, de acuerdo con lo que dispone el art. 17.3, párrafo 2, se establece que el Gobierno vasco puede no consentir las rectificaciones solicitadas por el Estado en supuestos en los que exista un interés público excepcional. Por otro lado, del art. 17.5 se deriva que se considerarán nulas *ex lege* las determinaciones de la planificación estatal que contradigan la ordenación territorial vigente en el País Vasco. Esto lleva al abogado del Estado a considerar que la Comunidad Autónoma vasca ha situado a la Administración del Estado en una relación de subordinación jerárquica respecto de la Administración de la comunidad autónoma, situación ésta que resulta incompatible con la doctrina constitucional, establecida por el Tribunal Constitucional básicamente en las STC 77/1984 y 56/1986, que reconoce que existen determinados supuestos en que debe prevalecer la competencia estatal sectorial si su ejercicio es incompatible con la competencia urbanística autonómica.

b) El representante del Gobierno vasco aclara que la LOTPV no regula criterios de concurrencia, sino que establece, teniendo en cuenta que los instrumentos de ordenación que crea destinan y reservan usos al suelo, sus límites respectivos y su eficacia. Por tanto, no prevé reglas de prevalencia entre competencias estatales y autonómicas. Así, la remisión del art. 21 al art. 17 no sustituye el procedimiento propio de elaboración de los planes o proyectos sectoriales del Estado, sino que sólo se extiende a

las precisiones específicas de consulta y resolución de conflictos. El art. 17.3 se limita, en su opinión, a prever el órgano competente para adoptar la decisión, una vez recibida la propuesta de la Administración del Estado, de rectificar los instrumentos de ordenación territorial, que deberá ser el órgano competente en materia de ordenación del territorio. En cuanto al art. 17.5, establece una regla clásica de la relación de jerarquía entre los instrumentos de ordenación territorial que establece la LOTPV, y la sanción de nulidad que prevé no resulta extensible a los planes y proyectos sectoriales estatales a los que se refiere el art. 21.

c) En el mismo sentido, el representante del Parlamento vasco defiende que los art. 17.3, párrafo 2, y 17.5 no tratan una cuestión de prevalencia de competencias concurrentes, sino que sus previsiones son resultado del ejercicio de la competencia exclusiva que atribuye el art. 10.31 EAPV a la comunidad autónoma. Así, el art. 17.3 prevé la posibilidad de que se puedan modificar los instrumentos de ordenación territorial, siendo sólo competente la autoridad autonómica, pero sin que ello conlleve que el Estado no pueda ejercer su competencia. Y la sanción de nulidad del art. 17.5 es consecuencia natural de la jerarquía normativa de los planes sectoriales que contradigan los planes superiores, pero no actúa en ámbitos diferentes del planificador.

d) El Tribunal Constitucional, en primer lugar, considera que en estos supuestos de concurrencia es necesario que se establezcan fórmulas de cooperación, pero dado que no siempre estas fórmulas pueden ser suficientes, y teniendo presente que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque tam-

bién sea exclusiva, de una comunidad autónoma (STC 56/1986, FJ 3)» (FJ 4), la comunidad autónoma deberá incorporar necesariamente en sus instrumentos de ordenación territorial las rectificaciones imprescindibles para aceptar las decisiones estatales que incidan en este ámbito.

En este sentido, la remisión del art. 21, párrafo 1, al art. 17.3, párrafo 2, vulnera el orden competencial, porque atribuye a la decisión discrecional del Gobierno vasco la introducción o no de rectificaciones en los instrumentos de ordenación territorial derivadas de las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias. Esto lleva a declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 21, ya que se remite al art. 17.3, párrafo 2.

Por el contrario, la remisión del art. 21 al art. 17.5 no puede ser interpretada en el sentido alegado por el abogado del Estado, dado que este último artículo regula sólo las relaciones entre los instrumentos de ordenación territorial que la propia ley crea y, así, la sanción de nulidad que prevé el precepto es consecuencia de la jerarquía existente entre aquellos instrumentos, no siendo aplicable a los planes y proyectos promovidos por la Administración del Estado a los que se refiere el art. 21, porque no forman parte del conjunto instrumental jerarquizado que establece y regula la LOTPV. Por tanto, la remisión genérica del art. 21 al art. 17 no se refiere a la sanción de nulidad prevista en el art. 17.5, lo cual lleva a rechazar la inconstitucionalidad del precepto en este supuesto concreto.

## 2. El artículo 25

El art. 25 LOTPV prevé que los conflictos que puedan plantearse por la con-

tradición entre las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la ley o en los planes urbanísticos previstos en la legislación sobre el régimen del suelo, y los proyectos de obras, actividades o servicios promovidos por la Administración del Estado, u organismos o entidades de derecho público que dependan de esta Administración, se resolverán de acuerdo con lo establecido en el art. 180 LRSyOU (Real decreto 1346/1976, de 9 de abril). El apartado 2 del art. 25 añade que, una vez autorizado el proyecto, el Gobierno vasco, con la valoración previa de sus repercusiones en el territorio, ordenará la formulación de las modificaciones adecuadas en los instrumentos de ordenación del territorio y planes urbanísticos afectados.

a) La inconstitucionalidad del art. 25 deriva, según el abogado del Estado, de la remisión que hace al art. 180 TRLS (1976) porque implica una restricción indebida de las competencias estatales, que podrían prevalecer en otros supuestos no previstos en este artículo, siempre que se respetaran los límites exigibles por la buena fe constitucional. Así, el abogado del Estado sostiene que el art. 180 no puede ser el único procedimiento para coordinar las competencias estatales y autonómicas, porque sólo se refiere a las competencias estatales y municipales, y la Comunidad Autónoma vasca no puede obligar al Estado a seguir un determinado procedimiento para ejercer sus competencias exclusivas.

b) El Gobierno vasco y el Parlamento vasco consideran que el art. 25 no establece una regla de prevalencia, sino una excepción a las competencias de la Comunidad Autónoma respecto de los planes de ordenación territorial, y de los municipios respecto de los de ordenación urbana, siempre que concurren ra-

zones de urgencia y excepcional interés público. La competencia sobre la solución de estos posibles conflictos corresponde, a su entender, a la comunidad autónoma, y en este sentido la LOTPV, en lugar de innovar el ordenamiento, ha hecho una remisión al art. 180 TRLS.

c) Para poder pronunciarse sobre la posible inconstitucionalidad del art. 25, el Tribunal Constitucional recuerda cuál es el contenido del art. 180 TRLS (sustituido por el art. 244 TRLS, Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio). Así, este artículo autorizaba, cuando razones de urgencia o interés público lo exigieran, al ministro competente por razón de la materia a acordar la remisión al ayuntamiento correspondiente del proyecto de actos de edificación o de uso del suelo de que se tratara en el caso concreto, para que en el plazo de un mes le notificara la conformidad o disconformidad con el planeamiento urbanístico vigente. En caso de disconformidad, facultaba al Consejo de Ministros, después de los informes preceptivos, para decidir si se podía ejecutar el proyecto y ordenar, en este supuesto, la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento.

Esto implica, respecto al art. 25.1 LOTPV, que la Administración del Estado, ante una posible contradicción entre los proyectos de obras, actividades o servicios promovidos por ella en el territorio de la comunidad autónoma y las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o los planes urbanísticos, podrá remitir, cuando razones de urgencia o excepcional interés público así lo exijan, el proyecto afectado al órgano correspondiente para que dicte la conformidad o disconformidad del proyecto con el planeamiento territorial o urbanístico vigente, y podrá, en el supuesto de disconformidad, decidir

el Consejo de Ministros, previos informes preceptivos, la ejecución del proyecto. El Tribunal Constitucional considera que esta remisión que hace el art. 25.1 no implica, como considera el abogado del Estado, una restricción indebida de las competencias estatales.

El art. 25.2 LOTPV prevé, como ya hemos dicho, que una vez autorizado el proyecto al que se refiere el apartado 1 del artículo, el Gobierno vasco, previa valoración de sus repercusiones en el territorio, ordenará la formulación de las modificaciones necesarias en los instrumentos de ordenación del territorio y planes urbanísticos afectados.

El Tribunal Constitucional establece cuál ha de ser la interpretación de este artículo para que resulte conforme con la Constitución, y dice que no atribuye una decisión final al Gobierno vasco, sino que distingue las dos decisiones a adoptar en los supuestos previstos en el art. 180 TRLS. La primera decisión se refiere a la procedencia de la ejecución del proyecto contrario a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de los planes urbanísticos, y la decisión corresponde a la Administración del Estado, dado que el proyecto se desarrolla en el ejercicio de las competencias reservadas *ex* art. 149.1 CE. La segunda decisión se refiere a la adecuación del planeamiento vigente para hacerlo compatible con la decisión estatal, competencia ésta que, teniendo en cuenta el art. 10.13 EAPV (atribución de la competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma vasca en materia de ordenación del territorio y urbanismo), corresponde a la comunidad autónoma, y, de acuerdo con lo que dispone el art. 25.2, al Gobierno vasco. Además, no se puede entender que el precepto otorgue una facultad discrecional al Gobierno vasco para hacer las modificaciones, sino

que necesariamente deberá llevarlas a cabo cuando se den los presupuestos del art. 180.2 TRLS. Esto lleva a rechazar la impugnación de la Administración del Estado del art. 25.2 LOTPV.

### 3. *La disposición adicional segunda*

La disposición adicional segunda prevé que la Administración del Estado podrá formular y preparar planes territoriales sectoriales en el ejercicio de sus competencias, de acuerdo con la legislación sectorial aplicable.

a) En opinión del abogado del Estado esta disposición adicional segunda es inconstitucional porque supone una habilitación competencial a favor de la Administración del Estado para la que el legislador autonómico es incompetente.

b) El Gobierno vasco considera que esta disposición no establece habilitación competencial alguna, sino que sólo regula un instrumento de ordenación territorial que ha de promover, desarrollar y aprobar la Administración del Estado.

c) El Parlamento vasco estima que la disposición respeta las competencias estatales, y lo que hace es reconocer la existencia en el ámbito de ordenación del territorio de competencias que se mezclan.

d) Según el Tribunal Constitucional esta disposición faculta al Estado para que en el ejercicio de sus competencias sectoriales con incidencia territorial formule y prepare planes territoriales sectoriales, lo cual supone una habilitación competencial genérica a favor del Estado, siendo manifiesto que el legislador autonómico es incompetente, y que ha vulnerado los límites de su competencia en materia de ordenación del territorio. En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda.

Marta Fernández

**Sentencia 150/1998, de 2 de julio (BOE núm. 181, de 30 de julio). Recurso de inconstitucionalidad 572/1991, promovido por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 14/1990, de 18 de noviembre, de concentración parcelaria.**

*Ponente:*

Rafael de Mendizábal Allende.

El artículo 26.1.9 del Estatuto de autonomía de la Comunidad de Castilla y León (en adelante EACL) otorga competencia exclusiva a ésta en materia de «agricultura, ganadería, industrias agroalimentarias y zonas de montaña, de acuerdo con la ordenación general de la economía». Este precepto es la cobertura competencial alegada por la Comunidad para dictar la Ley recurrida. Por su parte, el abogado del Estado reconoce que existe una habilitación general, pero discute ciertas extralimitaciones en preceptos puntuales, en concreto los artículos 7.1 en un inciso determinado, 66.1, 3 y 4 en conexión con el art. 100.b y, por último, el art. 94.1. Todos ellos, en opinión del mismo, habrían invadido competencias estatales.

El art. 7.1, primer párrafo, es discutido en un único aspecto. Se adjudica la presidencia de las comisiones locales de concentración al «juez de primera instancia a cuya jurisdicción pertenezca la zona» y si hubiera varios, «al decano o aquél en quien éste delegue». Según el abogado del Estado, el título competencial que permitiría integrar al juez de primera instancia en un órgano autonómico como la Comisión Local de Concentración parcelaria es la «Administración de justicia», competencia exclusiva estatal en virtud del art. 149.1.5 CE. Por su parte, la Comunidad Autónoma no considera inconstitucional la referida previsión, pues la Ley estatal de reforma y desarrollo agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero,

contiene esta misma regulación. Así pues, el Tribunal reconoce la competencia estatal alegada, que concreta en la facultad de regular las funciones de jueces y magistrados. La atribución de facultades no jurisdiccionales por parte de la Comunidad Autónoma podría afectar a la potestad jurisdiccional y es, en todo caso, competencia estatal el ponderar qué funciones podrían ser eventualmente compatibles con la independencia y exclusividad de la función jurisdiccional. En resumen, el mencionado inciso es inconstitucional puesto que la Comunidad Autónoma no dispone de competencia en la materia.

Los art. 66.1.3 y, en relación con éste, 100.b son también discutidos. Según el abogado del Estado, la Comunidad Autónoma carece de competencia para atribuirse, como hace, en cambio, en estos preceptos, los bienes vacantes o sin propietario remanentes de las operaciones de concentración parcelaria. En efecto, esta regulación supone una subrogación en la posición del Estado, que es el destinatario de dichos bienes según los art. 21 y 22 de la Ley del patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril. Por el contrario, la postura autonómica consiste en recordar la decisión de este Tribunal en la STC 58/1982, cuando afirma que «los bienes vacantes podrían en principio ser atribuidos a entes distintos de la Administración central». La competencia autonómica en materia de concentración parcelaria debería permitir a una ley de la Comunidad realizar esa atribución.

Sin embargo, el Tribunal no es de la misma opinión. Efectivamente, si bien la STC 58/1982 permite que los bienes vacantes puedan ser atribuidos a entes distintos de la Administración central, también se señaló en aquella ocasión que «sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar tal atribución». En realidad, no podría ser de otra forma según el Tribunal, puesto que la norma que regule dicha atribución tendrá naturaleza civil y se trata de una competencia estatal (*ex art. 149.1.18 CE*) sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por parte de las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, donde existan. Añade el Tribunal que «[...] en caso contrario la legislación de las comunidades autónomas que se atribuyera a dichos bienes dejaría vacía de contenido en este punto concreto la competencia del Estado». Por lo tanto, se declaran inconstitucionales los art. 66.1.3 y, en conexión con éste, 100.b.

En cuanto a la posible inconstitucionalidad del art. 94.1 de la Ley, la crítica del abogado del Estado tiene que ver con la naturaleza procesal de la misma: referencias al valor de las fincas gravadas, domicilio del deudor y título de crédito apto para ejecutar las fincas gravadas en el procedimiento judicial sumario regulado en la Ley hipotecaria. El art. 149.1.6 habilita al Estado con competencia exclusiva sobre «legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades, que en este orden se derivan de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas». No tiene la presente Ley ninguna particularidad sustancial, en opinión de éste, respecto a la Ley de reforma y desarrollo agrario y no está jus-

tificado, por lo tanto, que la ley autonómica establezca tales particularidades procesales en la ley sustancial. Además, el Estatuto de autonomía de esta comunidad no contiene la previsión que podría habilitar esa regulación peculiar. En opinión de la Comunidad Autónoma, el precepto cuestionado no es inconstitucional porque, a pesar de que la Comunidad carece de competencia en materia procesal, dicho precepto no hace sino reproducir el art. 86.1 de la Ley de reforma y desarrollo agrario. El Tribunal sostiene que, pese a lo aducido por las partes, no se trata de un precepto de naturaleza procesal. La legislación procesal se refiere a la regulación de un procedimiento judicial o como mínimo de alguna especialidad de éste. En el precepto discutido las referencias a la Ley hipotecaria figuran en el art. 130 de esta última, que contiene una regulación sustantiva de carácter civil: ciertas características que deben incluirse en la escritura pública constitutiva de una hipoteca, como el precio de la finca y el nombre del domicilio del deudor, así como la necesaria anotación registral. En cuanto al segundo punto, el Tribunal recuerda varios pronunciamientos sobre la posibilidad de reproducir por parte de las comunidades autónomas preceptos estatales en materias donde éstas no tenían competencia (STC 40/1981, FJ 1.c; 10/1982, FJ 8; 62/1991, FJ 4; 147/1993, FJ 4; 162/1993, FJ 4; 162/1996, FJ 3, entre otras). En estas decisiones se declara la inconstitucionalidad de la normativa autonómica reproductora de legislación estatal. Por lo tanto, el art. 94.1 también resulta inconstitucional.

En definitiva, se declaran inconstitucionales el inciso «estarán presididas, con voto de calidad, por el juez de primera instancia a cuya jurisdicción per-

tenezca la zona; si hubiere varias, por el decano o por aquél en quien éste delegue» del art. 7.1, así como los art. 66.1.3 y 4, 100.b y 94.1 de la Ley 14/1990, por

infracción de la distribución constitucional de competencias.

Antoni Roig

**Sentencia 156/1998, de 13 de julio (BOE núm. 197, de 18 agosto). Recurso de amparo 3455/1995 interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que desestima la impugnación de la Orden de la Consejería de Administraciones Públicas que resolvía definitivamente concurso de traslado para provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Guardas Forestales de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Alegación de la vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a la función pública.**

*Ponente:*

Tomás S. Vives Antón.

El recurso de amparo tiene por objeto básicamente decidir si la exclusión del recurrente de amparo del concurso de traslado convocado por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios del Cuerpo de Guardas Forestales de esa comunidad, por carecer de la condición de funcionario de la Administración autonómica, vulnera el art. 23.2 CE.

Los antecedentes que resultan relevantes en este recurso de amparo tienen su punto de partida en el hecho de que el recurrente, que era agente forestal del Estado, se presentó al concurso convocado por Orden de 4 de mayo de 1993 de la Consejería de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la provisión de puestos de trabajo vacantes reservados a funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Guardas Forestales de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. El concurso fue resuelto defi-

nitivamente por Orden de 13 de diciembre de 1993, en la que se excluía al demandante de amparo por no tener la condición de funcionario del Cuerpo de Guardas Forestales de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El recurrente de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, considerando que el paso de un funcionario estatal a una Administración autonómica sólo es posible si la legislación regional lo autoriza.

A la vista de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, el recurrente de amparo estima vulnerados el derecho a la igualdad (art. 14 CE), el derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.2 CE).

En primer lugar, el Tribunal Constitucional desestima la causa de inadmisibilidad alegada por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de no agotamiento de los recursos en la vía ju-

dicial ordinaria; a continuación, debido a que el art. 23.2 CE constituye una manifestación específica del principio de igualdad en el ámbito de la función pública, sólo procede a examinar su vulneración y no la del art. 14 CE.

En cuanto al derecho reconocido en el art. 23.2 CE, el Tribunal Constitucional recuerda que este derecho actúa tanto en el momento de acceder a la función pública como en el curso de la relación funcional, siendo aplicable también a la provisión de puestos de trabajo, aunque en este segundo supuesto los principios constitucionales derivados de este derecho fundamental no se aplican con el mismo rigor.

Así, en materia de acceso a provisión de puestos de trabajo, nos encontramos ante un derecho de configuración legal, correspondiendo al legislador la determinación de los criterios que deben tenerse presentes para la citada provisión, siempre y cuando tales criterios hallen justificación en la mejor prestación de servicios o en la protección de otros bienes constitucionales y no introduzcan discriminaciones personales constitucionalmente prohibidas.

Concretamente, la movilidad de funcionarios entre funcionarios de las administraciones autonómicas y la del Estado se encuentra regulada en el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, que permite que sean cada una de las administraciones públicas las que establezcan los puestos de trabajo que pueden ser ocupados por funcionarios de

otras administraciones. Por lo tanto, el art. 17.1 permite que las comunidades autónomas puedan ejercer sus competencias en materia de organización de su función pública. Habilitación esta que halla su justificación en el reconocimiento constitucional de la autonomía de los diferentes entes territoriales que configuran el Estado, posibilitando que gocen de las competencias necesarias para autoorganizar sus administraciones, y que por lo que respecta a las comunidades autónomas resulta directamente de los art. 147.2.c y 148.1.1 CE y concordantes de los respectivos estatutos de autonomía. Así, sin perjuicio de que deban respetar la legislación básica en esta materia (art. 149.1.18), poseen competencias para organizar su Administración pública y la función pública.

De acuerdo con estos fundamentos, el Tribunal Constitucional concluye que la exclusión del recurrente del concurso para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Guardas Forestales de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por no tener la condición de funcionario de esa Administración no vulnera el art. 23.2 CE, porque la reserva de los puestos de trabajo es una manifestación del ejercicio de competencias que en materia de organización de la función pública corresponde a la Comunidad Autónoma. En consecuencia, desestima el amparo.

Marta Fernández

**Sentencia 166/1998, de 15 de julio (BOE núm. 197, de 18 de agosto).\*** Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2776/1990, planteada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Burgos en relación con los núm. 2 y 3 del art. 154 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, por supuesta vulneración de los art. 24.1, 117 y 118.

**Sentencia 201/1998, de 14 de octubre (BOE núm. 276, de 18 de noviembre).** Recurso de amparo núm. 1333/1996, formulado por el Ayuntamiento de Aguilar de la Frontera contra Auto de la Audiencia Provincial de Córdoba confirmatorio en apelación de autos del Juzgado de Primera Instancia de dicha capital que no dieron lugar a la nulidad de actuaciones promovidos por dicha corporación municipal frente a resoluciones del referido Juzgado, sobre embargo de bienes, dimanantes de juicio ejecutivo, seguido por el Banco Urquijo, contra el referido Ayuntamiento.

**Sentencia 228/1998, de 1 de diciembre (BOE núm. 313, de 30 de diciembre).** Recurso de amparo núm. 3938/1993, promovido por la Compañía «Sevillana de Electricidad, Sociedad Anónima» contra el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, que resuelve el recurso de súplica contra la providencia recaída en el trámite de ejecución de sentencia en autos del recurso contencioso-administrativo seguido contra el Ayuntamiento de Umbrete.

*Ponentes:*

Fernando García-Mon, Julio Diego González y Pablo García Manzano, respectivamente.

El motivo de reseñar conjuntamente las sentencias enunciadas es la estrecha relación de los dos recursos de amparo con la cuestión de inconstitucionalidad relacionada en primer lugar. Todas ellas giran alrededor del análisis que realiza el Tribunal Constitucional del art. 154 de la LHL desde la perspectiva que proporcionan los art. 24.1, 117.3 y 118 de la Constitución. En otros términos, el objeto de los diferentes pronunciamientos es encontrar un punto de equilibrio entre, por un lado, el privilegio que para la Administración pública significa la au-

totutela ejecutiva y la inembargabilidad de sus bienes y fondos y, por otro lado, el derecho del ciudadano a la tutela judicial efectiva, completado con la previsión de que la ejecución de las sentencias sea competencia de los tribunales de justicia.

El Pleno del Tribunal parte de la base de que tanto la autorutela ejecutiva de la Administración local para hacer efectivos los fallos judiciales condenatorios, como la inembargabilidad de la hacienda municipal, poseen dos fundamentos. El primero es la separación de poderes de forma que la jurisdicción y la Administración tuvieran una relación sin interferencias. El segundo son exigencias derivadas de los principios de legalidad administrativa y legalidad presupuesta-

\* Sobre esta Sentencia, véase también el artículo de Oriol Mir, «¿El fin de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de las administraciones públicas? Comentario a la STC 166/1998, de 15 de julio», en la sección «Comentarios y Notas», pág. 119, de este mismo número de *Autonomías*.

ria. En consecuencia, si bien la ejecución de las sentencias es competencia de la jurisdicción, lo cierto es que el ordenamiento ha establecido límites a esta capacidad previendo que el derecho del ciudadano no es absoluto e incondicionado (STC 61/1984).

Este límite a la ejecución de sentencias queda recogido en el art. 154, cuando dispone que los tribunales no pueden ejecutar las sentencias contra elementos que componen la hacienda local. Atribuye a los entes locales el cumplimiento de las sentencias contemplando —de acuerdo con el principio de legalidad presupuestaria— que sea a través del presupuesto y, en su caso, por medio de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, como se dé satisfacción de las sentencias condenatorias de la Administración.

No obstante, el Tribunal deja constancia de que el principio de legalidad presupuestaria que prevé el precepto analizado no puede ser excusa para el cumplimiento, dentro de un plazo razonable, de la sentencia de que se trate. En este sentido, el art. 24 de la Constitución, en tanto garantiza el derecho del particular a la tutela judicial efectiva incluyendo la ejecución de sentencias sin dilaciones indebidas, no puede verse superado por el citado principio. A esta idea se ha de añadir que la capacidad del Tribunal para deducir el correspondiente testimonio por delito de desobediencia, caso de que el cumplimiento no se produzca en plazo razonable, no es el cauce para satisfacer el derecho que posee el particular (STC 67/1984 y 294/1994) tras una sentencia condenatoria de la Administración.

De acuerdo con esta idea cabe plantear que, en el supuesto de que el régimen general de cumplimiento de las sentencias no sea atendido, se exploren

otras vías de ejecución de las sentencias como es acudir al embargo de los bienes del ente local lo que, evidentemente, choca con la inembargabilidad contemplada en el art. 154.2 de la LHL. Sin embargo, abundando un poco más, el Tribunal advierte que el fundamento de ese privilegio es el de garantizar la eficacia de la actuación de la Administración pública de forma que se ha de examinar cuáles son los elementos que integran, en sentido amplio, los bienes de los entes locales con el fin de determinar si todos ellos son necesarios para esa actuación eficaz.

En este sentido, entiende el Tribunal que la protección que implica la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad se ha de predicar de los bienes de dominio público y los comunales tal y como se desprende del art. 132.1 de la Constitución. Esta protección, sin embargo, no se ha de extender a los bienes patrimoniales o propios de las entidades locales que poseen su propio régimen jurídico, salvo que hayan sido afectados a un uso público o a la prestación de un servicio público del que la entidad local es responsable.

Relacionando esta idea con el análisis que se efectúa del art. 154 de la LHL, el Tribunal expone una conclusión que es conveniente citar literalmente: «[...] el régimen general de pago previsto en el art. 154.4 LHL no garantiza, por sí solo, que la Entidad local deudora cumpla con el mandato judicial, pudiendo posponer o diferir la ejecución de la Sentencia y quedando así insatisfecho el derecho de crédito del particular acreedor, por lo que la inembargabilidad establecida en el art. 154.2 LHL, en la medida en que se extiende a “los bienes en general de la Hacienda local” y comprende los bienes patrimoniales no afectados materialmente a un uso o servicio públi-

co, no puede considerarse razonable desde la perspectiva del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que el art. 24.1 CE reconoce y garantiza. Pues no está justificada en atención al principio de eficacia de la Administración pública ni con base en el de continuidad en la prestación de los servicios públicos. Ni tampoco puede considerarse proporcionada en atención a la generalidad con que se ha configurado este obstáculo o limitación al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, excediendo así notoriamente las finalidades que la justifican».

En consecuencia, el Tribunal Constitucional estima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad presentada declarando inconstitucional y nulo el inciso

que en el art. 154.2 de la Ley de haciendas locales hace alusión a los bienes en general de los entes locales. Éstos, en tanto no estén afectados a un uso o servicio público, pueden ser ejecutados con el objeto de hacer efectivas las resoluciones judiciales condenatorias de la Administración. En los recursos de amparo, de forma acorde con lo expuesto, no concede el amparo a la corporación local en el primer caso, siendo acorde con el ordenamiento la ejecución de los bienes del ente local para el cumplimiento de la sentencia condenatoria y sí estima el derecho, en el segundo caso, del recurrente a la ejecución de la resolución judicial firme sobre los bienes del Ayuntamiento de Umbrete.

José Antonio Fernández Amor

**Sentencia 171/1998, de 23 de julio (BOE núm. 197, de 18 de agosto). Conflictos de competencia acumulados (506/1986 y 1637/1991) promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el art. 6 del Real decreto 2385/1985, de 27 de diciembre, sobre modificación de la estructura orgánica de la Organización de Ciegos Españoles, y con el art. 7 del Real decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).**

*Ponente:*

José Gabaldón López.

Ambos conflictos de competencia planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña se refieren a la titularidad para autorizar en el territorio catalán las modificaciones, alteraciones o variaciones que el régimen de sorteos del cupón pro ciegos de la ONCE pudiera tener, y para inspeccionar los servicios y actividades de explotación del cupón.

El art. 6 del Real decreto 2385/1985 requiere la previa autorización del Mi-

nisterio de Economía y Hacienda para establecer los «términos, características, modalidades, frecuencia, cuantías, números de billetes y, en general, cualquier aspecto de los sorteos del cupón pro ciegos, así como las alteraciones totales o parciales que dichos sorteos hubieren de experimentar». Además, un Gabinete Técnico dependiente de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se encarga de asesorar al Consejo de Protectorado y por delegación de la «inspección de los servicios y actividades de la Organización, en particular en lo relativo a la ex-

plotación del cupón pro ciegos». Por su parte, el Real decreto 358/1991 establece la previa autorización del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Asuntos Sociales, sobre cualquier modificación del régimen de los sorteos del cupón que implique cambios en la naturaleza del juego de azar, variaciones en los porcentajes destinados a cada premio o en la frecuencia de los sorteos ordinarios y extraordinarios, el precio del mismo y la cantidad de emisión (sin perjuicio de la posibilidad de incremento reconocida en el art. 8.2.d al Consejo de Protectorado y de las modificaciones que, dentro de ciertos límites, el Consejo General de la ONCE puede realizar por razones organizativas o comerciales).

El letrado de la Generalidad de Cataluña considera afectada, con esta regulación, la competencia exclusiva del art. 9.32 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC): «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas». Es, por tanto, competencia exclusiva de la Comunidad ordenar y controlar los juegos que tengan lugar en territorio catalán, sea cual sea la entidad que lo organice. Se hace referencia asimismo a la competencia catalana en materia de asistencia social (art. 9.25 EAC), dadas las particularidades de la ONCE y sus actividades. Finalmente, no se considera aplicable la STC 163/1994, al tratarse de un juego distinto.

Según el abogado del Estado, la competencia autonómica en materia de juegos y apuestas se refiere a aquellos acotados al territorio autonómico, y no afecta a las modalidades de lotería de ámbito nacional, dado el monopolio estatal en la configuración de sus rendimientos como recursos ordinarios de sus presupuestos y, por lo tanto, integrados en la

hacienda general (art. 149.1.14 CE). Esta regla general no se ve alterada en el caso de loterías con finalidades especiales como la lotería pro ciegos, cuya gestión y beneficios se han concedido a la ONCE. El título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y sobre fundaciones y asociaciones de carácter benéfico-asistencial y de ámbito nacional (art. 9.24 EAC), dado el carácter de entidad de derecho público de la ONCE, serían, en su opinión, otros fundamentos de la regulación estatal.

Según el Tribunal, la materia discutida no puede reconducirse al ámbito de la asistencia social, pues los preceptos estudiados no regulan actividades de asistencia o protección social sino ciertos aspectos de la gestión y explotación de un sorteo con premios. El título competencial relevante debe ser, pues, el de juegos y apuestas. De hecho, la Generalidad no cuestiona la competencia estatal para reordenar la ONCE y establecer controles sobre sus actividades económicas y sociales, sino que sólo discute la regulación de las autorizaciones y controles de las modificaciones en los sorteos del cupón. Dicho esto, el alto Tribunal estudia la naturaleza y evolución de la ONCE y la necesidad de los sorteos como recurso indispensable de la entidad. La ONCE es «una organización de base asociativa que, además de atender a la consecución de fines privados, propios de los miembros que la integran, participa, en cuanto corporación de derecho público, en el desempeño de funciones públicas o de interés público en aquellos supuestos concretos en que la Administración le delega su ejercicio». El sorteo en cuestión se halla íntimamente ligado a la decisión de creación de la ONCE y al

cumplimiento de los fines de interés público que tiene encomendados, siendo ésta la principal fuente de ingresos de la entidad.

Establecidas estas precisiones, el Tribunal entra entonces en el núcleo de su decisión: el régimen de distribución de competencias en materia de juegos y apuestas. A tal efecto, se recuerdan las STC 163, 164 y 216/1994 y 49/1995. La competencia exclusiva de la Generalidad en materia de casinos, juegos y apuestas, con excepción de las apuestas mutuas deportivo-benéficas, incluye la organización y autorización de la celebración de juegos en territorio catalán (STC 163/1994, FJ 3, y 164/1994, FJ 4). Ahora bien, se recuerda a continuación que las competencias autonómicas deben ser determinadas de acuerdo con una interpretación sistemática del bloque de la constitucionalidad, y no sólo por la expresión concreta utilizada en los estatutos de autonomía. Ya en la STC 163/1994, FJ 5, se dice que el monopolio estatal sobre la lotería «se extiende a los demás juegos de suerte que pueden concurrir con ella y asume la competencia para autorizarlos». Por lo tanto, en virtud del art. 149.1.14 CE corresponde al Estado «en razón de su naturaleza de fuente de la hacienda estatal, la gestión del monopolio de la Lotería nacional y con él la facultad de organizar loterías de ámbito nacional» (*id.*, FJ 8). De este modo, en las STC 164 y 216/1994 se consideró que la organización y explotación de la lotería primitiva y sus modalidades «bono loto» y «el gordo de la primitiva» eran competencia del Estado. Por lo tanto, el monopolio fiscal sobre la lotería (art. 149.1.14 CE) no queda limitado a la Lotería nacional, que es sólo una modalidad, sino a «todo lo que ésta significa como monopolio históricamente definido insti-

tucionalmente». El ámbito nacional del presente sorteo hace que se superponga a la Lotería en sus diferentes modalidades, y esta afectación al ámbito y al posible rendimiento fiscal del monopolio le corresponde al Estado autorizarla. En efecto, la hacienda nacional no se reduce únicamente a los ingresos tributarios sino que incluye asimismo los que organiza y gestiona el Estado mediante un monopolio fiscal (STC 49/1995).

En conclusión, los citados preceptos no invaden las competencias autonómicas en materia de casinos, juegos y apuestas. Por lo tanto, se desestiman los conflictos planteados.

*Voto particular:*

Pedro Cruz Villalón.

La discrepancia radica tanto en la decisión como en la argumentación realizada. Según este magistrado, el cupón pro ciegos no es una modalidad de la lotería cuyos rendimientos formen parte de la hacienda pública del Estado y, por tanto, que forme parte del monopolio estatal sobre loterías. Por el mero hecho de ser una corporación de derecho público, de base asociativa, en efecto, y tener fines de interés público, sus ingresos, que ciertamente proceden del juego, no tienen por qué ser incluidos en el título estatal de hacienda pública y excluir así la competencia autonómica sobre el juego. Lo que hay que decidir, pues, es si, siendo un sorteo que deroga el «monopolio fiscal» sobre loterías, corresponden al Estado las competencias discutidas. Pues bien, de acuerdo con el EAC la competencia sobre el cupón correspondía, desde 1979, a Cataluña, pendiente de traspaso de servicios. En aquellos inicios, el sorteo

no era nacional, y a pesar de ello la Generalidad no ejerció su competencia. Más tarde, sostiene este magistrado, la conversión en sorteo nacional, con la dimensión actual, no debería haberse realizado completamente sin tener en cuenta a la Generalidad, como ha sucedido.

*Voto particular:*

Carlos Viver i Pi-Sunyer.

También en este caso el magistrado disiente de la argumentación y de la decisión final. Las competencias discutidas, afirma éste, deben ser incluidas en la materia casinos, juegos y apuestas, que es competencia autonómica. En efecto, la única excepción explícita es el juego nacional de las apuestas mutuas deportivo-benéficas. Ni la extensión territorial ni el que sea un ingreso de la entidad organizadora pueden desvirtuar que los aspectos discutidos deban incluirse en la materia de competencia autonómica.

Tampoco considera adecuado incluir las actividades discutidas en la materia hacienda pública, tal y como se afirmó en los votos particulares a las STC 163, 164 y 216/1994. En el presente caso, la interpretación extensiva del título referido es aún más flagrante para éste,

pues no son recursos de la hacienda pública: no son exigidos y gestionados por la Administración del Estado, no están destinados a cubrir el gasto público y, ante todo, no se integran en el tesoro público. La Sentencia reconoce la inexistencia de una afectación directa a la hacienda pública, aunque defiende, en cambio, una incidencia mediata. Esta línea interpretativa de los títulos competenciales, a juicio de éste, no los define según su objeto y contenido sino según los fines y efectos prácticos que pueden derivarse de los mismos. Esta interpretación magnifica el criterio de instrumentalidad, casi como lo hace la teoría de los poderes implícitos, y puede poner en peligro, de generalizarse, la distribución constitucional de competencias. Así, por ejemplo, el tradicional monopolio estatal sobre los juegos no puede ser referente de constitucionalidad. Otro ejemplo lo constituye la afectación del cupón al monopolio fiscal como argumento utilizado por la mayoría y que, por el contrario, no es consecuente con la afectación que también producen los juegos autonómicos. No hay que seguir esta vía de utilizar el interés respectivo como título competencial, como ya se afirmaba en la STC 37/1981.

Antoni Roig

**Sentencia 172/1998, de 23 de julio (BOE núm. 197, de 18 de agosto). \* Recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de septiembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan único de obras y servicios de Cataluña y las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios incluidos.**

*Ponente:*

Julio Diego González Campos.

Tres son los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la citada Ley en los años 1988 y 1989. El primero, promovido por más de 50 senadores del Grupo Popular, contra la totalidad de la Ley por entender que el Plan único supone la supresión de los planes provinciales previstos en el art. 36.2 LBRL y en los art. 149.1.18, por un lado, y en los art. 137, 141 y 142 CE, por otro. Considera especialmente graves los art. 3, 4 y 5 de la Ley impugnada, por vulnerar la autonomía financiera de las corporaciones provinciales. El segundo recurso de inconstitucionalidad planteado es promovido por el presidente del Gobierno y se dirige exclusivamente contra el sistema de aportaciones al Plan único, según lo previsto en el art. 2 y en la disposición transitoria segunda de la Ley, por entender que vul-

neran la autonomía provincial. El tercero, también interpuesto por el presidente del Gobierno, impugna la disposición adicional vigésimo primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/1988, de presupuestos de la Generalidad para 1989, en la medida en que reforma el art. 2, párrafos 2 y 3, de la Ley 23/1987. La nueva redacción de los preceptos no afecta, sin embargo, a la controversia suscitada.

El Tribunal Constitucional afirma en el fundamento jurídico 2 de la presente Sentencia (BOE de 18 de agosto) que el objeto de las citadas impugnaciones ya ha sido resuelto en la STC 109/1998 (BOE de 19 de junio), remitiéndose a su anterior pronunciamiento. Más en concreto, recuerda que el art. 2.3 de la Ley 23/1987 fue declarado inconstitucional y nulo, por lo que se ha producido la desaparición sobrevenida del objeto de los presentes recursos.

Joan Lluís Pérez Francesch

**Sentencia 173/1998, de 23 de julio (BOE núm. 197, de 18 de agosto). Recurso de inconstitucionalidad 1014/1988, planteado por el presidente del Gobierno contra varios preceptos de la Ley del Parlamento vasco 3/1988, de asociaciones. Voto particular.**

*Ponente:*

Carles Viver Pi-Sunyer.

El recurso de inconstitucionalidad que ahora examinamos plantea la in-

constitucionalidad de los art. 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 23, de la disposición adicional y de la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento vasco 3/1988,

\* Sobre esta Sentencia, véase también el artículo de M. A. Cabellos, «La relación entre ley orgánica y competencia para regular los derechos fundamentales. Comentario a la STC 173/1998, de 23 de julio», en la sección «Comentarios y Notas», pág. 87, de este mismo número de *Autonomías*.

por considerar que vulneran los art. 81.1, 139.1 y 149.1.1 y 6 CE.

Podemos advertir ya que nos encontramos ante un recurso complejo en el que se tratan cuestiones importantes como el alcance de los art. 81.1 y 149.1.1 CE respecto a aquellas competencias, concretamente la de asociación, que hayan sido asumidas por las comunidades autónomas y donde se manifiestan dos posiciones distintas en cuanto al referido alcance, entre los miembros del Tribunal Constitucional, pues el voto particular es defendido por cinco magistrados, siendo la composición del Tribunal de sólo once magistrados.

Los motivos que, en opinión del abogado del Estado, permiten defender la inconstitucionalidad de los artículos impugnados de la Ley 3/1988 hallan su fundamento básicamente en el hecho de que, conforme a los art. 81.1, 139.1, 149.1.1 y 149.1.6 CE, el Estado posee la competencia para establecer los elementos generales definidores de las asociaciones como institución civil, mientras el título competencial autonómico previsto en el art. 10.13 EAPV, al hacer referencia a tipos concretos de asociaciones, autorizaría a las comunidades autónomas sólo para establecer la regulación concreta derivada de las especificidades del carácter docente, artístico, benéfico o asistencial de las asociaciones de dicho tipo.

Por su parte, tanto el Parlamento como el Gobierno vasco defienden la constitucionalidad de todos los preceptos de la Ley 3/1988, que deriva del hecho de que el art. 10.13 EAPV atribuye a la Comunidad Autónoma vasca la competencia exclusiva sobre asociaciones. Así, aunque se admite la existencia de límites constitucionales, en su opinión el art. 81.1 no prevé un título competencial, debiéndose realizar una interpreta-

ción restrictiva de su contenido reservando al Estado únicamente lo que afecta al contenido básico y a los límites básicos del derecho de asociación. En cuanto a la alegación del abogado del Estado de que el art. 10.13 EAPV sólo atribuye competencias para regular los aspectos específicos de las asociaciones previstas en él, consideran que la misma es errónea, porque la atribución de competencia sobre asociaciones lo es respecto a las asociaciones genéricamente consideradas.

El Tribunal Constitucional, ante dichas alegaciones, y antes de entrar en el análisis de la posible inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, establece el marco general que hay que tener presente para resolver el presente recurso de inconstitucionalidad.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional delimita cuál es el alcance del art. 10.13 EAPV que atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva sobre «asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco». El Tribunal Constitucional considera que de la lectura de este artículo resulta que la Comunidad Autónoma carece de un título competencial para regular todas las asociaciones de derecho común, sino sólo un determinado tipo de asociaciones. Respecto a las potestades que incluye la atribución de esta competencia, el Tribunal Constitucional afirma que aquellas comprenden tanto la función legislativa como la ejecutiva, pudiendo regular el régimen jurídico externo e interno de las asociaciones previstas en el art. 10.13 y llevando a cabo la correspondiente acción administrativa.

En segundo lugar, en opinión del Tribunal Constitucional la Ley 3/1988 tiene como único objeto la regulación de

las asociaciones previstas en el art. 10.13 EAPV y no realiza una regulación general de las asociaciones que desarrollen sus funciones en el País Vasco, como defendía el abogado del Estado.

Respecto a los límites constitucionales que condicionan la competencia exclusiva del País Vasco sobre determinados tipos de asociaciones, el Tribunal Constitucional considera que un primer límite es el derivado del art. 81.1 CE, que impide que la comunidad autónoma pueda regular el desarrollo directo de los elementos esenciales del derecho fundamental de asociación. Asimismo, hay que tener en cuenta que las asociaciones poseen diferentes elementos civiles, administrativos, procesales, fiscales, penales, respecto a los que el Estado ostenta títulos competenciales que deben compatibilizarse con la competencia autonómica; en este sentido hay que tener presentes el art. 139.1 CE (todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español), 149.1.1 CE (el Estado tiene competencia para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales) y 149.1.6 CE (el Estado posee competencia exclusiva sobre legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas).

1. En cuanto al límite constitucional derivado del art. 81.1 CE, el Tribunal Constitucional afirma que la reserva de ley orgánica no contiene título competencial alguno habilitante a favor del Estado, aunque lo que resulta relevante no es esto sino la delimitación del alcance material de la reserva de ley orgánica.

Así, el Tribunal Constitucional, recurriendo a su doctrina, recuerda que debe aplicarse un criterio restrictivo para determinar el alcance de la reserva, tanto por lo que se refiere al término *desarrollo* como a la *materia* objeto de la reserva; ello implica que sólo es necesaria la ley orgánica cuando se desarrolla de forma y en elementos esenciales el derecho fundamental y, en concreto, respecto al derecho de asociación, lo reservado a la ley orgánica es «la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas» (STC 132/1989, FJ 16).

En relación con la reserva de ley orgánica y los títulos competenciales atribuidos al Estado, el Tribunal Constitucional recuerda que el ámbito de la reserva no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado, y que la fijación del alcance de la reserva debe tener en cuenta la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, lo que implica que el Estado podrá regular el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto, mientras que el legislador ordinario, estatal o autonómico, con competencias sectoriales sobre la materia, tendrá atribuida la regulación de la misma. No obstante, el propio Tribunal Constitucional advierte, respecto al derecho de asociación, que entre la regulación del derecho de asociación y la del régimen jurídico de las asociaciones existe una zona de penumbra, que supondrá el examen concreto de cada uno de los supuestos para delimitar si pertenece a un ámbito u otro.

Por último, y debido a que el legislador estatal no ha dictado ninguna ley orgánica de desarrollo del derecho de asociación, el Tribunal Constitucional

tiene que recurrir al contenido abstracto de la reserva de ley orgánica, lo que supone el análisis de las características propias del derecho reconocido en el art. 22 CE. Así, el Tribunal Constitucional concluye que debe entenderse reservada a la ley orgánica la regulación de «los aspectos esenciales del contenido del derecho en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes, al alcance del mismo en las relaciones *inter privados*, a las garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su naturaleza de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al legislador orgánico la precisión de los límites que, en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial, puedan establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas [...] así como los límites en relación al derecho de asociarse de determinados grupos de personas [...], o en relación a la libertad de asociarse» (FJ 8).

Dada la delimitación del ámbito del art. 81.1 CE, el Tribunal Constitucional entra a examinar si los preceptos impugnados vulneran ese ámbito. Así, por lo que se refiere a los principios generales previstos en el art. 2 de la Ley, no se consideran contrarios a la Constitución aquellos que establecen que la constitución de asociaciones es libre y voluntaria, que nadie puede ser obligado a ingresar en una asociación o a permanecer en la misma, que la condición de miembro de una asociación no puede suponer discriminación o ventaja alguna por parte de los poderes públicos. Sí resulta contraria al art. 81.1 CE la previsión de que la organización y funcionamiento de las asociaciones será democrática y

que la constitución de éstas se llevará a cabo respetando el pluralismo y los principios democráticos, por ser un desarrollo directo de un elemento esencial para defender la libertad de autoorganización de las asociaciones que sólo puede ser establecida por ley orgánica; en consecuencia, la remisión que el art. 12.1 de la Ley hace a dicho apartado del art. 2 también resulta inconstitucional.

2. Respecto a la competencia estatal atribuida *ex art.* 149.1.1 CE, ésta permite al Estado regular «el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales [...]» debiendo ser «las condiciones básicas [...] las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en un igualdad formal absoluta (STC 61/1997, FJ 8)». Esto supone que el Estado no puede, alegando esta competencia, pretender la regulación del régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados.

Sin embargo, por no haber dictado una norma que regule este contenido primario y las facultades elementales que garanticen una igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de asociación, no puede atribuirse a la legislación autonómica una invasión competencial, porque el art. 149.1.1 CE no determina un ámbito material que permita excluir cualquier intervención de las comunidades autónomas, sino que habilita al Estado para condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. No obstante, el Tribunal Constitucional deduce lo que podrían considerarse las condiciones básicas del derecho de asociación. Así, la definición legal del concepto de asociación y deter-

minados aspectos del régimen jurídico externo de las asociaciones que sean imprescindibles o necesarios para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación.

Establecidas estas consideraciones, el Tribunal Constitucional examina, en primer lugar, si los art. 4.a, 5, 8, 9, 11, 16, 17 y 19 de la Ley 3/1988, que regulan el régimen jurídico externo de las asociaciones, vulneran el art. 149.1.1 CE. De acuerdo con esto, considera que no resultan inconstitucionales la normativa aplicable a la constitución e inscripción de las asociaciones sobre las que la Comunidad Autónoma ejerce competencia (art. 4.a); la previsión de que las asociaciones se constituyan mediante el acuerdo de tres o más personas (art. 5.1); la delimitación de los tipos de personas que pueden constituir y ser miembros de las asociaciones que son competencia del País Vasco (art. 5.2); la formalización documental del acuerdo asociativo (art. 5.3); la inscripción de las asociaciones en el Registro de asociaciones creado por la Ley 3/1988 (art. 8); la determinación de los efectos legales de la inscripción y el régimen de las asociaciones inscritas (art. 9 y 11) y no inscritas (art. 17); las facultades que las asociaciones de competencia autonómica pueden ejercer para cumplir sus fines (art. 16); la disolución de las asociaciones culturales, artísticas, benéficas y similares del País Vasco (art. 19).

En cuanto a las normas que regulan el régimen jurídico interno de las asociaciones, el Tribunal Constitucional estima conformes a la Constitución la determinación de la normativa aplicable al régimen interno de las asociaciones objeto de la Ley (art. 4.b); la regulación de los estatutos y su modificación (art. 6 y 7); la organización y funcionamiento de las asociaciones vascas (art. 12); los de-

rechos y deberes de los socios (art. 13 y 14); las uniones de asociaciones (art. 23), y la aplicación de la Ley a las asociaciones de alumnos y de padres de alumnos (disposición adicional).

3. En relación con la previsión del art. 139.1 CE de que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español», el Tribunal Constitucional aclara que este precepto es un presupuesto o límite, pero no un título competencial que acote el ejercicio de las competencias estatales *ex* art. 149.1 CE y las de las comunidades autónomas de acuerdo con sus estatutos. En ningún caso este principio puede ser entendido «como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que en cualquier parte del territorio se tengan los mismos derechos y obligaciones» (FJ 10) y, además, debido a que la legislación autonómica tiene un ámbito de aplicación territorialmente limitado, lo que debe preservarse es el trato igual a todos los residentes en la misma comunidad autónoma.

En opinión del Tribunal Constitucional ninguno de los preceptos impugnados vulnera la previsión del art. 139.1 CE.

4. Por último, se examina la posible vulneración de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.6 CE sobre legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas, recordando el Tribunal Constitucional que la implantación o establecimiento de un mecanismo jurisdiccional como cauce de resolución de controversias es materia propia de la legislación procesal reservada al Estado;

así como lo es el establecimiento de los plazos para acceder a la justicia y la definición de las atribuciones de los juzgados y tribunales. Aclara asimismo que la competencia para regular determinadas materias no permite regular la defensa jurídica de los correspondientes derechos e intereses innovando el ordenamiento procesal, ni establecer reglas de competencia jurisdiccional.

En consecuencia se considera inconstitucional la previsión del art. 8, que establece una vía procesal específica para reaccionar frente al incumplimiento del plazo de inscripción y la denegación de ésta, al invadir la competencia estatal exclusiva sobre legislación procesal. También resulta inconstitucional el art. 12.3, que prevé la impugnación ante la jurisdicción de los acuerdos de los órganos de las asociaciones y establece un plazo de acceso a los tribunales. Asimismo se declara la inconstitucionalidad del art. 13.4 en la parte que contempla que la habilitación del libro de registro de socios, el libro de actas y el libro de cuentas pueda ser realizada por la autoridad judicial. Por último, resulta inconstitucional el art. 21, que delimita la competencia de los órdenes contencioso-administrativo y civil para conocer de las cuestiones planteadas respecto al régimen de las asociaciones reguladas por la Ley 3/1988.

*Voto particular:*

Manuel Jiménez de Parga, al que se adhieren José Gabaldón, Fernando García-Mon, Vicente Gimeno y Rafael de Mendizábal.

El voto particular parte de una concepción radicalmente distinta tanto del trato que la Constitución da al derecho de asociación como de los límites que afectan a la regulación de las asociaciones por parte de las comunidades autónomas.

En primer lugar se discrepa de la interpretación que la mayoría del Tribunal Constitucional ha realizado respecto a cuál es la voluntad de la Ley 3/1988. Así, se considera que la Ley pretende regular las asociaciones en cuanto instituciones definitorias de la estructura básica de una sociedad democrática, y no establecer normas concretas respecto a las asociaciones sobre las que posee competencia; en consecuencia, desarrolla un derecho fundamental, lo que resulta contrario a la Constitución.

En segundo lugar, se estima que el Tribunal Constitucional, para resolver el presente recurso de inconstitucionalidad, ha situado en el centro al Estatuto de Autonomía del País Vasco y en la periferia a la Constitución, olvidando que ésta es preeminente y fundamental, puesto que es la fuente del reconocimiento y atribución que hace el Estatuto de las competencias.

En tercer lugar, se discrepa de la interpretación del art. 81.1 CE, respecto a cuándo se desarrolla un derecho y cuándo se regula su ejercicio. En este sentido se afirma que la reserva de ley orgánica supone el desarrollo de la norma constitucional, concretando la definición genérica y abstracta de ésta. Así, en cuanto al derecho de asociación, son cuestiones reservadas a ley orgánica la determinación del número mínimo de personas exigible para constituir una asociación, los fines de las asociaciones y su régimen jurídico.

Se discrepa asimismo de la interpretación del art. 81.1 CE respecto al régimen de distribución de competencias, diciendo que este artículo es una norma previa de atribución de competencias a favor del Estado al establecer que determinadas materias sólo pueden ser reguladas por ley orgánica y, por lo tanto, únicamente las Cortes Generales pueden aprobarlas.

Tampoco existe acuerdo con la interpretación del art. 149.1.1 CE, al considerar que este artículo no habilita al Estado para regular, con carácter general ni en sus aspectos básicos, un derecho fundamental.

Por último, el art. 10.13 EAPV sólo autoriza a la Comunidad Autónoma para dictar normas que regulen el ejercicio del derecho de asociación y no su desarrollo, hallando como límite que del art. 149.1.1 CE se desprende que la regulación del ejercicio del derecho de asociación en el País Vasco debe respon-

der a un mínimo uniforme para toda España, que tendrá que fijar el Estado como garante de las «condiciones básicas», no siendo posible una ley vasca general de asociaciones sino que sólo se atribuyen competencias respecto a las asociaciones concretas citadas en el art. 10.13 EAPV.

En consecuencia, se consideran inconstitucionales los art. 2, 4, 5, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 23 de la Ley 3/1988.

Marta Fernández

**Sentencia 174/1998, de 23 de julio (BOE núm. 197, de 18 de agosto). Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas planteadas por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, registradas con los núm. 2275/93 y 1002/95, sobre la posible inconstitucionalidad de la disposición adicional duodécima de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992.**

*Ponente:*

Álvaro Rodríguez Bereijo.

En el presente supuesto el Tribunal plantea que se han de estudiar dos cuestiones. Por un lado, si la disposición adicional, objeto de la cuestión planteada, regula el acceso a la función pública de forma contraria a lo que dispone el principio de igualdad que recoge el art. 23.2 de la CE y el art. 103.3 de la CE. Por otro lado, si es constitucionalmente correcto que sea en una ley de presupuestos donde se regule el mencionado acceso.

En relación con el primer aspecto, el Tribunal entiende que se ha de conservar en el ordenamiento la disposición adicional impugnada si es posible interpretarla conforme a la Constitución (se remite a su Sentencia 4/1981) y es apli-

cable el principio de conservación de la Ley (se remite a sus sentencias 63/1982 y 16/1998). En este sentido, la citada disposición no es inconstitucional porque a los funcionarios interinos que pretenden acceder a la función pública se les tenga en cuenta los servicios prestados a la Comunidad si, además, se garantizan los principios generales de mérito y capacidad. Insiste el Tribunal en que no se está planteado con semejante regulación una convocatoria específica para esos interinos, lo que sí resultaría una transgresión del texto constitucional.

Sin embargo, la inconstitucionalidad del precepto impugnado deviene cuando se examina si puede ser o no parte de una ley de presupuestos autonómica. En efecto, el Tribunal, con la presente sentencia, da un paso más en su línea juris-

prudencial sobre el contenido de las leyes de presupuestos, completando su análisis al relacionarla con la aplicación de los principios presupuestarios que recoge la Constitución (esencialmente el art. 134 de la Ley fundamental).

El alto Tribunal recoge la jurisprudencia que ha ido elaborando en materia de contenido de la Ley de presupuestos. En este sentido diferencia un contenido mínimo, necesario e indispensable constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos y un contenido posible, no necesario o eventual (sentencias 63/1986, 65, 126 y 134/1987, 65, 66 y 67/1990, 76 y 237/1992, 83/1993, 178 y 195/1994 y 61/1997) que ha de poseer una relación con aquél núcleo esencial. Esta conexión ha de reunir dos requisitos necesarios: de una parte, es preciso que la materia guarde una relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento; y de otra, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (sentencias 76/1992 y 195/1994).

La justificación de esta limitación radica en las características que singularizan la Ley de presupuestos frente al resto de leyes ordinarias. Se ha de tener en cuenta que se trata de una ley con una función específica atribuida por la Constitución como es la de aprobar los presupuestos generales del Estado, incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal y consignación de los beneficios fiscales que afecten al Estado. Asimismo, es una ley que posee peculiaridades y especificidades en su tramitación

parlamentaria que restringen las facultades de los órganos legislativos para el análisis, la discusión y el debate de otros proyectos o proposiciones de ley (sentencias 27/1981, 65/1987, 76/1992, 116/1994 y 195/1994).

La mención del principio de seguridad jurídica cierra la argumentación del Tribunal en este punto. El principio regulado en el art. 9.3 de la CE exige que la Ley de presupuestos generales del Estado, que posee un contenido concreto y previsto por la Constitución, no contenga disposiciones que regulen aspectos no relacionados con lo que esa ley ha de incluir distorsionando su función constitucional (sentencias 65/1990, 76/1992, 116/1994, 178/1994, 195/1994 y 61/1997).

Ahora bien, realizado este paso, todavía queda por examinar si es posible trasladar esta jurisprudencia, elaborada en relación con las leyes presupuestarias estatales, a las leyes presupuestarias autonómicas. El Tribunal cuenta con un precedente en la Sentencia 116/1994, donde se examinó la aplicación del apartado 7 del art. 134 a las leyes presupuestarias autonómicas. En aquella ocasión el fallo fue negativo a la aplicación del precepto señalado, puesto que la Constitución en ese precepto se refiere de forma expresa a los presupuestos estatales. El Tribunal advierte que si del resto de normas que componen el bloque constitucional que regula el poder financiero de las comunidades autónomas (estatuto de autonomía, leyes estatales delimitadoras de competencias y los principios constitucionales aplicables a los poderes públicos) no se deriva que las leyes presupuestarias que elaboran no pueden crear tributos, la aplicación de la limitación se ha de ceñir a las leyes presupuestarias estatales.

Sin embargo, en el presente supuesto

no aplica de forma mimética la conclusión a la que llega en el fallo precedente, puesto que existe una variante a tener en cuenta. En este supuesto, tanto el Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 12.1 y 55.1) como el art. 21 de la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas recogen que las leyes de presupuestos autonómicas deben tener un contenido concreto (un núcleo compuesto por los ingresos y gastos y un contenido con una determinada relación) semejante a lo que ocurre con las leyes estatales.

En consecuencia, el paso final en el análisis del alto Tribunal es examinar si la regulación que contiene la disposición adicional puede ser parte de una ley de presupuestos. En este sentido, en-

tiende que no guarda relación con las previsiones presupuestarias puesto que no es una previsión de ingreso ni una habilitación de gasto, ni forma parte del contenido eventual, dado que ni guarda relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto ni puede entenderse que esta previsión constituya un complemento necesario para la eficaz ejecución del presupuesto. En definitiva, el Tribunal entiende que la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición no sobreviene por la regulación que realiza del acceso a la función pública sino por estar incluida en una ley de presupuestos cuyo contenido viene marcado por el bloque constitucional.

José Antonio Fernández Amor

**Sentencia 175/1998, de 23 de julio (BOE núm. 197, de 18 de agosto). Varias cuestiones de inconstitucionalidad contra los artículos 9.1.a y 10.2.c de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, y el art. 2.1.c, 2 y 3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción que dio a estos dos últimos apartados la disposición adicional vigésimo primera de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para 1989.**

*Ponente:*

Manuel Jiménez de Parga.

Nueve cuestiones de inconstitucionalidad planteadas entre los años 1995 y 1997 por la sección quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Como ya hemos visto en la Sentencia

anterior, el Tribunal se remite a la primera sentencia recaída sobre el mismo objeto —la STC 109/1998— que declaró la inconstitucionalidad del art. 2.3 de la Ley 23/1987, así como la de los demás preceptos impugnados, declarando la desaparición sobrevinida del objeto de las presentes cuestiones.

Joan Lluís Pérez Francesch

**Sentencia 179/1998, de 16 de septiembre (BOE núm. 251, de 20 de octubre).  
Recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno  
contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 3/1990, de 16 de marzo,  
de seguridad industrial.**

*Ponente:*

Fernando García-Mon y González Re-  
gual.

La presente Sentencia desestima, de acuerdo con la nueva situación competencial surgida tras la entrada en vigor de la Ley 11/1994, de reforma del Estatuto de Castilla y León, el recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno contra la Ley 3/1990, de seguridad industrial de Castilla y León.

El representante del presidente del Gobierno argumentaba la inconstitucionalidad de la Ley 3/1990 de Castilla y León afirmando, en primer lugar, que esta Comunidad Autónoma carecía de competencia legislativa en materia de seguridad industrial, pues su Estatuto de Autonomía había sido aprobado por la vía prevista en el art. 143 CE, que limitaba las materias asumibles por la Comunidad a las previstas en el art. 148.1 CE, donde no consta la seguridad industrial. Añadía, como segundo argumento, que la competencia sobre seguridad industrial correspondía en todo caso al Estado —también para las comunidades que accedieron a la autonomía por otras vías—, sobre la base del art. 149.1.29 CE, que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública.

Entre el momento en que fue presentado el recurso de inconstitucionalidad y el del juicio entró en vigor la Ley orgánica 11/1994, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, por la que la Comunidad Autónoma pasó a tener competencia exclusiva en materia de industria, «sin perjuicio de lo que deter-

minen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear» (art. 26.27 de su Estatuto de Autonomía).

Según el Tribunal Constitucional, la reforma del Estatuto alteró radicalmente los términos del debate. En este sentido el Tribunal afirma que el canon de constitucionalidad que hay que utilizar en el juicio de constitucionalidad debe ser el vigente en el momento de dictar sentencia. En opinión del Tribunal, es doctrina uniforme que «en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones» (FJ 2; STC 48/1998, FJ 3, y STC 147/1992, FJ 1, entre otras).

De acuerdo con el nuevo art. 26.27 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la Comunidad tiene competencia exclusiva en materia de industria. Teniendo en cuenta que la materia «seguridad industrial» se incluye en el núcleo fundamental de la materia «industria» (STC 203/1992, FJ 2), el Tribunal Constitucional reconoce la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para legislar en materia de seguridad industrial. En cuanto al reparto de funciones en el ámbito de la seguridad industrial, el Tribunal cita jurisprudencia según la cual «el Estado tiene atribuida la potestad normativa —podrá dictar nor-

mas «por razones de seguridad»— que, sin embargo no excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma que posea la competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen [esas] normas del Estado, pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal» (STC 243/1994, FJ 3).

El Tribunal Constitucional afirma que nos encontramos ante un supuesto de concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, en el que la comunidad autónoma puede dictar disposiciones complementarias de las del Estado. La Ley 3/1990 de Castilla y León se limita, pues, al ámbito que le es legítimo.

Josep Pagès

**Sentencia 193/1998, de 1 de octubre (BOE núm. 260, de 30 de octubre). Recurso de inconstitucionalidad 242/1989, promovido por el presidente del Gobierno, en relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 9/1988, de puertos deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

*Ponente:*

Pedro Cruz Villalón.

El primer elemento que conviene destacar de esta Sentencia es la duración del procedimiento constitucional. Hay que tener en cuenta que el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra determinados artículos de la Ley de Andalucía 9/1988, de 2 de noviembre, de puertos deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LPDA), es de fecha 8 de febrero de 1989 y que la resolución del mismo se produce casi diez años después de su interposición. En este intervalo de tiempo el Tribunal ha dictado las sentencias 149/1991, 198/1991 y 40/1998, que resuelven cuestiones de que trata este recurso. Esas cuestiones pueden agruparse en tres bloques perfectamente diferenciados, que son los siguientes.

En primer lugar, en relación con los artículos 1, 2 —apartados 2 y 3— y 3 de la LPDA, el objeto del recurso es deter-

minar el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la construcción y explotación de obras e instalaciones, concretamente en «zonas portuarias de uso náutico-deportivo» y en las «instalaciones ligeras náutico-deportivas» destinadas a la prestación de servicios demandados por las embarcaciones deportivas.

En segundo término, se discute la calificación de bienes de dominio público de titularidad autonómica que lleva a cabo el artículo 3.1 de la LPDA respecto de los puertos deportivos, zonas portuarias e instalaciones ligeras.

El tercer punto en discordia es el sistema concesional previsto en los artículos 4, apartados 1 y 2, y 10 de la LPDA.

En cuanto al primer grupo de cuestiones, el Tribunal Constitucional declara la constitucionalidad del artículo 2.3 de la LPDA y, en consecuencia, de los artículos 3.1, 5.2.2, 8.b, 12.1, 17.1 y 22.1 de la LPDA, debido a la conexión de éstos con el citado artículo 2.3 de la misma Ley. En concreto, el artículo 2.3

define el término instalación ligera náutico-deportiva como «[...] aquella que no comporta obras de abrigo y abrigo de atracado de carácter portuario fijo y que no supone alteración sustancial del medio físico donde se implanta». El Tribunal Constitucional decide la constitucionalidad de la Ley sobre la base del artículo 110.b de la Ley de costas, el cual determina la competencia estatal sobre las instalaciones marítimas menores como embarcaderos, surgideros, varaderos y otras análogos que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo a pesar de que la Comunidad Autónoma consideraba incluida la competencia autonómica en materia de puertos deportivos a cualquier varadero o surgidero por el hecho de que éstos pudieran ser susceptibles de algún tipo de uso náutico-deportivo. La constitucionalidad de este precepto, esencial para la declaración de la constitucionalidad del artículo 2.3 de la Ley de puertos de Andalucía, fue objeto también de recurso de inconstitucionalidad, resuelto en la STC 40/1998, declarando el Tribunal la constitucionalidad del mismo.

Respecto a la calificación en el artículo 3.1 de la LPDA de los puertos deportivos, zonas portuarias de uso náutico-deportivo e instalaciones ligeras náutico-deportivas como bienes de dominio público de titularidad autonómica, el Tribunal Constitucional hace una remisión en esta Sentencia a la solución dada en la STC 149/1991, según la cual se determina el alcance de la competencia autonómica de tal manera que incluye todos los servicios portuarios, generales y específicos, así como todos los servicios y actividades anexas e inherentes que no sean de competencia estatal. En consecuencia, las obras e instalaciones portuarias son creadas y gestionadas por la Comunidad Autóno-

ma, que ostenta sobre ellas una titularidad plena. Sin embargo, esa titularidad autonómica no excluye la titularidad demanial de aquella franja de terreno que es de titularidad estatal. En aplicación de esta doctrina, el Tribunal Constitucional considera constitucional la primera parte de este precepto, es decir, la titularidad autonómica de los puertos deportivos, en cuanto «zonas portuarias náutico-deportivas». Asimismo, el Tribunal Constitucional declara constitucional este inciso siempre que se interprete según el criterio fijado en la STC 40/1998, que determina el concepto de «zonas portuarias náutico-deportivas», sin discusión respecto a los puertos de titularidad autonómica y más controvertido en relación con las zonas náutico-deportivas situadas en puertos de interés general. El Tribunal Constitucional distingue, dentro de los puertos, entre la denominada zona I o interior de las aguas portuarias, y la zona II o exterior. Por último, y en consecuencia con la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2.3. de la Ley, el Tribunal considera asimismo inconstitucional la referencia que se hace en el precepto 3.1 de la LPDA a las «instalaciones náutico-deportivas».

Finalmente, en relación con las concesiones administrativas susceptibles de ser otorgadas para la construcción y explotación de las obras e instalaciones objeto de la Ley de puertos deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Tribunal declara constitucional el artículo 4 de la Ley, que faculta a la Comunidad Autónoma para otorgar concesiones administrativas de construcciones y explotaciones en los espacios portuarios de competencia autonómica y respeta las obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma andaluza con dos limitaciones: por un

lado, que éstas no afecten a otra comunidad autónoma y, por otro, que no tengan la calificación legal de interés general del Estado. Pese a que el apartado segundo de este mismo artículo 4 dispone que los sujetos habilitados para otorgar las citadas concesiones —el Consejo de Gobierno en cuanto a los puertos deportivos y zonas portuarias de uso náutico-deportivo, y la Consejería de Obras Públicas y Transportes en el resto de casos—, el Tribunal lo declara inconstitucional, por interpretar que cuando la Ley trata del «resto de los casos» hace referencia a las instalaciones ligeras náutico-deportivas del artículo 2 de la LPDA, artículo que ha sido declarado inconstitucional por esta misma Sentencia.

Siguiendo con el tercer bloque de preceptos cuestionados, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad del artículo 10 LPDA, que expresa determinadas prescripciones en relación con el informe del MOPU sobre la ocupación del dominio público en el marco del expediente de concesión administrativo del artículo 4 de la LPDA, por contravenir el artículo 49 de la Ley de costas, que también regula la emisión del preceptivo informe del MOPU, precepto que sido objeto de análisis por parte de este Tribunal, que, en la STC 141/1991, declaró su constitucionalidad.

María José Rodríguez

**Sentencia 195/1998, de 1 de octubre (BOE núm. 260, de 30 de octubre). Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en relación con los artículos 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y la flora y fauna silvestre (LCEN), y los artículos 2 y 3 y anexo de la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja.**

*Ponente:*

Carles Viver Pi-Sunyer.

Según el artículo 21.3 de la Ley 4/1989, la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos corresponde al Estado cuando tengan por objeto la protección de bienes de dominio público marítimo-terrestre, por remisión al artículo 3 de la Ley de costas (Ley 22/1988, de 28 de julio). Dado que la Ley 6/1992 deriva su validez de dicho artículo, se impugnan ambas conjuntamente. El motivo es la contravención del orden competencial, puesto que el artículo 24 del Estatuto de Autonomía cántabro declara que corresponde a la

Diputación Regional la ejecución y gestión en materia de protección del medio ambiente, en desarrollo de la legislación estatal. (Ver al respecto el artículo 148.9 de la Constitución.)

El recurso extrae la consecuencia de que la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre puede implicar la facultad de protección sobre el mismo, pero no necesariamente el reconocimiento en favor del Estado de la capacidad de gestionar los espacios naturales protegidos.

Por su parte, los recurrentes consideran que los artículos impugnados de la Ley 6/1992 invaden las competencias autonómicas de gestión en materia me-

dioambiental, puesto que determinadas zonas declaradas como «espacio natural protegido» carecen de la naturaleza de dominio público marítimo-terrestre. Efectivamente, el artículo 21 señala que el ámbito territorial de la Reserva Natural se circunscribe al dominio público marítimo-terrestre (al que se refiere el anexo de la Ley, en el cual se concretan los límites geográficos de las zonas susceptibles de convertirse en reserva natural), mientras que el artículo 31 incluye la extensión de la protección estatal a los bienes comprendidos en el anexo, sean o no de dominio público marítimo-terrestre. Incluye también este artículo la posibilidad de que la Comunidad Autónoma añada otros bienes al régimen de protección.

El Tribunal Constitucional no admite a trámite, por extemporáneas, las alegaciones respecto al artículo 21.3 LCEN. Por ello, las alegaciones del abogado del Estado se centran en los artículos de la Ley 6/1992 que considera ajustados a los parámetros constitucionales y estatutarios en base al siguiente razonamiento:

Dicha Ley desarrolla el artículo 15.2 LCEN, según el cual la declaración de reservas naturales exige la previa aprobación del correspondiente Plan de ordenación de recursos naturales. Se exceptiona asimismo la previa aprobación del Plan «cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare». (Nos remitimos al preámbulo de la Ley 6/1992, en el que se justifica dicha excepción por la importancia medioambiental de la zona regulada.)

Teniendo en cuenta que la competencia autonómica se circunscribe a la mera

*gestión*, y no a la facultad de crear reservas sin el previo Plan de ordenación, es al Estado a quien correspondería por tanto ejecutar dicho artículo de la LCEN, admitiéndose asimismo en base a los poderes normativos del Estado en materia de protección del medio ambiente la extensión de la protección a determinadas áreas no configuradas como dominio público. (Ver a este respecto el artículo 18.1 LCEN, en el que se admite la inclusión de «zonas periféricas de protección» en dichos espacios naturales protegidos.)

Planteadas las diversas interpretaciones de la legislación impugnada, el Tribunal Constitucional recuerda la necesaria distinción entre las materias de medio ambiente y de espacios naturales protegidos, encuadrándose en esta última la declaración de espacios naturales. (Al respecto, la STC 102/1995 declara que a pesar de la íntima relación entre ambas materias, «en nuestro ordenamiento las actividades públicas relativas a estos dos objetos constituyen ámbitos materiales distintos, dotados de diferente distribución de funciones».)<sup>1</sup>

Dicho esto, cabe recordar que el artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía de Cantabria otorga a la Diputación Regional competencias en el desarrollo y ejecución de la materia relativa a los espacios naturales protegidos, en el marco de la legislación básica del Estado. Dicha legislación básica, como recuerda el Tribunal, se halla contenida en la LCEN y la Comunidad Autónoma deberá respetarla «en la medida en la que efectivamente sus preceptos tengan este carácter básico» (FJ 3).

1. Conviene recordar que la STC citada declaró inconstitucional el carácter básico atribuido al artículo 21.3 anteriormente comentado. Por otra parte, la Ley 41/1997, de 5 de noviembre (RCL 1997, 2629), modificó la Ley 4/1989, derogando su artículo 21.3, aunque ello no produce la pérdida sobrevinida de objeto en el proceso que comentamos.

Aunque dicho artículo estatutario no fue alegado en el recurso, el Tribunal recuerda que las competencias son indisponibles, de modo que una defectuosa reivindicación procesal de las mismas no produce ningún desapoderamiento de su titularidad. (Al respecto, recordamos la previsión del artículo 39.2 LOTC.)

Dicho esto, el Tribunal añade a su argumentación que en el título competencial de medio ambiente, y por la ampliación competencial del Estatuto realizada por la Ley orgánica 2/1994, de 24 de marzo, la Comunidad Autónoma tiene, en el momento del enjuiciamiento, nuevas competencias para el desarrollo legislativo y la ejecución sobre normas adicionales de protección del medio ambiente, en el marco de la legislación básica.

Ello convierte en secundario el encuadramiento de la declaración de espacios naturales protegidos en uno u otro título competencial —medio ambiente o espacios naturales—, puesto que, siguiendo de nuevo la STC 102/1995, recuerda el Tribunal que «la declaración de los espacios naturales protegidos y la delimitación de su ámbito territorial son fruto del ejercicio de una actividad ejecutiva» (FJ 18), actividad sobre la que la Comu-

nidad Autónoma tendría competencia en ambos casos. Siguiendo todavía la citada STC, concluye el Tribunal que «si se reconoce la competencia autonómica para declarar la Reserva Natural controvertida, también a ella le corresponderá fijar la zona periférica de protección».

En base a todo ello se deduce que la actividad administrativa de delimitación del ámbito territorial al que se extiende la Reserva Natural de Santoña y Noja es competencia de la Comunidad Autónoma. Siendo así, el Tribunal declara la inconstitucionalidad de los artículos 2, 3 y anexo de la Ley 6/1992, declaración que se extiende al resto de preceptos de la Ley, «que el legislador estatal ha concebido como un todo unitario». (Efectivamente, el régimen jurídico, financiero y sancionador que se incluye en la Ley deriva de la propia declaración de reserva natural.)

Sin embargo, no se deduce de ello la nulidad inmediata de la Ley, por los graves perjuicios medioambientales que se podrían derivar, en tanto la Comunidad Autónoma no ejerza efectivamente la competencia que en este pronunciamiento se le reconoce, dictando la oportuna disposición.

Cristina Dietrich

**Sentencia 225/1998, de 25 de noviembre (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1998; corrección de errores, BOE núm. 48, de 25 de febrero de 1999). Recurso de inconstitucionalidad 1324/1997, promovido por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la Ley orgánica 4/1996, de reforma de la Ley orgánica 10/1982, del Estatuto de Autonomía de Canarias.**

*Ponente:*

Álvaro Rodríguez Bereijo.

*Voto particular:*

Pedro Cruz Villalón.

Mediante la Ley orgánica 4/1996 únicamente se revisa parcialmente el sis-

tema electoral canario, manteniendo su esquema básico inicial. Un modelo que parte de la pluralidad de circunscripciones (cada una de las siete islas del archipiélago es una circunscripción) y que distribuye los 60 escaños del Parlamento autonómico de acuerdo con lo que ha

venido conociéndose como «regla de las tres paridades»: 1. Tenerife-Gran Canaria (en las que reside el 87 % de la población de la Comunidad Autónoma); 2. Provincia oriental (Gran Canaria, 15; Lanzarote, 8; Fuerteventura, 7) y provincia occidental (Tenerife, 15; La Palma, 8; La Gomera, 4; Hierro, 3); 3. Islas mayores-islas menores. La originalidad del sistema electoral canario radica en que se innova el criterio de apreciación de la idoneidad requerida para participar en el reparto de escaños, estableciéndose expresamente en el Estatuto de Autonomía barreras electorales que en otras comunidades autónomas se regulan en sus respectivas leyes electorales. Así, las denominadas barrera regional (3 % del conjunto de las circunscripciones) y barrera insular (20 % de cada circunscripción insular) adoptan rango estatutario.

El precepto de la Ley 4/1996 impugnado por el Defensor del Pueblo eleva, por un lado, hasta el 6 % la barrera regional y hasta el 30 % la insular e incorpora, por otro, el principio mayoritario introduciendo el criterio de la lista más votada en la circunscripción como una nueva cláusula de exclusión.

El Defensor del Pueblo fundamenta la ilicitud constitucional del precepto impugnado en dos tipos de consideraciones: uno que podríamos denominar jurídico-formal, vinculado a la validez del precepto desde la óptica del sistema constitucional de fuentes del derecho y los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE); y otro atendiendo al contenido material de la norma que, a criterio del recurrente, sería contrario, por una parte, al mandato de proporcionalidad previsto en el art. 152.1 CE en relación con el procedimiento de elección en las asambleas legislativas de las comuni-

dades autónomas y, por otra, sería lesivo del derecho a la igualdad en el ejercicio del sufragio y del valor pluralismo político.

En cuanto a la adecuación al sistema de fuentes del derecho, en primer lugar el Tribunal rechaza la argumentación del Defensor del Pueblo que cuestiona que una disposición transitoria contenga una regulación de vigencia temporalmente incondicionada. Para el Tribunal, «calificar como transitoria una regulación jurídica de vigencia temporalmente incondicionada puede ser, en su caso, expresión de una mala técnica legislativa, mas de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE» (FJ 2).

En segundo lugar, el recurrente aducía que la norma producía una degradación encubierta de rango normativo, permitiendo al legislador autonómico modificar una materia que, como consecuencia de la propia disposición transitoria impugnada, tiene la condición y rango de estatutaria y que se encuentra, por lo tanto, sometida al procedimiento de reforma previsto en el propio Estatuto de Autonomía. Ante estas alegaciones, el Tribunal distingue entre las disposiciones del Estatuto de Autonomía que pertenecen al ámbito de la reserva material delimitado por el art. 147.2 de la Constitución, respecto de las cuales «no cabe ni la reforma por procedimiento distinto al previsto en el art. 143.3 CE y en el propio Estatuto, ni la remisión a normas de rango infraestatutario», de las normas estatutarias que regulan materias no pertenecientes al citado ámbito, las cuales, aunque «tampoco pueden ser reformadas por procedimientos distintos a los anteriormente indicados, sí pueden atribuir, en todo o en parte, la determinación definitiva de

su contenido al legislador autonómico» (FJ 2).

Desde la perspectiva del sistema de fuentes, la tercera y última cuestión que aborda la presente Sentencia es la posibilidad de que un estatuto de autonomía pueda imponer mayorías calificadas al Parlamento autonómico para regular determinadas materias. El Tribunal recuerda que, en este caso, la reforma de las barreras electorales fue propuesta por el propio Parlamento de Canarias en el proyecto de reforma elevado a las Cortes Generales (aunque la elevación de éstas era menor: 5 % para la regional y 25 % para la local) y, por tanto, no se trata de una imposición unilateral ni de una modificación introducida *ex novo* por las Cortes Generales en perjuicio del ejercicio de las competencias constitucionalmente reconocidas a la Comunidad Autónoma de Canarias. «Siendo ello así, ningún reparo puede existir para que el Estatuto de Autonomía de esa Comunidad Autónoma pueda, en tanto que norma institucional básica (art. 147.1 CE) y, por tanto, norma sobre la producción del derecho propio de Comunidad Autónoma, imponer una mayoría en orden al ejercicio de la competencia legislativa autonómica sobre la materia» (FJ 2).

Descartada la eventual inconstitucionalidad del precepto por razones atinentes al sistema de fuentes o por infringir los principios de seguridad jurídica o interdicción de la arbitrariedad, el Tribunal examina los aspectos sustantivos del recurso, comenzando por el incremento (excesivo, a criterio del recurrente) de las barreras o topes electorales. La Sentencia, aun reconociendo que «no es dudoso que un uso expansivo de esta técnica por el legislador puede llegar a vulnerar el contenido esencial del derecho del sufragio pasivo», parte del «muy amplio margen de libertad normativa

que debe concederse al legislador de cada sistema electoral», y basándose en anterior jurisprudencia (STC 75/1985 —barrera del 3 %—, 76/1989, 193/1989 —barrera del 5 %— y 45/1992) llega a la conclusión de que «las barreras electorales, en virtud de los fines constitucionales a los que sirven, no vulneran ni el derecho de igualdad ni el contenido esencial del derecho de sufragio pasivo siempre que su efecto limitador del escrutinio proporcional se proyecte de manera igual sobre un sector relativamente reducido de los ciudadanos que ejercen sus derechos de representación, lo que implica (en sintonía con la valoración realizada por el legislador —tanto español como el de nuestro entorno democrático— y la propia experiencia política derivada de estos regímenes parlamentarios) que, en principio, no resulten constitucionalmente admisibles aquellas barreras electorales que establezcan porcentajes superiores a los indicados, salvo que excepcionalmente concurren poderosas razones que lo justifiquen» (FJ 5). Según el Tribunal, las peculiaridades propias de Canarias sitúan la barrera del 6 % en el límite de lo constitucionalmente tolerable, puesto que «ese incremento porcentual y la correlativa reducción de posibilidades de acceso al escaño para las fuerzas políticas minoritarias se corrige, en cierto modo, en las islas menores, por el trato favorecedor de que son objeto las minorías político-territoriales mediante las otras cláusulas contenidas en el mismo precepto legal. En cuanto a las islas mayores, es cierto que la barrera electoral excede un punto a la barrera del 5 por 100 de los votos válidos en la Comunidad Autónoma, cuya legitimidad este Tribunal ya ha reconocido; pero esta diferencia no es suficiente para que este Tribunal, que no ha elevado a categoría un

determinado porcentaje numérico, declarar la inconstitucionalidad de tal barrera electoral apreciada en el conjunto del sistema electoral canario» (FJ 5).

Llegados a este punto, al Tribunal sólo le queda por analizar la constitucionalidad del precepto recurrido a la luz del mandato de proporcionalidad establecido en el art. 152.1 CE en relación con la elección de las asambleas legislativas autonómicas. La Sentencia de la mayoría considera que el citado precepto constitucional es de aplicación también a una comunidad autónoma que, como Canarias, no se constituyó en su día por el procedimiento del art. 151.1 CE. El argumento utilizado —del que discrepa el voto particular— no puede ser más escueto: como «el Estatuto de Autonomía de Canarias optó por dotar a esa Comunidad Autónoma de una Asamblea legislativa como la prevista en el art. 152.1 CE para aquellas comunidades que accedieron a la autonomía política por la vía regulada en el art. 151 CE», consecuentemente «dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional». Para reforzar esta fundamentación el Tribunal añade que «en el particular caso de la Comunidad Autónoma de Canarias es de apreciar la progresiva asimilación de competencias en relación con las comunidades autónomas del art. 151 CE operada mediante Ley orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias; proceso de acercamiento que también es lógico que tenga su trasunto en el plano orgánico e institucional». Y dicho esto concluye contundentemente que «ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del art. 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado» (FJ 6). Al magistrado Cruz Villa-

lón ninguna de estas razones del fundamento jurídico sexto le parecen concluyentes. Pese a coincidir con la mayoría del Tribunal de que «es lógico» que, a las comunidades autónomas que han visto igualado «por arriba» su nivel de competencias también se les generalicen las exigencias constitucionales de tipo institucional y orgánico, considera que «la Constitución es la que es y su art. 152.1 comienza delimitando su ámbito de proyección a los solos «estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, lo que nunca ha sido el caso de Canarias».

Finalmente, la Sentencia recuerda la jurisprudencia constante de este Tribunal según la cual la exigencia de proporcionalidad debe verse como un imperativo de «tendencia» que orienta, aunque no prefigura, la libertad del legislador democrático y concluye haciendo una valoración conjunta del sistema de cláusulas limitativas en el acceso a los escaños que le permite afirmar que no hay contradicción del mandato de proporcionalidad exigido por el art. 152.1 CE. Así, si bien «la primera de las mencionadas cláusulas de exclusión (barrera regional) favorece a las fuerzas políticas mayoritarias en la Comunidad Autónoma en favor de la gobernabilidad y estabilidad, la segunda supone un correctivo de la primera en beneficio de la representación de cada isla, permitiendo la presencia en el Parlamento canario de candidaturas de fuerte implantación insular, aunque de escaso nivel de voto en su valoración global desde la óptica del voto emitido en el conjunto de la Comunidad Autónoma». A su vez, la tercera de las reglas prevista en el precepto impugnado, esto es, la que posibilita el acceso a la distribución de escaños a la candidatura que hubiera obtenido «el mayor número de votos válidos en la

circunscripción», tampoco puede ser analizada aisladamente, pues, si en su consideración individual pudiera estimarse, en sintonía con la calificación que le merece al Defensor del Pueblo, como una regla típicamente mayoritaria, su conexión sistemática con las otras cláusulas de exclusión, pone de relieve que, en puridad, opera como una co-

rrección de las antedichas barreras, permitiendo alcanzar representación parlamentaria a la candidatura más votada en una circunscripción, aunque no alcanzase el 30 por 100 del voto dentro de la misma, ni el 6 por 100 en el conjunto de la Comunidad Autónoma» (FJ 7).

Marcel Mateu

**Sentencia 226/1998, de 26 de noviembre (BOE núm. 312, de 30 de diciembre). Conflicto positivo de competencia 1251/1989, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra Resolución de la Dirección General de Puertos y Costas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por la que se hace pública la concesión administrativa otorgada por el Consejo de Ministros al Ayuntamiento de Gelves (Sevilla) sobre la construcción de un puerto deportivo.**

*Ponente:*

José Gabaldón López.

La STC 226/1998 resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Resolución de 13 de enero de 1989 de la Dirección General de Puertos y Costas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que hace pública la concesión administrativa del Consejo de Ministros al Ayuntamiento de Gelves (Sevilla) para la construcción de un puerto deportivo fluvial en el río Guadalquivir.

Los términos del conflicto se sitúan en el otorgamiento concesional de la construcción del puerto náutico-deportivo al Ayuntamiento de Gelves (Sevilla), lo que se considera por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía como una invasión del ámbito de competencia exclusiva autonómica atribuida a la Junta de Andalucía según el art. 13.11 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que prevé la competencia

exclusiva de la Junta en materia de «refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales», mientras el Gobierno afirma que, en virtud del art. 149.1.20 CE corresponde al Estado la competencia exclusiva en relación con los «puertos de interés general» y que, en consecuencia, la concesión de la construcción del puerto al Ayuntamiento de Gelves, situado dentro del perímetro correspondiente al puerto de Sevilla, que está declarado de interés general, no supone ningún tipo de invasión del ámbito de competencias reconocido a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Antes de entrar en la resolución del presente conflicto, es necesario comentar la distinción que lleva a cabo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto a la superficie de agua correspondiente a la zona de servicio de los puertos de interés general en las STC 40/1998, 80/1998 y 193/1998. El Tribunal Constitucional distingue entre una zona llamada «zona I, o interior de

las aguas portuarias», es decir, la zona de aguas incluida en el recinto portuario en sentido estricto, y la «zona II, o exterior». Una vez realizada esta distinción, es preciso determinar el ámbito del espacio físico de concesión que es objeto del presente conflicto, esto es, la situación concreta del lugar objeto de la concesión, que en este caso se sitúa, según un informe del ente público Puertos del Estado, en el espacio de tierra delimitado por la zona II de aguas del puerto de Sevilla.

En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional sigue el criterio de la STC 40/1998 (FJ 36), de tal forma que, continuando con la citada doctrina jurisprudencial, la competencia estatal sobre las zonas destinadas a fines náutico-deportivos debe entenderse limitada a los supuestos en los que éstas se sitúan en el recinto portuario en sentido estricto, es decir, en el espacio de tierra que delimita lo que la Ley determina como zona I. En consecuencia, y en aplicación de la doctrina constitucional expuesta, el Tribunal resuelve que la competencia con-

trovertida respecto de la concesión administrativa otorgada por el Consejo de Ministros al Ayuntamiento de Gelves (Sevilla) sobre la construcción de un puerto deportivo corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Con todo, el Tribunal Constitucional, en la resolución de la presente Sentencia, no se limita a reconocer la titularidad de la competencia autonómica en cuestión sino que, por un lado, dispone la anulación del acuerdo del Consejo de Ministros que hace pública la concesión administrativa otorgada al Ayuntamiento de Gelves (Sevilla) sobre la construcción de un puerto deportivo debido a su inconstitucionalidad y, por otro, en cuanto a la relación de concesión entre el Ayuntamiento de Gelves y el Estado, por tratarse de una situación jurídica consolidada, ésta no queda afectada por la inconstitucionalidad del acuerdo del Consejo sino que Comunidad Autónoma se subroga en la posición del Estado.

María José Rodríguez

**Sentencia 227/1998, de 26 de noviembre (BOE núm. 312, de 30 de diciembre). Cuestiones de inconstitucionalidad 3595/1995 y 67/1996 (acumuladas), promovidas, respectivamente, por el Juzgado de lo Social núm. 16 de Barcelona y por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por supuesta inconstitucionalidad del art. 1.3.g, párrafo 2, del texto refundido del Estatuto de los trabajadores (ET), aprobado por Real decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo.**

*Ponente:*

Pablo García Manzano.

El art. 1.3.g, párrafo 2, del Estatuto de los trabajadores, que es objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, excluye del ámbito laboral la actividad de las personas que presten el

servicio de transporte, mediante precio, al amparo de autorizaciones administrativas de las que sean titulares, con vehículos comerciales de servicio público si ostentan su propiedad o poder directo de disposición, aunque tales servicios se realicen de forma continuada por un mismo cargador o comercializador.

Aunque las cuestiones planteadas alegaban la posible vulneración por parte del art. 1.3.g, párrafo 2, del Estatuto de los trabajadores de los art. 14, 35.2 y 149.1.7 CE, sobre la base de distintos argumentos, por lo que aquí interesamos centraremos en la supuesta vulneración de los art. 14 y 149.1.7 CE, por dejar en manos de las comunidades autónomas la posibilidad de incluir o no dentro del ámbito laboral la prestación de los servicios de transporte.

En cuanto a la presunta vulneración del art. 14 CE, se alegaba que la norma introducía una desigualdad por razón del territorio en relación con la titularidad y requisitos de la autorización administrativa en que se basa la exclusión legal del art. 1.3.g, párrafo 2, ET, ya que de acuerdo con el art. 148.1.5 CE las comunidades autónomas pueden tener competencias exclusivas en materia de carreteras si su itinerario transcurre íntegramente dentro de su territorio, y en idénticos términos respecto al transporte realizado por este medio, siendo la Ley 16/1987, de ordenación de los transportes terrestres, en estos supuestos, de aplicación supletoria.

Asimismo, las comunidades autónomas, en opinión de los órganos que plantean la cuestión, podrían establecer distintas medidas de tonelaje de los vehículos de transporte a partir de los que sería exigible la autorización administrativa, lo que supondría que los transportistas tuvieran un tratamiento jurídico diferente, dado que en unas comunidades autónomas se les podría exigir la autorización y en otras no, circunstancia que determinaría la naturaleza laboral o mercantil de su prestación de servicios. Por lo tanto, si la determinación de la relación laboral depende de la decisión de los órganos legislativos o ejecutivos de la comunidad autónoma se vulneraría el

art. 149.1.7 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral.

Por su parte, el abogado del Estado considera que la interpretación que se hace de las normas no es correcta, porque la Ley 16/1987 se aplicará de forma directa y no supletoria cuando, de acuerdo con el art. 149.1.1 CE, se refiere a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, entre los que se encuentra el ejercicio de la actividad empresarial en el ámbito del transporte (art. 38 CE) y las autorizaciones (art. 48 y 121 de la Ley 16/1987) que habilitan para el ejercicio de la actividad de transporte. Así, las autorizaciones se otorgarán de acuerdo con los mismos criterios, previstos en la Ley 16/1987, para todo el país.

El Tribunal Constitucional soluciona la discusión sobre la presunta vulneración del orden competencial afirmando que la cuestión no tiene por objeto la resolución de un conflicto real de competencias, porque la constitucionalidad del precepto (art. 1.3.g, párrafo 2, ET) no se cuestiona ni por el Estado, respecto a una supuesta regulación autonómica sobre transportes que pueda incidir directamente en su competencia exclusiva sobre legislación laboral, ni ninguna comunidad autónoma ha planteado si el art. 1.3.g, párrafo 2, ET limita sus propias competencias en materia de transportes. Esto supone que el Tribunal Constitucional, visto el objeto del proceso constitucional, no pueda «efectuar pronunciamiento alguno dirigido a solventar futuros e hipotéticos conflictos que el precepto cuestionado pueda deparar, ni anticipar los criterios que, eventualmente y en función de las concretas circunstancias, hubieran de adop-

tarse para resolver aquellos, teniendo en cuenta, además, que tanto el legislador estatal como el autonómico, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrían impedir, llegado el caso, la eventual aplicación diversificada en el territorio del cuestionado precepto; habida cuenta, por otra parte, de la exigencia de uniformidad que informa el título

competencial del Estado sobre «legislación laboral» *ex* art. 149.1.7 CE» (FJ 9).

En consecuencia, el Tribunal Constitucional desestima la cuestión planteada respecto a la vulneración del art. 149.1.7 CE, así como respecto a las demás vulneraciones alegadas.

Marta Fernández



## 1.3.2. PROCESOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Xavier Bonet i Frigola

### Abril de 1998

*Cuestión* de inconstitucionalidad 1223/1998, planteada por el Juzgado de Menores número 1 de Valencia, respecto al artículo 15.1, reglas 7ª (párrafo primero) y 9ª, de la Ley reguladora de la competencia y procedimiento de los juzgados de menores, en la redacción dada por del artículo 2.2 de la Ley orgánica 4/1992, de 5 de junio, por posible infracción del artículo 24.2 de la Constitución y del artículo 40.2.b apartado i de la Declaración de los derechos del niño de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España el 30 de noviembre de 1990 (BOE núm. 85, de 9 de abril de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 4377/1997, 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 2.1.c, 2 y 3 de la Ley del mismo Parlamento 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción que le dio la disposición adicional 21.2 de la Ley del mismo Parlamento 13/1987, de 31 de diciembre, por posible vulneración del artículo 149.1.18 de la Constitución y los artículos 36.1.a y b y 36.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las

bases del régimen local (BOE núm. 85, de 9 de abril de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 1000/1998, promovido por el Gobierno de Canarias contra el artículo 7, apartado 2º, de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por la que se modifica el artículo 3.1 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, por incluir a las Islas Canarias en el ámbito de aplicación y exigibilidad del impuesto sobre la electricidad (BOE núm. 85, de 9 de abril de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 1172/1998, promovido por el presidente del Gobierno contra la disposición adicional octava de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/1997, de 23 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1998 (BOE núm. 85, de 9 de abril de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 1449/1998, promovido por el presidente del Gobierno contra el apartado 18 del artículo 9 de la Ley 11/1997, de 26 de diciembre, de las Cortes de Castilla y León, de medidas económicas, fiscales y administrativas (BOE núm. 102, de 29 de abril de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 5105/1997, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País

Vasco, respecto a la regla 5ª de la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio, por posible vulneración del artículo 14 de la Constitución (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 979/1998, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto a la disposición adicional vigesimoquinta de la Ley de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad para 1997, por posible contradicción con el artículo 23.2 en relación con el 103.3, ambos de la Constitución (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1998).

## Mayo

*Cuestión* de inconstitucionalidad 506/1998, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, respecto a la Ley foral de Navarra 17/1994, de 2 de noviembre, que regulariza la aplicación del sistema retributivo instaurado por el Estatuto de Personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra y sus normas reglamentarias de desarrollo, por posible vulneración de los artículos 9.3, 117.3, 137, 140, 149.1.6ª y 18ª de la Constitución (BOE núm. 118, de 18 de mayo de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 1349/1998, promovido por el Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, contra los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre,

de presupuestos generales del Estado para 1998 (BOE núm. 118, de 18 de mayo de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 1402/1998, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998, concretamente el capítulo 2º del título VII (artículos 83 a 86) (BOE núm. 118, de 18 de mayo de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 1426/1998, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998, así como en relación con la partida presupuestaria a la que se refiere éste último, es decir, la incluida en la sección 32: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, programa 911-B (BOE núm. 118, de 18 de mayo de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 2115/1998, promovido por el presidente del Gobierno contra el artículo 1, párrafo primero, de la Ley de Cantabria 1/1998, de 6 de febrero, de regularización del personal laboral temporal e interino de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria (BOE núm. 125, de 26 de mayo de 1998).

## Junio

*Cuestión* de inconstitucionalidad 403/1998, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia

del País Vasco, respecto al artículo 11 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección del desempleo, por posible vulneración del artículo 31.3 en relación con el 133.1 de la Constitución (BOE núm. 141, de 13 de junio de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 1413/1998, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998, códigos económicos 45010, 45011, 45012, 45013, 45014, 45015 y 45016 de la Sección 60 (presupuestos del INSALUD) en relación con el anexo I de los presupuestos indicados (BOE núm. 141, de 13 de junio de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 2136/1998, promovido por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario socialista contra el artículo 1 de la Ley de Cantabria 1/1998, de 6 de febrero, de regularización del personal laboral, temporal o interino de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria (BOE núm. 141, de 13 de junio de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 2564/1998, promovido por el presidente del Gobierno contra el artículo 9.3 y los apartados 1, inciso final, y 2 de la disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones (BOE núm. 151, de 25 de junio de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 2233/1998, planteada por el Juzgado de Primera Instancia número 49 de Barcelona, respecto al artículo 113, último párrafo, de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, general tributaria, en la re-

dacción de la Ley 676/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por posible vulneración de los artículos 24.1 y 118 de la Constitución (BOE núm. 156, de 30 de junio de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 2564/1998, promovido por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario socialista contra los artículos 11.1 y 2, 17.2 inciso final, 24.3 y 28.1, inciso final, de la Ley de la Asamblea de la Comunidad de Madrid 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones (BOE núm. 156, de 30 de junio de 1998).

## Julio

*Conflicto* positivo de competencia 2741/1998, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ante el Gobierno de la Nación, en relación con los acuerdos de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Fomento, de 19 de enero y de 13 de febrero de 1998, sobre incoación de los expedientes sancionadores CI/S 2904/1997, CI/S 2763/1997, CI/S 2766/1997, CI/S 2764/1997, CI/S 2768/1997, CI/S 3543/1997, CI/S 3563/1997, CI/S 3537/1997, CI/S 2837/1997, CI/S 2834/1997, CI/S 2835/1997, CI/S 2836/1997, CI/S 2832/1997, CI/S 2829/1997, CI/S 2825/1997, CI/S 2754/1997, CI/S 2727/1997, CI/S 2725/1997, CI/S 2390/1997 y CI/S 2387/1997, así como en relación con las resoluciones de 28 de febrero de 1998, del Ministerio de Fomento, por las que se resuelven los expedientes sancionadores CI/S 1071/1997, CI/S 1500/1997 y CI/S 1070/1997, todos ellos incoados por funcionamiento ilegal de emisoras de radiodifusión sonora

en ondas métricas con modulación de frecuencias y de televisión local por ondas terrestres en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 1424/1998, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha contra la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998, en particular en su capítulo IV, sección 60 (presupuesto del INSALUD), programa 2799, artículo 45, subconceptos 45010, 45011, 45012, 45013, 45014, 45015 y 45016, en relación con el anexo I (BOE núm. 162, de julio de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 2870/1998, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 44.1; 47, apartados 1, 4, 6 y 8; 48; 52.2 y el anexo I.b de la Ley del Parlamento vasco 3/1998, de 27 de febrero (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 3001/1997, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, respecto al artículo 36.3 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del impuesto de sucesiones y donaciones, por posible vulneración de los artículos 9.3, 14, 24.1 y 31.1 de la Constitución ((BOE núm. 180, de 29 de julio de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 1819/1998, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en Burgos, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, respecto a los artículos 41, 45, 48 y 117 de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, de haciendas locales, por posible vulneración del artículo 31.3 de la Constitución (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 3021/1998, promovido por el Gobierno de Navarra contra los artículos 6.3, 10.2 y las disposiciones finales primera y segunda de la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1998).

## Agosto

*Conflicto* positivo de competencia 2799/1998, planteado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña ante el Gobierno de la Diputación General de Aragón, en relación con el ejercicio del derecho de retracto que se inició mediante la Orden del consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón de 8 de agosto de 1997, concretado posteriormente mediante la Orden del mismo consejero de 10 de febrero de 1998, respecto a los bienes que se relacionan en el anexo de esta última procedentes del Monasterio de Sigena y que fueron adquiridos por la Generalidad de Cataluña (BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 304/1998, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, respecto a la disposición transitoria tercera de la Ley 3/1993, básica de cámaras oficiales de comercio, industria y navegación, en relación con los artículos 12, 13 y 14 de la misma Ley, por su posible contradicción con el artículo 22 de la Constitución (BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 2853/1998, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por la

presunta inconstitucionalidad de los siguientes extremos de la Ley foral de Navarra: anexo de la Ley en cuanto a la delimitación de las zonas periféricas de protección de las reservas naturales, 9, 10 y 11; disposición derogatoria 1.a y b respecto a la derogación del artículo 17.2.b y de la disposición adicional primera.3 de la Ley foral 6/1987, y en consideración a la derogación del artículo 22.5 y disposición transitoria 13 de la Ley foral 2/1993, modificada por la Ley foral 8/1994, y artículo 18.3.b.B1, por posible vulneración del artículo 24.1 de la Constitución (BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 3182/1998, promovido por el Gobierno de la Junta de Extremadura contra determinados preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, concretamente los artículos 8, 9, 11, 14.2, 15, 16.1, 18.4, 20.1 y 33 y su disposición final única (BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 3004/1998, promovido por el Parlamento de Navarra contra los artículos 4, 8, 9, 10, 11, 16, disposición transitoria segunda y disposición transitoria tercera, en su integridad; 14, en su integridad, aunque limitado a todo aquello relacionado con la división del suelo urbano en suelo urbano consolidado por la urbanización y suelo urbano falto de urbanización consolidada; 15, en la oración «instando de la Administración la aprobación del correspondiente planteamiento de desarrollo»; 18, en la referencia a «planteamiento general» y «planteamiento de desarrollo»; 20.1, párrafo segundo; 27 y 28 por conexión con los artículos 16 y 14; disposición transitoria primera, último párrafo de su apartado b; disposición transitoria cuarta por conexión con

el artículo 14; disposición final única por conexión con las anteriores impugnaciones y por falta de fijación concreta de los títulos competenciales del Estado, de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1998).

## Septiembre

*Recurso* de inconstitucionalidad 3550/1998, promovido por el presidente del Gobierno contra el artículo único párrafo 1º de la Ley de la Comunidad Autónoma Vasca 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley por la que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística (BOE núm. 209, de 1 de septiembre de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 1155/1998, 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 dada por la disposición adicional 14.2 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, por posible vulneración de los artículos 24 y 25.2, en relación con el artículo 9.3, todos ellos de la Constitución (BOE núm. 229, de 24 de septiembre de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 1687/1988, planteada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Ciudad Real, respecto al artículo 133, párrafo 1º, del Código civil, por posible vulneración de los artículos 14, 2 y 19.1 y 2 de la Constitución (BOE núm. 229, de 24 de septiembre de 1998).

*Cuestión* de inconstitucionalidad 2389/1998, planteada por la Sección Tercera

de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, respecto al párrafo *a* del artículo 41 de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, por presunta vulneración del artículo 31.1 de la Constitución (BOE núm. 229, de 24 de septiembre de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 2955/1998*, planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en relación con el artículo 33.2 de la Ley 31/1990, de presupuestos generales del Estado para 1991, por su posible contradicción con el artículo 14 de la Constitución (BOE núm. 229, de 24 de septiembre de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 3671/1998*, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con el 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, y el artículo único de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, por posible vulneración de los artículos 142 y 156 de la Constitución (BOE núm. 229, de 24 de septiembre de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 3729/1998*, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto al inciso «y reglamentarias» contenido en el artículo 142.*n* de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, por posible vulneración del artículo 25.1 de la Constitución (BOE núm. 229, de 24 de septiembre de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 3730/1998*, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el artículo 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provincial de las competencias de las diputaciones provinciales, y el artículo único de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, por posible vulneración de los artículos 142 y 157 de la Constitución (BOE núm. 229, de 24 de septiembre de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 4476/1997*, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, respecto al artículo 19.2.*b* de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, por posible contradicción con los artículos 14 y 31.1 de la Constitución (BOE núm. 229, de 24 de septiembre de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 528/1998*, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto al artículo 41 de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, por presunta vulneración del artículo 31.3 de la Constitución (BOE núm. 229, de 24 de septiembre de 1998).

## Octubre

*Cuestión de inconstitucionalidad 2707/1998*, 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 dada por la disposición adicional

14.2 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, por posible vulneración de los artículos 24 y 25.1, en relación con el 9.3, todos ellos de la Constitución (BOE núm. 240, de 7 de octubre de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 2804/1998*, planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, respecto al artículo 41, apartado A, de la Ley 39/1998, de 28 de noviembre, reguladora de las haciendas locales, por posible vulneración del artículo 31.3 de la Constitución (BOE núm. 240, de 7 de octubre de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 3938/1998*, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Santa Cruz de Tenerife, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto al inciso «y reglamentarias», contenido en el artículo 142.n de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, por posible vulneración del artículo 25.1 de la Constitución (BOE núm. 240, de 7 de octubre de 1998).

*Recurso de inconstitucionalidad 4033/1998*, promovido por el presidente del Gobierno contra el artículo 16.6 (primera fase) de la Ley 14/1998, de 11 de junio, del deporte del País Vasco (BOE núm. 240, de 7 de octubre de 1998).

*Recurso de inconstitucionalidad 3958/1998*, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 51, apartado 1.2, letras d y e; 69.2; 71.3; 118.2 en su inciso «sin consideración del aprovechamiento urbanístico patrimonializable en virtud de la ejecución del planeamiento de que se trate»; 152.3.a y disposición adicional única, de la Ley de

las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística (BOE núm. 240, de 7 de octubre de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 2045/1998*, planteada por el Juzgado de lo Social número 1 de Pontevedra, respecto al párrafo segundo del artículo 12.4 del Estatuto de los Trabajadores, según la redacción del Real decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por posible vulneración del artículo 14 de la Constitución (BOE núm. 254, de 23 de octubre de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 4170/1998*, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, respecto al artículo 16, apartado 4, de la Ley 53/1984, reguladora de las incompatibilidades de los funcionarios públicos, introducida por el artículo 34 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1992, por posible vulneración del artículo 134.2 de la Constitución (BOE núm. 254, de 23 de octubre de 1998).

## Noviembre

*Recurso de inconstitucionalidad 4263/1998*, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, en relación con el artículo tercero de la Ley 26/1998, de 13 de julio, por el que se modifica la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y planta judicial, por cuanto da nueva redacción a su artículo 20.1 (BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 1998).

*Cuestión de inconstitucionalidad 4255/1998*, planteada por el Juzgado de Pri-

mera Instancia número 13 de Zaragoza respecto al artículo 1.2 y apartados 1, 4, 5, 7 y 10 del ordinal 1º del anexo del Decreto 632/1968, de 21 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley 122/1962, sobre responsabilidad civil y seguros en la circulación de vehículos a motor, en la redacción de la disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, por posible vulneración de los artículos 14 y 24.1 de la Constitución (BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 1998).

*Conflicto* positivo de competencia 4464/1998, promovido por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña ante el Gobierno, en relación con el artículo 18.3 del Reglamento general sobre procedimiento y por los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real decreto 928/1998, de 14 de mayo (BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 4487/1998, interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley de la Asamblea

de Extremadura 9/1998, de 26 de junio, de impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas (BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 1998).

*Recurso* de inconstitucionalidad 4488/1998, promovido por el presidente del Gobierno contra el número 222 de la directriz 12ª, apartado II, de la letra D, de los principios del anexo de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, de ordenación territorial de Aragón (BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 1998).

## Diciembre

*Cuestión* de inconstitucionalidad 4162/1998, planteada por el Juzgado de lo Penal número 4 de Las Palmas de Gran Canaria, respecto al artículo 403, párrafo primero, inciso segundo, del Código penal, aprobado por la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, por su posible contradicción con los artículos 9.3, 22.1, 25 y 36 de la Constitución (BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 1998).