

# Reseña de Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Administración Local y Autonómica que aparecen publicadas en el B.O.E. durante el segundo semestre de 1992 (meses de noviembre y diciembre).

Francisco Javier Fernández González  
Seminario de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo.

Sumario: I. DERECHO COMUNITARIO EUROPEO. II. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA. III. EMPLEO PÚBLICO. IV. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. V. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. VI. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO. VII. ACTIVIDAD SANCIONADORA. VIII. DERECHO PÚBLICO DE LA ECONOMÍA: A) Pesca. B) Industria. C) Comercio Interior. D) Defensa de los consumidores y usuarios. E) Transportes terrestres. F) Entidades de crédito. G) Incentivos regionales. IX. EDUCACIÓN.

## I. DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

1. *Recurso de inconstitucionalidad 1314/1986, promovido por el Gobierno de la Nación contra la Disposición Adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1983, creada por el Decreto Legislativo 2/1986, de 4 de agosto, de adecuación de la Ley sobre residuos industriales a la normativa comunitaria. La disposición adicional impugnada no es inconstitucional, puesto que su sentido es el siguiente: el contenido de la información requerida por las directivas comunitarias corresponde a la Generalidad de Cataluña, mientras que la transmisión de esa información a la Comisión de la Comunidad Europea corresponde al Estado.*

«La disposición adicional impugnada dice: "La Generalidad informará adecuadamente a la Comisión de las Comunidades, a través de los conductos competentes, de la situación de la gestión de los residuos que le encarga esta Ley, del texto de las disposiciones básicas de derecho interno que adopte y de cualquier otra cuestión preceptuada en las directivas aplicables en la materia". (...)

Que la información sobre residuos industriales a que se refiere la ley habrá de hacerse por quien tenga competencia sobre esta materia —y, por tanto, por la Generalidad de Cataluña— es algo que no ofrece duda, pues la información requiere el adecuado conocimiento de aquello que es objeto de la misma para que su fiabilidad o certeza alcance el máximo de exactitud, mas de ahí no se deriva que la comunicación de la información al Organismo destinatario tenga que hacerse necesariamente de forma directa por la CA. En realidad el sentido de la disposición adicional de la ley que se impugna es el siguiente: el contenido de la información requerida por las directivas comunitarias corresponde a la Generalidad de Cataluña, mientras que la transmisión de esa información a la Comisión de la Comunidad Europea corresponde al Estado, pues es éste, como Estado miembro de la Comunidad Europea y obligado por las directivas comunitarias, quien ha de relacionarse con dichas instituciones para hacerles llegar la información. De ahí que la expresión “a través de los conductos competentes” no pueda considerarse ni como una ambigüedad inexpresiva, ni como una cautela carente de su propio significado, sino como una necesidad que viene impuesta por la materia a que la información se contrae —residuos industriales— y por el organismo que ha de recibirla, la Comisión de la Comunidad Europea. La disposición adicional de la Ley catalana se limita a establecer un deber de información que es consecuencia misma de la estructura del Estado en relación con el cumplimiento de obligaciones derivadas de la normativa de la Comunidad Europea, normativa que no supone modificación alguna del reparto interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y si la materia objeto de la información sobre residuos industriales corresponde a la Generalidad de Cataluña, y esto no se discute sino que expresamente se admite en sus alegaciones por el Abogado del Estado, es claro que, como ya hemos dicho, a ella corresponde facilitar la información, si bien habrá de hacerlo a través del conducto que determine el Estado a quien corresponde no sólo la relación directa con la Comisión, sino también aunar las diversas informaciones que reciba de los restantes entes autonómicos para facilitar a la Comisión como un todo y no separadamente la información por ella solicitada. A ello no se opone la disposición impugnada pues contiene la expresa reserva de informar “a la Comisión de las Comunidades a través de los conductos competentes”. Así lo reconoce la Generalidad de Cataluña al afirmar reiteradamente en sus alegaciones que la norma tiene por objeto cumplir las obligaciones impuestas por la normativa de la Comunidad Europea y que la reserva en ella contenida pone de relieve la voluntad de respetar los cauces de relación que se determinen por el Estado.

En definitiva, basada la impugnación de la disposición adicional debatida en atribuir a ésta un contenido y un alcance que no se corres-

ponde con la literalidad de su texto, ni con la finalidad de información a que responde, es claro que, sin necesidad de entrar en mayores razonamientos por ser hipotéticas las infracciones denunciadas, no procede declarar la inconstitucionalidad solicitada por el Abogado del Estado» (vid. ff. jj. 1 y 3).

*Fallo:* Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

(Sentencia n.º 172/1992, de 29 de octubre. BOE 1-12-1992. F. García-Mon y González-Regueral).

## II. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA

1. *Cuestión de inconstitucionalidad 2414/1991, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, acerca del art. 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado, en relación con el art. 22.3 de la misma Ley, en cuanto pudiera vulnerar los arts. 2, 137, 148.1.1.ª, 107 y 153 CE. Es posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo del Consejo de Estado por el de un órgano superior consultivo autonómico en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, pero donde estos órganos consultivos autonómicos no existan se mantiene la intervención preceptiva del Consejo de Estado.*

«Plantea la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana cuestión de inconstitucionalidad acerca del segundo párrafo del art. 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado según el cual “el dictamen (del Consejo de Estado) será preceptivo para las Comunidades (Autónomas) en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes”. Y si bien en la parte dispositiva del Auto de planteamiento de la cuestión el objeto de la misma se matiza en relación con el art. 22.3 de la LOCE, es decir, el que prescribe el dictamen del Consejo de Estado para la elaboración de los reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, que es el problema planteado en el proceso *a quo*, toda su fundamentación se centra en la posible inconstitucionalidad del art. 23, párrafo segundo, sin más, ya que la Sala duda de que la intervención de ese órgano consultivo, con carácter preceptivo, en relación con el ejercicio de funciones que corresponden a la Administración de las Comunidades Autónomas, sea conforme a su autonomía constitucionalmente

regulada (arts. 2, 137, 148.1.1, 153 CE) y a la propia configuración constitucional del Consejo de Estado (art. 107 CE) (...)

No sólo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de éste último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.

Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece.

Aplicando todo lo expuesto a la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de Valencia, se debe concluir que el art. 23, párrafo segundo de la LOCE no es contrario a la Constitución, siempre que se entienda que el dictamen del Consejo de Estado se exige a las Comunidades Autónomas sin organismo consultivo propio, en los casos previstos por la mencionada Ley que formen parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas o del procedimiento administrativo común. Esta circunstancia concurre, sin duda, en el supuesto objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad que se refiere, como se recordará, a la elaboración de reglamentos que se dicten en ejecución de leyes» (*vid. ff. jj. 1, 5 y 6*).

*Fallo:* Declarar que el art. 23, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en relación con el art. 22.3 de la misma Ley Orgánica, no es contrario a los arts. 2, 107, 137, 148.1.1 y 153 de la Constitución, en la interpretación acorde con los fundamentos jurídicos de esta Sentencia.

(Sentencia n.º 204/1992, de 26 de noviembre. BOE 23-12-1992. C. De la Vega Benayas).

### III. EMPLEO PÚBLICO

1. *Recurso de inconstitucionalidad 928/1987, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Disposición transitoria novena, apartado 3.º, y, por conexión, contra el inciso primero del apartado 4.º de la misma Disposición, de la Ley del Parlamento de Canarias 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria. La previsión de pruebas específicas para los funcionarios interinos en los términos en que lo hace la norma impugnada no puede ser aceptada al conllevar la quiebra del principio básico de convocatorias públicas y libres. La actuación de las Comunidades Autónomas en este respecto, convocando pruebas restringidas sólo se llevará a cabo dentro de su ámbito competencial siempre que se produzca en los supuestos y con los requisitos exigidos por la Disposición transitoria sexta, ap. 4, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, puesto que si se produjera fuera de tal supuesto vulneraría la norma general de carácter básico, contenida en el artículo 19.1 de esta Ley, que prohíbe las pruebas restringidas para la selección del personal de las Administraciones Públicas.*

«El motivo de constitucionalidad en que se fundamenta la impugnación de la Disposición transitoria novena ap. 3.º, de la Ley Reguladora de la Función Pública Canaria estriba en que ésta, al establecer que “el Consejo de Gobierno convocará, asimismo, pruebas especiales de acceso por un máximo de tres veces para los funcionarios de empleo interinos, nombrados en virtud de convocatorias públicas que hayan superado pruebas selectivas celebradas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley”, contradice lo dispuesto en la disposición transitoria sexta, ap. 4.º, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, según la cual, y en lo que en este momento interesa, “los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán convocar pruebas específicas para el personal que, al amparo de lo establecido en disposiciones de carácter general promulgadas por las correspondientes Comunidades Autónomas tuviesen, con anterioridad al 15 de marzo de 1984, condición de contratados administrativos en expectativas de acceso a su respectiva Función Pública” (...)

Conviene comenzar advirtiendo que la Disposición transitoria sexta, ap. 4.º, de la Ley 30/1984 no tiene formalmente el carácter de norma básica si nos atenemos exclusivamente a la declaración contenida en el artículo 1.3 de la misma Ley, una vez que entre los preceptos que éste enumera como “bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictados al amparo del art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, y en

consecuencia aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas”, no figura ciertamente la referida Disposición transitoria sexta.

El razonamiento de la representación del Gobierno al respecto... consiste en que la Disposición transitoria sexta, ap. 4.º de la Ley 30/1984, a pesar de no figurar relacionada en el artículo 1.3 es norma básica incluso formalmente, y ello porque siendo una excepción al art. 19.1 de la misma Ley que sí se ha calificado expresamente como norma básica y que materialmente lo es, necesariamente ha de serlo ella misma comportando su vulneración la de la propia norma excepcionada. Es decir, tratándose de una excepción de una norma básica no puede negarse a la Disposición adicional sexta, ap. 4.º, su condición igualmente de norma básica....

La tesis expuesta debe ser aceptada con ciertas precisiones. El artículo 19.1 de la Ley 30/1984 establece, en efecto, con el carácter de base de la materia que “las Administraciones Públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario, ya sea laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad”. En lo que ahora directamente interesa es claro que se define como elemento básico de la regulación de las Administraciones Públicas el rechazo de las llamadas convocatorias o turnos restringidos, convocatorias que, como principio general, no podrán ser puestas en práctica por las Administraciones Públicas autonómicas para la selección de su personal funcional o laboral. De acuerdo, pues, con el artículo 19.1 de la Ley 30/1984, el acceso a la función pública ha de articularse, en consecuencia, a través de convocatorias públicas abiertas o libres...

La propia Ley estatal, no obstante, prevé algunas excepciones a la norma general, y posibilita que en supuestos concretos, las Comunidades Autónomas puedan realizar convocatorias en turnos restringidos para quienes no ostentando la condición de funcionarios de carrera, presten ya sin embargo, servicios en sus correspondientes administraciones. Tal es el caso, en lo que aquí importa, de la Disposición transitoria sexta, ap. 4.º, de la Ley 30/1984, que prevé una excepción a la regla general del artículo 19.1, al permitir que los Consejos de gobierno en las Comunidades Autónomas puedan convocar restringidamente pruebas específicas de acceso a la función pública.

Esa posibilidad, cuya constitucionalidad desde la consideración del artículo 23.2 de la CE fue reconocida para casos excepcionales, en la STC 27/1991, queda circunscrita en la Ley 30/1984, por la necesaria concurrencia de diversos requisitos, de los que, en el presente caso, dos

resultan relevantes. Uno, de carácter personal: que se dirijan a quienes estuviesen en condición de "contratados administrativos" en expectativa de acceso a su respectiva función pública. Y un segundo, de carácter temporal: que hubieran sido contratados mediante convocatorias públicas con anterioridad al 15 de marzo de 1984.

De este modo, bien puede afirmarse que la actuación de las Comunidades Autónomas en este respecto, convocando pruebas restringidas, se llevará a cabo dentro de su ámbito competencial siempre que se produzca en los supuestos y con los requisitos exigidos por la propia Disposición transitoria citada: si se produjera fuera de tal supuesto vulneraría la norma general, de carácter básico, contenida en el artículo 19.1 de la Ley, que prohíbe, como se ha dicho, las pruebas restringidas para la selección del personal de las Administraciones Públicas. La normación básica estatal a tomar como punto de referencia se integra así, lógicamente, por el artículo 19.1 y la Disposición transitoria sexta que venimos citando.

Procede, pues, verificar si la norma canaria que se impugna, y que representa una evidente contradicción respecto de la prohibición de convocatorias restringidas del artículo 19.1 de la Ley 30/1984, se encuentra incluida en los supuestos a que da cobertura la Disposición transitoria sexta de la misma Ley. Y a la vista de su contenido, se hace patente que tal no es el caso.

En cuanto a los afectados por la norma autonómica, ha de destacarse que ésta se refiere a los "funcionarios de empleo interinos" mientras que la norma estatal hace referencia a los "contratados administrativos"... En este aspecto, pues, la norma autonómica contempla supuestos no recogidos en la norma estatal...

En segundo lugar, tampoco se acomodan los requisitos temporales contenidos en la norma canaria a los exigidos por la norma estatal. Si en ésta la excepción a la exigencia de convocatoria libre se contrae a los contratados administrativos mediante convocatorias públicas anteriores al 15 de marzo de 1984, la Ley canaria extiende tal excepción a los que hubieran superado pruebas selectivas con anterioridad a la entrada en vigor de la misma Ley (de fecha 30 de mayo de 1987). También, pues, en este respecto, la disposición impugnada contradice las bases estatales sentadas en el artículo 19.1 de la Ley 30/1984 al no ajustarse a los supuestos excepcionales fijados por la Disposición transitoria sexta, 4, de la misma Ley, lo que supone vulnerar la distribución competencial recogida en el artículo 149.1.18 CE.

Consecuentemente, la previsión de pruebas específicas para los funcionarios interinos en los términos en que lo hace la Disposición tran-

sitoria novena, 3 de la Ley canaria impugnada, no puede ser aceptada, al conllevar la quiebra del repetido principio básico de convocatorias públicas y libres, lo que evidentemente, no obsta para que, a través de las mismas, en el desarrollo de las correspondientes pruebas selectivas de acceso puedan valorarse los servicios efectivos prestados por esos funcionarios interinos (Disposición transitoria sexta, 2 de la Ley 30/1984), siempre que, no obstante esa valoración, no incurra en arbitrariedad e incompatibilidad, por tanto, con los principios de mérito y capacidad en los términos que, entre otras, ya señalamos en nuestra STC 67/1989.

Todo ello nos lleva forzosamente a estimar el recurso interpuesto por la representación del Gobierno frente al ap. 3 de la Disposición transitoria novena de la Ley canaria. El Abogado del Estado impugna también el primer inciso del ap. 4, en cuanto que se remite al ap. 3 al mencionar a “los funcionarios interinos a que se refiere el apartado anterior que no superen las referidas pruebas de acceso”, y, por su conexión con la disposición que estimamos inconstitucional, debe considerarse igualmente como tal el inciso “a que se refiere el apartado anterior que no superen las referidas pruebas de acceso”» (*vid. ff. jj. 2, 3, 4 y 5*).

*Fallo:* Estimar el recurso y, en consecuencia, declarar inconstitucionales, y por tanto nulos, el apartado 3 de la Disposición transitoria novena de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, así como el inciso “a que se refiere el apartado anterior que no superen las referidas pruebas de acceso” del apartado 4 de la misma Disposición.

(Sentencia n.º 151/1992, de 19 de octubre. BOE 17-11-1992. L. López-Guerra).

2. *Conflicto de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Justicia de 7 de febrero de 1986, por la que se convoca concurso para cubrir vacantes de Magistrados. Corresponde al Estado la competencia para convocatoria de oposiciones y concursos a plazas vacantes en los órganos jurisdiccionales sitos en la CA de Cataluña, sin que ello suponga ignorar la competencia de la CA para desarrollar una actividad de iniciativa e impulso, instando la convocatoria de aquellas vacantes que se produzcan en órganos jurisdiccionales radicados en su territorio.*

«El objeto del presente conflicto es determinar la titularidad de la competencia relativa a la convocatoria de concursos para la provisión

de plazas de Jueces y Magistrados en el territorio de la CA de Cataluña, debiendo precisarse —subsidiariamente y para el caso de que tal competencia correspondiera al Estado— si incurre en vicio de incompetencia la convocatoria de un concurso por parte del Ministerio de Justicia sin haber mediado impulso previo de la CA promotora del presente conflicto competencial (...)

Para resolver el conflicto así planteado se hace necesario interpretar conjuntamente el art. 22 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el art. 149.1.5 de la Constitución. Ciertamente, el art. 315 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en conjunción con lo dispuesto en el art. 22 del EAC, habilita a la Generalidad para desarrollar una actividad de iniciativa e impulso, instando la convocatoria de aquellas vacantes que se produzcan en órganos jurisdiccionales radicados en su territorio. Ahora bien, esta disposición no puede interpretarse de forma que contradiga o haga imposible la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia que deriva del citado mandato constitucional, y que se refiere, de forma innegable al régimen de selección de Jueces y Magistrados. Y se produciría esta contradicción si, llevando a sus extremos la lógica de la argumentación del representante de la Generalidad el retraso o la ausencia de la iniciativa de la CA instando la convocatoria de plazas vacantes, supusiera un obstáculo insalvable para que el órgano estatal competente llevara a cabo tal convocatoria; pues, en ese caso, no sólo desaparecería el carácter exclusivo de la competencia estatal, sino que en realidad, se convertiría en una competencia vacía de contenido, al depender su ejercicio de la voluntad de la correspondiente CA.

Ello no obstante, el ejercicio de esa competencia estatal, de convocatoria de oposiciones y concursos para cubrir plazas vacantes en el territorio de Cataluña, ha de ejercitarse sin menoscabar las competencias que a la CA atribuye su Estatuto; y ese menoscabo se produciría (y la correspondiente facultad del art. 22 EAC se vería vacía de su contenido) si el órgano estatal competente procediera a la convocatoria de esas oposiciones y concursos prescindiendo totalmente de la intervención de la Generalidad, de forma que ésta no tuviera ni siquiera la oportunidad de llevar a cabo su facultad de instancia o iniciativa que le reconoce su Estatuto, y que recoge el art. 315 LOPJ.

La coexistencia, pues, de una competencia exclusiva estatal (que supone que no puede privarse al órgano estatal de la decisión sobre la convocatoria de oposiciones y concursos a plazas vacantes sitas en la CA de Cataluña) y de unas facultades autonómicas que no pueden ignorarse hace necesaria la instrumentación de fórmulas que hagan posi-

ble que, sin perjuicio de la decisión del órgano estatal competente, la Generalidad de Cataluña tenga oportunidad de llevar a cabo la iniciativa que le atribuye el EAC y la LOPJ...

Pues bien, de lo que resulta del texto de la Orden que se impugna, el Ministerio de Justicia procedió a la convocatoria de (entre otras) siete plazas vacantes en Cataluña, para ser cubiertas por concurso entre juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional. Y, de acuerdo con las consideraciones arriba efectuadas, no cabe negar la competencia estatal para llevar a cabo tal convocatoria. Pero resulta igualmente patente que ello se realizó sin que por parte de la Generalidad de Cataluña se hubiera ejercitado instancia o iniciativa alguna, y al margen de cualquier fórmula o procedimiento que, en aras del principio de buena fe autonómica, y de colaboración, hubiera hecho posible que la Generalidad ejercitase las facultades que al respecto le reconoce el art. 22 del EAC, o al menos le hubiera garantizado una razonable oportunidad para ello. Ello supone —y así debe hacerse constar— que la actuación estatal ha venido a ignorar el mandato contenido en ese artículo, así como lo dispuesto, concordantemente, en el art. 315 LOPJ.

El fallo del presente conflicto ha de derivarse de las conclusiones que se han expuesto. Sin duda, la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado, según lo dispuesto en el art. 149.1.5 CE. Pero en el presente caso el ejercicio de esa competencia ha supuesto un menoscabo de las facultades atribuidas a la CA de Cataluña por el art. 22 del EA, y así debe ser declarado en el fallo.

Esta consideración, no obstante, no debe llevar a una declaración de nulidad de la Orden en cuestión, como nos pide la representación de la Generalidad. De acuerdo con el art. 66 de la LOTC, cabe que este Tribunal se pronuncie sobre la titularidad de la competencia disputada sin que la apreciación de la existencia de una transgresión competencial deba comportar forzosamente la anulación de la disposición impugnada, pudiendo disponer el Tribunal lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma. Y tal anulación no procede en este caso, a la vista de las circunstancias que concurren en la disposición que se impugna, disposición dictada en el ejercicio de una competencia estatal y que además... ha agotado en la actualidad todos sus efectos» (*vid. ff. jj. 1, 4, 5, 6 y 7*).

*Fallo:* Estimar parcialmente el conflicto de competencias y, en su virtud, declarar que:

1.º Corresponde al Estado la competencia para convocatoria de oposiciones y concursos a plazas vacantes en los órganos jurisdiccionales sites en la CA de Cataluña.

2.º La Orden de 7 de febrero de 1986 ha desconocido la facultad de instancia reconocida en el art. 22.1 del EA de Cataluña.

(Sentencia n.º 158/1992, de 26 de octubre. BOE 1-12-1992. L. López Guerra. Votos particulares formulados, por J. Gabaldón López, al que se adhieren E. Díaz Eimil y A. Rodríguez Bereijo; y, por R. De Mendiábal Allende).

#### IV. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. *Recurso de inconstitucionalidad 951/1986, promovido por el Gobierno Vasco contra la Disposición final primera del Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las Directivas de la CEE, al establecer la Disposición impugnada que los preceptos incluidos en el Real Decreto Legislativo son disposiciones básicas en materia de contratación administrativa. Carece de trascendencia que la Ley de Bases 47/1985 no haya habilitado expresamente al Gobierno para dotar de carácter básico a los preceptos del Real Decreto Legislativo recurrido, pues aquél no precisa de tal habilitación para el cumplimiento de sus deberes al respecto.*

«Se impugna sólo la Disposición final primera, en cuanto que otorga el carácter de legislación básica, en términos generales, a los artículos de la Ley de Contratos del Estado comprendidos en el propio Real Decreto Legislativo. Y esta impugnación se fundamenta en la supuesta incapacidad jurídica del Gobierno para incluir en la mencionada norma delegada, con el rango legal que le es propio, una disposición como la recurrida, pues no ha sido habilitado expresamente para ello por la Ley de Bases 47/1985, de 27 de diciembre, de la que deriva aquel texto articulado (...)

En aquellos supuestos en que corresponde al Estado la competencia para aprobar las normas básicas de una materia, la calificación expresa, de entre las normas estatales, de las que tienen carácter básico y de las que no lo tienen no es una mera facultad o posibilidad abierta al titular de la potestad normativa correspondiente. Es, por el contrario, un deber general inherente a su función. En efecto, como se desprende de la doctrina que viene manteniendo este Tribunal so-

bre el concepto y la concreción de las normas básicas... sin perjuicio del "concepto material" de esa noción, conforme al cual la definición de lo básico por el Legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad la norma tiene ese carácter, existe también una exigencia formal en la definición de lo básico, en virtud de la cual, por razones de seguridad jurídica y para evitar la ambigüedad permanente, "la Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad su vocación o pretensión básica". Esta exigencia formal no sólo pesa sobre el Legislador o sobre la Ley votada en Cortes, que es el instrumento normal para la determinación de las normas básicas, sino también, según nuestra reiterada doctrina, sobre el Gobierno de la Nación cuando, con carácter excepcional, puede hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia.

Con mayor razón, por tanto, pesa sobre el propio Gobierno cuando haya de regular mediante un Decreto Legislativo una determinada materia sobre la que el Estado tiene competencia para aprobar las normas básicas. En este último caso, el Gobierno no sólo puede, sino que debe establecer qué preceptos de los contenidos en el Decreto Legislativo tienen naturaleza básica, salvo, naturalmente, si se lo impidiera la Ley de delegación o pudiera deducirse que ésta ha pretendido agotar por sí misma la regulación de los aspectos básicos de la materia.

Dicho lo cual, carece de trascendencia que la Ley de Bases 47/1985 no haya habilitado expresamente al Gobierno para dotar de carácter básico a los preceptos del Real Decreto Legislativo recurrido, pues aquél no precisa de tal habilitación para el cumplimiento de sus deberes al respecto. Y asimismo, caen por su base todas las demás alegaciones del representante del Gobierno Vasco, fundadas en el supuesto vicio *ultra vires* atribuido a la Disposición final primera impugnada y en las consecuencias que del mismo pretende extraer en el plano de constitucionalidad de esa Disposición. Su rango legal es, pues, indudable, y también lo es que no excede de los límites del ejercicio de la potestad legislativa delegada establecidos en la Constitución (en particular en el art. 82.4)» (*vid. ff. jj. 1, 2 y 3*).

*Fallo:* Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

(Sentencia n.º 179/1992, de 13 de noviembre. BOE 18-12-1992. A. Rodríguez Bereijo).

## V. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Recurso de amparo 527/1989, interpuesto por la Junta de Extremadura, contra los Autos dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres, de 13 y 27 de febrero de 1989, dictados en aclaración de Sentencia de 25 de enero de 1989. Los Autos impugnados han lesionado el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), por haberse modificado sustancialmente el fallo de la Sentencia por aclaración de oficio.*

«La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres, en aplicación del art. 363 de la LECiv., en relación con el art. 267 de la LOPJ, acordó de oficio rectificar el error material advertido en la Sentencia de 25 de enero de 1989, consistente en haber negado con carácter general a todos los recurrentes la condición de funcionarios cuando algunos de ellos gozaban de dicha condición. En consecuencia, la Sala procedió a aclarar la mencionada Sentencia en el sentido de estimar la pretensión de las personas a las que afectaba la corrección. Algunos días después... dictó otro Auto de aclaración por haber advertido que en el dictado anteriormente faltaba la parte dispositiva. Dicho esto, hay que determinar ahora si lo que ha sido objeto de modificación en los Autos impugnados es realmente un “error material”, tal y como lo califica la Sala de la Audiencia Territorial de Cáceres. Para ello debe tenerse en cuenta que es “error material” aquél cuya corrección no implica un juicio valorativo, ni exige operaciones de calificación jurídica o nuevas y distintas apreciaciones de prueba, ni supone resolver cuestiones discutibles por evidenciarse el error directamente de hipótesis, deducciones o interpretaciones (STC 231/1991).

La aplicación de estos criterios al supuesto contemplado conduce al otorgamiento del amparo solicitado, puesto que las resoluciones recurridas no se limitan a corregir errores materiales manifiestos, sino que modifican sustancialmente una Sentencia firme a través de una vía procesal inadecuada, vulnerando, con ello, el principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes que garantiza el derecho a la tutela judicial reconocido en el art. 24.1 CE.

En efecto, el reconocimiento de la condición funcional de seis de las diez personas a las que previamente se les había denegado dicha condición en la Sentencia objeto de la rectificación, no puede considerarse como la corrección de un error material que pueda deducirse con toda certeza del propio texto de la Sentencia, sino antes bien como la corrección de un verdadero “error de Derecho”, derivado de una valoración incorrecta de los hechos que servían de base a la pretensión de

los actores (...) Así, pues, la corrección operada por los Autos impugnados implica una operación de calificación jurídica, fruto de una nueva y distinta apreciación de la prueba, que ha cambiado sustancialmente la Sentencia objeto de rectificación, hasta el punto de convertirla en estimatoria para seis de los actores, declarando su derecho a integrarse en la Escala Administrativa de los Organismos Autónomos (...) Además como pone de manifiesto el Fiscal, la modificación efectuada por los mencionados Autos se ha realizado sin audiencia ni defensa de la Junta de Extremadura —hoy recurrente en amparo— que ha sufrido el perjuicio derivado de la alteración de la Sentencia. Por consiguiente, los Autos impugnados han causado a la recurrente una indefensión contraria al art. 24.1 de la Constitución» (*vid. f. j. 2*).

*Fallo:* Otorgar el amparo a la Junta de Extremadura y, en consecuencia:

- 1.º Reconocer el derecho a la tutela judicial de la recurrente.
- 2.º Anular los Autos impugnados, quedando firme la Sentencia.

(Sentencia n.º 142/1992, de 13 de octubre. BOE 17-11-1992. C. De la Vega Benayas).

2. *Recurso de amparo 2605/1989 contra el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 11 de diciembre de 1989, por el que se deniega la admisión del recurso de apelación intentado contra la Sentencia dictada por esa Sala el 27 de septiembre de 1989, en recurso contencioso 11/1989, contra Resolución del Ayuntamiento de Medio Cudeyo. El Auto impugnado deniega la admisión del recurso de apelación porque en la Sentencia recurrida se había consignado que contra la misma cabía recurso de casación, pero como en aquel momento el recurso de casación (al que se refería el art. 58.3 LOPJ) todavía no se había regulado por la Ley correspondiente, la inadmisión del recurso de apelación se basó en una interpretación restrictiva de la normativa procesal aplicable que vulneró el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva.*

«Al notificar la Sentencia dictada con ocasión del recurso contencioso núm. 11/1989, la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria hizo constar en la diligencia de notificación a los hoy recurrentes que contra la misma cabía recurso de casación. Sin embargo, éstos interpusieron recurso de apelación por lo que la referida Sala inadmitió

el recurso mediante Auto de 11 de diciembre de 1989 en el que se afirmaba escuetamente que “habiéndose consignado en la notificación de sentencia practicada con fecha veintisiete de noviembre último, que cabía recurso de casación contra dicha resolución, no ha lugar al de apelación solicitado por el recurrente”.

Ciertamente, en el momento en el que se dictó la Sentencia objeto del presente recurso había entrado ya en vigor la LOPJ, que en su art. 58 establecía entre las competencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo la de conocer de “los recursos de casación que establece la ley contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia”, sustituyendo así el recurso de apelación ante el Tribunal Supremo previsto en el art. 94 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, vigente antes de la entrada en vigor de la mentada Ley Orgánica. Con todo, no es menos cierto que el momento en el que el recurrente presenta el recurso de apelación en lugar del de casación, la Ley que según el art. 58.4 de la LOPJ, debía establecer los recursos de casación no había sido todavía dictada, por lo que el acceso a la segunda instancia sólo podía verificarse a través de un recurso que se acomodara en sus condiciones, articulación y estructura al único efectivamente regulado y éste no era otro que el recurso de apelación, toda vez que la aplicación subsidiaria de la normativa prevista para la casación civil debía ser descartada como consecuencia —según señala el Ministerio Fiscal— de la diversidad radical existente entre el procedimiento civil y el contencioso-administrativo.

Es más, la evidencia de que sólo podía accederse a la segunda instancia mediante un recurso legalmente establecido y regulado y el hecho de que éste sólo fuera el de apelación suponía que, en última instancia, las diferencias entre un recurso de apelación y un recurso de casación fueran exclusivamente relativas al *nomen iuris*, dado que, con independencia de su denominación, el recurso sólo podría estructurarse con arreglo a la normativa reguladora del recurso de apelación. En estas circunstancias, es evidente que la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha inadmitido el recurso intentado por los demandantes interpretando la normativa procesal de aplicación al caso en términos restrictivos y no favorables a la efectividad del derecho fundamental. En la medida en que estrictamente sólo cabía un recurso (el de casación) que al no estar regulado sólo podría tener de tal el nombre debiendo configurarse en la práctica como un recurso de apelación, la Sala debió hacer abstracción de la denominación atribuida por los demandantes a su recurso y proceder a su admisión si concurrían los requisitos y las circunstancias legalmente exigidos para la trami-

tación del único recurso que, entonces, permitía acceder a la instancia superior» (vid. f.j.2)

*Fallo:* Estimar el recurso de amparo y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva.

2.º Anular el Auto impugnado.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse el Auto anulado, para que la Sala decida sobre la apelación intentada.

(Sentencia n.º 169/1992, de 26 de octubre. BOE 1-12-1992. C. Viver Pi-Sunyer).

3. *Recurso de amparo 335/1990 contra Sentencia de 15 de diciembre de 1989, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que estimó la demanda contra el Ayuntamiento de Ponferrada, declarando en estado legal de ruina un edificio. Se vulneró el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva al no haber sido emplazados los inquilinos del edificio.*

«En el presente recurso de amparo se impugna la Sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que declaró en estado legal de ruina un edificio tras sustanciar un proceso instado por el propietario del inmueble contra el Ayuntamiento de Ponferrada, que había ordenado con anterioridad que se llevasen a cabo obras de reparación. Quienes demandan amparo constitucional son los inquilinos del inmueble, los cuales ostentan un inequívoco interés legítimo en la controversia objeto del proceso, pero que no fueron emplazados para que pudieran comparecer en su defensa, a pesar de encontrarse perfectamente identificados en las actuaciones judiciales y haber sido parte en el expediente administrativo en el que se había denegado la declaración de ruina.

Como alegan los recurrentes y señala el Ministerio Fiscal para solicitar la estimación del recurso de amparo, este Tribunal ya ha estimado en el fondo varios recursos de amparo en supuestos sustancialmente iguales, por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y sin indefensión que consagra el art. 24.1 de la Constitución

en las SSTC 105/1984, 146/1985, y 45/1987. En esta última Sentencia se dice literalmente lo siguiente:

“... este Tribunal ha declarado ya en numerosas Sentencias, que por conocidas cabe excusar de su cita, que el art. 24.1 de la Constitución contiene un mandato implícito al legislador —y al intérprete— consistente en promover la defensa, en la medida de lo posible, mediante la correspondiente contradicción, lo que obliga a emplazar personalmente a quienes pueden comparecer como demandados, siempre que ello sea factible porque resulten conocidos e identificables en las actuaciones judiciales o en el expediente administrativo previo, no bastando, en tal caso, el simple emplazamiento por edictos, ya que este medio de citación no garantiza suficientemente la defensa de quienes tienen legitimación pasiva para comparecer en procesos que inciden directamente en sus derechos o intereses legítimos, de suerte que la omisión de dicho emplazamiento directo y personal constituye una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 de la Constitución”.

Por aplicación de esta doctrina al supuesto ahora enjuiciado que coincide sustancialmente con los resueltos por las citadas Sentencias, procede otorgar el amparo solicitado» (f.j.único).

*Fallo:* Estimar el recurso de amparo y, en consecuencia:

1.º Declarar la nulidad de la Sentencia impugnada.

2.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente posterior al de la presentación de la demanda, para que sean emplazados los recurrentes en amparo.

(Sentencia n.º 170/1992, de 26 de octubre. BOE 1-12-1992. F. García-Mon y González-Regueral).

## VI. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO.

1. *Conflicto positivo de competencia 825/1985, promovido por el Gobierno de la Nación, respecto del Decreto 29/1985, de 18 de abril, del Consejo de Gobierno de la CA de las Islas Baleares sobre constitución y funcionamiento de Asociaciones Juveniles de la CA de las Islas Baleares. El Decreto impugnado vulnera el orden competencial, ya que no se limita a precisar las condiciones que deben cumplir las Asociaciones juveniles para poder acceder a las ayudas que pueda otorgar la CA, sino que establece una regulación general del régimen*

*jurídico de las Asociaciones juveniles radicadas en las Islas Baleares, y esta regulación se inserta en las competencias sobre desarrollo del derecho de asociación y sobre Asociaciones, ámbitos materiales en los que la CA Balear carece de títulos competenciales.*

«A diferencia de otros Estatutos de Autonomía en los que se atribuye a las respectivas Comunidades la competencia exclusiva en materia de “asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares”..., en el Estatuto de las Islas Baleares no se confiere esta competencia a la CA. Esta constatación no debe llevar a la conclusión de que la Comunidad carece de toda competencia para regular aspectos relacionados con las asociaciones cuyos fines y actividades coincidan con materias de competencia autonómica, por ejemplo, en este caso con la materia de juventud (...)

Concretamente, desde la competencia exclusiva en materia de juventud, la Comunidad de las Islas Baleares puede, por ejemplo, otorgar a las asociaciones juveniles beneficios, subvenciones y apoyos de diversos tipos y para ello no sólo puede adoptar medidas organizativas relativas a su propia Administración, sino que también puede exigir a las asociaciones que deseen acogerse a esos beneficios el cumplimiento de unos requisitos administrativos —como, por ejemplo, la inscripción en determinados registros— e incluso la posesión de determinadas características específicas. Cabe, pues, que desde el título de juventud puedan ejercerse actividades de fomento de las asociaciones juveniles y establecer las condiciones que deben poseer esas asociaciones para poder acceder a esas ayudas. Ahora bien, a lo que no alcanza este título es a establecer las condiciones necesarias para que una asociación juvenil pueda considerarse válidamente constituida. En otras palabras, respetando, claro está, el principio de igualdad, la CA puede limitar sus ayudas a unas asociaciones juveniles determinadas, puede especificar, dentro de las asociaciones juveniles válidamente constituidas, las características que éstas deben cumplir para poder gozar de esos beneficios. Pero no puede desde esta competencia establecer límites a la libertad de creación de asociaciones, a la libertad de asociarse y de no asociarse, al derecho de dar personalidad jurídica a las asociaciones constituidas, ni puede tampoco reglar la organización interna de las asociaciones, la normativa aplicable a las mismas, los derechos y deberes de sus miembros o las causas de suspensión y disolución de las mismas. En suma, no puede regular ni el ejercicio de la libertad de asociación ni el régimen jurídico general de las asociaciones juveniles.

La regulación de estos derechos se inserta en las competencias sobre desarrollo del derecho de asociación y sobre Asociaciones, ámbitos materiales en los que la CA Balear carece de títulos competenciales. Y

esto no tanto, como señala el Abogado del Estado porque éstos sean títulos específicos frente al genérico de juventud, sino porque la regulación de la libertad de asociación y del régimen jurídico de las Asociaciones constituyen el objeto y contenido de esas competencias, mientras que las actuaciones públicas que tradicionalmente han constituido el núcleo fundamental del objeto y el contenido de la competencia sobre juventud han sido actuaciones de fomento.

Delimitado así el alcance de la competencia autonómica en materia de juventud en relación con las Asociaciones, puede afirmarse que el Decreto impugnado vulnera el orden competencial, ya que no se limita a precisar las condiciones que deben cumplir las Asociaciones juveniles para poder acceder a las ayudas que pueda otorgar la CA, sino que establece una regulación general del régimen jurídico de las Asociaciones juveniles radicadas en las Islas Baleares» (*vid. ff. jj. 2 y 3*).

*Fallo:* Declarar que corresponde al Estado la competencia controvertida en el presente conflicto, y declarar nulo el Decreto impugnado.

(Sentencia n.º 157/1992, de 22 de octubre. BOE 17-11-1992. C. Viver Pi-Sunyer).

## VII. ACTIVIDAD SANCIONADORA

- I. *Recurso de amparo 984/1989 interpuesto frente a resoluciones del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, así como frente a la Sentencia de 28 de abril de 1989 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca, que la confirma. La regla de la irretroactividad de la reserva de ley del art. 25.1 CE es aplicable con independencia de que los hechos sancionados sean anteriores o posteriores a la Constitución.*

«La sanción aquí cuestionada fue impuesta a la sociedad actora en aplicación del Decreto 231/1965, de 14 de enero, disposición claramente preconstitucional a la que no le es aplicable retroactivamente la reserva de Ley establecida en el art. 25.1 CE que, por el contrario, sí es plenamente aplicable a las normas postconstitucionales. Lo que la recurrente afirma es que la irretroactividad de la garantía de la reserva de ley del art. 25.1 CE o, dicho de otro modo, la inconstitucionalidad sobrevinida de una norma sancionadora por carencia del rango exigido por la CE sólo se daría si el hecho sancionado fuese a su vez preconstitucional.

El Tribunal, sin embargo, no puede compartir el criterio de la recurrente y estima que... la regla de la irretroactividad de la reserva de ley

del art. 25.1 CE es aplicable con independencia de que los hechos sancionados sean anteriores o posteriores a la Constitución (...) La eficacia derogatoria de la Constitución no alcanza a las normas preconstitucionales que, pese a ser compatibles materialmente con ella, no se adecúan al rango normativo que la Constitución exige por razón de la materia, regla cuyo fundamento se encuentra en el principio de continuidad del ordenamiento jurídico que, a su vez, deriva del principio de seguridad jurídica expresamente consagrado en el art. 9.3 CE. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que la pervivencia de normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales tiene como importante límite la imposibilidad de que con posterioridad a la Constitución, se actualicen dichas normas por la misma vía reglamentaria puesto que ello no respetaría el sistema de producción de normas jurídicas impuesto ahora por la Constitución» (*vid. f. j. 3*).

*Fallo:* Denegar el amparo solicitado.

(Sentencia n.º 177/1992, de 2 de noviembre. BOE 1-12-1992. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer).

## VIII. DERECHO PÚBLICO DE LA ECONOMÍA

### A) Pesca

1. *Conflicto positivo de competencia 812/1986, promovido por el Gobierno de la Nación, frente a la Orden de 24 de abril de 1986, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, sobre regulación de cambios de bases temporales de barcos de pesca de cerco en los puertos del litoral de Cataluña (excepto en sus artículos 9 y 10). El Tribunal entiende que la regulación de los cambios de base de buques cae dentro de la competencia estatal para la ordenación básica del sector pesquero, por lo que declara la nulidad de todos los preceptos a que se contrae el conflicto (arts. 1 a 8 y disposición final primera).*

«La autorización de cambios de base de buques, dada la propia naturaleza del problema, es una medida que posee una dimensión supra-autonómica por razón del territorio, puesto que la competencia autonómica no puede acabar por dividir los caladeros nacionales en compartimentos separados en cada CA, entre otras razones, no sólo por la unidad de los mismos, sino también por la misma movilidad del recurso pesquero que las medidas dirigidas a regular las características

y el funcionamiento de las embarcaciones tienen en último extremo por finalidad preservar (STC 57/1992, f.j. 3.º). En este último sentido, ya en la anterior STC 147/1991 al analizar el RD 2349/1984, de 28 de noviembre, por el cual se regula la pesca de cerco, se reconoció que se situaba dentro de la competencia estatal para dictar bases en la ordenación del sector pesquero su art. 9, relativo a las autorizaciones para los cambios de base de los buques de cerco (f.j. 5.º); al tiempo que se justificaba el excepcional recurso a la intervención del reglamento en la determinación de lo básico en la dificultad de su ordenación por Ley habida cuenta del carácter marcadamente técnico y la naturaleza coyuntural y cambiante de la materia (f.j. 4.º c). En definitiva, la regulación de los cambios de base de las embarcaciones queda fuera del alcance que cabe conceder a la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución del sector pesquero (...)

Pues bien, resulta manifiesto que el fin de la Orden impugnada se encuentra —como reza el propio título que la encabeza e identifica— en la regulación por la Administración autonómica de esos cambios de base de buques, potestad que ya se ha señalado cae directamente dentro de la competencia estatal para la ordenación básica del sector pesquero, pues es ésta una cuestión que no es susceptible de regulaciones autonómicas diversas por razón del territorio, dada la unidad (económica y jurídica) del conjunto de caladeros situados en los espacios marítimos donde el Estado español ejerce soberanía o jurisdicción y en los que los nacionales pueden llevar a cabo el aprovechamiento de los recursos vivos.

Hay que entender, en consecuencia, que todos los preceptos a que se contrae el conflicto, arts. 1 a 8 y disposición final primera de la Orden objeto del mismo, vienen viciados de incompetencia por invadir el área de la competencia estatal para efectuar tal regulación» (*vid.* ff.jj. 2 y 3).

*Fallo:* Declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida y ejercida en los artículos 1 a 8 y disposición final primera de la Orden impugnada, y, en consecuencia, anular dichos preceptos.

(Sentencia n.º 149/1992, de 19 de octubre. BOE 17-11-1992. F. García-Mon y González-Regueral).

## **B) Industria**

1. *Conflicto positivo de competencia 125/1986, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, frente a diversos pre-*

*ceptos de la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 20 de septiembre de 1985, sobre normas de construcción, aprobación de tipo, ensayos e inspección de cisternas para el transporte de mercancías peligrosas. En la materia de industria el Estado puede dictar normas relativas a la seguridad industrial, pero la ejecución de esta normativa —y de la que hipotéticamente pueda dictar la CA completando las disposiciones estatales— corresponde a la Generalidad de Cataluña, si bien esto no obsta para que el Estado pueda establecer los registros que estime necesarios para ejercer sus competencias, respetando las competencias de ejecución que pueden haber asumido las Comunidades Autónomas.*

«En el núcleo fundamental de la materia de “industria” se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales, a la regulación de los procesos industriales o de fabricación y, más precisamente en la submateria de seguridad industrial, las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas. Este es, precisamente, el contenido de los impugnados, que se refieren a las actividades de homologación e inscripción de tipos de cisternas. Así parece reconocerlo también la propia Orden recurrida del Ministerio de Industria al atribuir explícitamente las competencias ejecutivas debatidas al Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía “competente en la materia de seguridad industrial”...

En la materia de industria, según establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 12.1.2), la Generalidad ha asumido la competencia exclusiva “de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria” y “sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar”. El Estado podrá dictar, pues, normas relativas a la seguridad industrial, entendida no sólo como seguridad de las instalaciones sino de los productos industriales, pero la ejecución de esta normativa —y de la que hipotéticamente pueda dictar la CA completando las disposiciones estatales— corresponde a la Generalidad de Cataluña. Esto no obsta, como veremos, para que el Estado pueda establecer los registros que estime necesarios para ejercer sus competencias; aunque al establecer el régimen jurídico de esos registros deberá respetar las competencias de ejecución que pueden haber asumido las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con las precisiones que acaban de hacerse, es posible abordar ya el análisis particularizado de los preceptos recurridos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña:

a) El apartado segundo, punto 3, ordena que el fabricante o importador que desee inscribir en el Registro Oficial un tipo de cisterna o de contenedor de los descritos en la Orden presente la documentación que allí se enumera en el correspondiente Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía. El punto 4 del mismo apartado, concede a este Centro la facultad de autorizar o denegar la aprobación del tipo y su consecuente inscripción en el registro oficial y añade que, “en todo caso, la resolución será comunicada al interesado y al órgano competente de la CA correspondiente al lugar donde estuviese radicada la empresa fabricante”.

Estas actuaciones poseen el alcance propio de las potestades ejecutivas de la norma estatal. Se trata de actos de gestión atinentes a la actividad de registro y aprobación de tipos. No hay aquí innovación normativa alguna, sino meros actos de ejecución de acuerdo con la normativa estatal y encaminados al control de las características técnicas en ellas fijadas. En este contexto, conviene traer a colación que la Orden impugnada incorpora unos muy extensos Anexos donde se regulan con mucho detalle, entre otros extremos, las características técnicas de los proyectos y su construcción.

Este Tribunal, en la STC 110/1991 (f.j.3.º) ya estableció que la aprobación de tipos o modelos, previa fabricación, importación o comercialización —en este caso en materia de metrología— realizada de acuerdo con las directrices técnicas establecidas en la legislación estatal es “un acto de ejecución que como tal corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia” (...)

Por consiguiente, las facultades atribuidas al mencionado Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía por los puntos 3 y 4 del apartado segundo de la Orden recurrida corresponden a la Generalidad de Cataluña respecto de las empresas fabricantes o importadoras radicadas en el territorio de la CA.

b) El punto 5 de este mismo apartado segundo faculta al Centro Directivo para que, “en los casos en los que se apruebe el tipo”, se les asigne una contraseña de Registro para la serie, que estará formada con la numeración que a continuación explicita.

Para enjuiciar este precepto debe tenerse presente que el Estado puede establecer un registro único de alcance general. La Comunidad actora acepta esta premisa y, en consecuencia, no pone en cuestión los preceptos en los que se consagra el referido Registro. En un supuesto similar al que aquí nos ocupa ya advertimos que el Estado, en virtud de

sus competencias normativas, puede establecer y regular el régimen jurídico del Registro unitario, fijando las directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar la centralización de todos los datos, aunque esta regulación no puede desconocer las competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas entre las que “debe considerarse incluida la de recibir, comprobar y conceder o denegar la inscripción en el único registro, así como los actos de ratificación, cancelación o revocación que en su caso proceda adoptar” (STC 236/1991), en estas cuestiones el Estado debe aceptar “el efecto vinculante de las propuestas” que le dirijan las Comunidades Autónomas competentes (STC 17/1991, f.j. 12). En suma, mediante los oportunos mecanismos de colaboración deberán hacerse compatibles las competencias estatales para armonizar y centralizar la información y las autonómicas de ejecución.

Sentadas estas premisas, debe concluirse que el apartado segundo punto 5 no conculca el orden competencial. Se limita a facultar al Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía competente en materia de seguridad industrial para que, “en los casos en los que se apruebe el tipo”, se les asigne una determinada contraseña de Registro para la serie. La atribución de esta contraseña, en la medida en que se limita a dar publicidad de la inscripción registral y no impide la existencia de otras contraseñas, puede considerarse incluida en la competencia estatal de establecimiento y organización del registro unitario y general.

c) El apartado noveno, punto 2, establece que la entidad colaboradora, bajo cuya supervisión se efectúe la reparación de una cisterna, contenedor-cisterna o vagón-cisterna para el transporte de mercancías peligrosas, “informará de sus actuaciones al Organismo competente de la CA correspondiente al emplazamiento del taller en el que se efectúe la reparación y, una vez terminada ésta, emitirá el correspondiente informe del que remitirá copia al Organismo antes citado”. La Administración actora afirma que esta previsión reduce la competencia de las Comunidades Autónomas a recibir un informe de las modificaciones y remitir otro a la Administración central, que se reserva la función de supervisar esas reparaciones. Mas no es ésta la única interpretación que puede hacerse de ese precepto ni tan siquiera la más evidente y ello obliga a optar, de entre las varias posibles, por aquella interpretación que más se adecúa a las reglas constitucionales y estatutarias de deslinde competencial. Habrá así de entenderse que la actividad de control de las reparaciones y modificaciones de estas cisternas efectuadas bajo la supervisión de las entidades colaboradoras incumbe “al organismo competente de la CA” y a los efectos de este proceso a la Generalidad de Cataluña. Pues este extremo atañe, de nuevo, a una función claramente ejecutiva.

Interpretado de este modo no puede entenderse que el apartado noveno, punto 2 invada la competencia de la Administración actora.

d) Por último, el apartado décimo afirma que, previa instrucción del correspondiente expediente, el Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía podrá declarar la cancelación de la inscripción de un tipo de cisterna o de otro de estos depósitos, así como la anulación de las certificaciones correspondientes en los siguientes casos: cuando las unidades nuevas no se fabriquen de acuerdo con el tipo; y cuando las unidades en circulación dejen de cumplir las condiciones de seguridad exigibles. Denuncia el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que esta regulación excluye la intervención autonómica, atribuyendo todas estas competencias ejecutivas al citado Centro. De nuevo, esta tacha de incompetencia es cierta y hay que admitir que si la Generalidad ostenta la competencia para la inscripción en razón del territorio donde esté radicada la empresa fabricante o importadora debe, lógicamente, tener la paralela facultad de cancelar tales inscripciones o de anular certificaciones en los casos de incumplimiento de la normativa vigente, actuaciones que caen igualmente en el seno de las facultades ejecutivas» (*vid. ff. jj. 2, 3 y 4*).

*Fallo:* 1.º Declarar que corresponde a la CA de Cataluña la titularidad de las competencias ejecutivas previstas en la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 20 de septiembre de 1985, apartado segundo, puntos 3 y 4; y apartado décimo; y, en consecuencia, que los mismos son de aplicación directa en el territorio de dicha CA.

2.º Desestimar la demanda en todo lo demás.

(Sentencia n.º 203/1992, de 26 de noviembre. BOE 23-12-1992. C. Viver Pi-Sunyer).

### C) Comercio Interior

1. *Conflicto positivo de competencia 1137/1986 promovido por el Gobierno de la Nación, respecto del artículo 5 del Decreto 130/1986, de 3 de junio, del Gobierno de la CA del País Vasco sobre la venta con rebajas, precepto en el que se limita la realización de las ventas con rebaja, salvo en las circunstancias excepcionales que señala, a las estaciones estival e invernal. Dicha disposición se inscribe en el ámbito de la legislación sobre defensa de la competencia, que pertenece al Estado.*

«La decisión que hemos de adoptar aquí acerca de la titularidad de la competencia objeto de litigio debe atenerse al criterio mantenido por

el Tribunal en la STC 88/1986, que resolvió un conflicto de caracteres prácticamente idénticos. En efecto, en dicha resolución se verificó el enjuiciamiento de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1983, de 18 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales, cuyo art. 21 fijaba también los períodos anuales de venta en rebaja y establecía la duración máxima de cada uno de ellos... Este precepto pretendió fundarse en la competencia autonómica relativa al comercio interior y defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia (art. 12.1.5. EAC), sustancialmente coincidente con la que resulta de los apartados 27 y 28 del art. 10 EAPV. Tanto en aquél como en este Estatuto de Autonomía la materia relativa a la “defensa de la competencia” queda excluida del fondo competencial autonómico. Y ya en la STC 71/1982 (f.j.15) habíamos declarado que la legislación sobre defensa de la competencia comprende “toda la legislación ordenada a la defensa de la libertad de competencia, mediante la prevención y, en su caso, la represión de las situaciones que constituyan obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado”. De ahí que la respuesta que en la citada STC 88/1986 dábamos al conflicto allí planteado fuera textualmente la que sigue: “No resulta fácil determinar cómo las competencias de la Generalidad sobre el comercio interior y la protección de los consumidores pueden salvar una norma de ese carácter, que supone una considerable restricción a la libertad de empresa. En este sentido, la norma no tiene otra justificación que la de prevenir una competencia desleal o abusiva, restringiendo el libre ejercicio de la libertad comercial, materia que corresponde a la legislación de defensa de la competencia, de titularidad estatal (art. 12.1.5 EAC), lo que ha de provocar la declaración de inconstitucionalidad de la norma en cuestión” (f.j.8.º).

La doctrina entonces fijada ha de considerarse de plena aplicación al conflicto aquí suscitado, por lo que procede declarar la titularidad estatal de la competencia litigiosa y la nulidad del precepto recurrido» (*vid.* f.j. 8).

*Fallo:* 1.º Declarar que la competencia controvertida corresponde al Estado.

2.º Declarar la nulidad del art. 5 del Decreto 130/1986, de 3 de junio, del Gobierno Vasco, sobre la venta con rebajas.

(Sentencia n.º 148/1992, de 16 de octubre. BOE 17-11-1992. P. Cruz Villalón).

## D) Defensa de los consumidores y usuarios

1. *Conflicto positivo de competencia 675/1985 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra los arts. 1, 2 y 3 de la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 18 de febrero de 1985, por la que se establecen normas para la concesión durante 1985 de ayudas sobre colaboración y asistencia con las Corporaciones locales en materia de consumo. Competencia de la CA de Cataluña salvo en relación con la afectación de las subvenciones a gastos de instalación o potenciación de laboratorios de control de calidad de alimentos y bebidas que es competencia del Estado en virtud de su competencia sobre sanidad.*

«Para resolver la controversia competencial planteada se hace necesario realizar un examen individualizado de cada uno de los preceptos controvertidos para determinar si la regulación contenida en ellos corresponde en su totalidad a la materia “defensa de los consumidores y usuarios” —de competencia exclusiva de la CA de Cataluña— o si, por el contrario, junto a dicho título concurre alguna otra materia sobre la que el Estado tenga atribuidas competencias...

El art. 1.1 de la OM que es objeto del conflicto positivo de competencias asigna a las Comunidades Autónomas un 70% del crédito previsto en los Presupuestos Generales del Estado para colaboración y asistencia técnica a Corporaciones Locales en materia de consumo, especificando que dicha cantidad se distribuirá a las Corporaciones locales en concepto de asistencia económica para atender preferentemente gastos de primera instalación o de funcionamiento de Oficinas de Información al Consumidor (en adelante, OMIC) y la instalación o potenciación de laboratorios de control de calidad higiénico-sanitaria de alimentos y bebidas (...)

El art. 1.1 de la OM controvertida no invade las competencias que en la materia corresponden a la CA de Cataluña, en la medida en que la afectación de recursos estatales a la colaboración y asistencia técnica con las Corporaciones locales en materia de consumo es una afectación de tipo global o genérico, en función de materias o sectores de la actividad económica, que está dentro de las competencias del Estado, según hemos declarado en nuestra STC 13/1992 (f.j. 7.º). Sin embargo, por lo que respecta al destino que el mencionado precepto establece de manera más detallada al dar preferencia a gastos de primera instalación o funcionamiento de las OMIC e instalación o potenciación de laboratorios de control de calidad de alimentos y bebidas, cabría dar una respuesta distinta, ya que se trata de una afectación concreta que podría desbordar las competencias del Estado.

Al respecto hemos declarado, en la tantas veces citada STC 13/1992, que en los casos en que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan competencias concurrentes o compartidas sobre la materia a la que las subvenciones se refieren, el Estado puede especificar con más detalle el destino y fijar las condiciones del otorgamiento de las subvenciones, correspondiendo a las Comunidades Autónomas su gestión (STC 13/1992, f.j. 10). El ejercicio por parte del Estado de las atribuciones derivadas de esos títulos competenciales puede incidir legítimamente en las competencias que sobre defensa del consumidor y del usuario corresponden a la CA de Cataluña, las cuales, en tal caso, como dijimos en nuestra STC 15/1989, también pueden quedar vinculadas a las previsiones estatales. Esto es lo que sucede en el presente caso respecto del destino preferente que se da a los recursos estatales para la instalación o potenciación de laboratorios de control de calidad de alimentos y bebidas. En dicha previsión debe reconocerse un contenido sustantivo concerniente a una garantía de la salud y seguridad de las personas, que por su especificidad debe reconducirse a la materia de sanidad, respecto de la cual el Estado ostenta la competencia para establecer las bases... La titularidad de la competencia sobre sanidad es la que permite al Estado destinar sus recursos a la instalación o potenciación de laboratorios de control de calidad de alimentos y bebidas...

No puede decirse lo mismo respecto de las subvenciones a los gastos de primera instalación o funcionamiento de las OMIC que prevé la OM controvertida... porque, según dijimos en nuestra STC 15/1989, ningún título competencial específico, al margen del relativo a la defensa de los consumidores y usuarios, puede justificar la regulación, por parte del Estado, de las oficinas y servicios de información al consumidor... Por todo lo cual, debemos concluir que el art. 1.1 de la OM controvertida invade competencias de Cataluña al destinar las subvenciones con carácter preferente a los gastos de primera instalación o funcionamiento de la OMIC.

A esta última conclusión debe llegarse respecto del ap. 2.º del art. 1 de la OM citada que dispone la reserva del 30% del total de las ayudas presupuestadas a favor del Ministerio de Sanidad y Consumo, especificando el destino que debe darse a las mismas. La regulación contenida en este precepto sí constituye un exceso competencial del Estado porque es doctrina reiterada de este Tribunal que la gestión de los fondos estatales destinados a sectores sobre los que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva corresponde a estas Comunidades Autónomas. Excepcionalmente, el Estado es competente para ello sólo en el caso en que ostente algún título competencial sobre la materia y resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación bási-

ca del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector (STC 13/1992, ff. jj. 4.º y 8.º). Circunstancias éstas que no concurren en el presente caso, por cuanto que las finalidades a las que se destinan los fondos en cuestión no aparecen predominantemente incluidas en el ámbito de la competencia del Estado.

Si, como acabamos de afirmar, el art. 1.2 de la OM cuestionada supone un exceso competencial por parte del Estado, con mayor razón debemos declarar lo mismo respecto de los arts. 2.º y 3.º de la citada norma. Tratándose de una materia asumida como competencia exclusiva por la CA de Cataluña, el Estado debe limitarse, como hemos dicho, a determinar la afectación genérica, en función de materias o sectores de la actividad económica, a que deben destinarse los fondos presupuestarios, correspondiendo a la CA que ha planteado el conflicto determinar los fines concretos —dentro del sector “defensa de los consumidores y usuarios”— a los que deben destinarse los fondos estatales, así como los requisitos y demás circunstancias sobre su otorgamiento y la gestión de los mismos. Razón por la cual es evidente que la competencia para la regulación contenida en el art. 2 (criterios de distribución a tener en cuenta para otorgar las ayudas, montante máximo de las mismas y procedimiento de obtención) y en el art. 3 (procedimiento de adquisición de las ayudas con cargo a la reserva estatal del 30%) corresponde a la CA de Cataluña.

Finalmente, y de acuerdo con lo previsto en el art. 66 LOTC, que confiere amplias facultades a ese Tribunal permitiéndole que al declarar la titularidad de la competencia controvertida pueda acordar la anulación de la disposición objeto del conflicto y el alcance de dicha nulidad, debemos precisar el alcance del fallo de esta Sentencia.

El Abogado de la Generalidad solicita la declaración de nulidad de los tres primeros artículos de la OM de 18 de febrero de 1985, cuya aprobación —según hemos declarado— supone efectivamente un exceso competencial por parte del Estado. Sin embargo, hay que tener presente que la citada Orden se refiere a un ejercicio económico ya cerrado y que ha agotado, por tanto, sus efectos, razón por la cual la anulación de los citados preceptos podría suponer perjuicios para aquellas Corporaciones locales que hubieran obtenido las ayudas en el ámbito territorial de Cataluña. Dadas estas circunstancias, sólo procede declarar la titularidad autonómica de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los mencionados preceptos de la OM, ni tampoco las subvenciones concedidas al amparo de la misma» (*vid.* ff. jj. 5 a 8).

*Fallo:* Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la CA de Cataluña, salvo lo dispuesto en el art. 1.1 de la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 18 de febrero de 1985, en relación con la afectación de las subvenciones a gastos de instalación o potenciación de laboratorios de control de calidad de alimentos y bebidas que es competencia del Estado.

(Sentencia n.º 202/1992, de 23 de noviembre. BOE 23-12-1992. V. Gimeno Sendra).

## **E) Transportes terrestres**

- 1. Conflictos positivos de competencia acumulados 851/1985, 935/1986 y 1520/1987, planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra el Gobierno de la Nación, en relación con determinados preceptos reglamentarios sobre agencias de transporte de mercancías y otros extremos. Las agencias que llevan a cabo la contratación de transportes cuyo punto de origen o de destino se sitúa fuera del territorio de la CA, se encuentran sometidas a la competencia de las instituciones generales del Estado. La disposición estatal impugnada sobre cooperativas de transporte no vulnera la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de cooperativas pues no regula ni la constitución ni otros aspectos propios del régimen jurídico de las cooperativas, y se adecúa a la competencia en materia de transportes asignada al Estado.*

«La solución que debe darse a la polémica acerca de la intervención administrativa en las agencias de transporte de ámbito supraautonómico, aunque establecidas en Cataluña, no ofrece especiales dificultades. Como hemos afirmado en la STC 86/1988, el criterio territorial figura como elemento esencial en el sistema constitucional de distribución de competencias en materia de transporte por carretera. Por ello, el criterio territorial del radio de acción del transporte por carretera resulta decisivo, de modo que la competencia reguladora de la CA sobre tal modo de transporte sólo cabe en la medida en que su itinerario no transcurre más allá de su propio territorio (fundamento jurídico 3.º). Así lo hemos afirmado desde la inicial STC 37/1981 fundamente jurídico 1.º 4, y confirmado desde entonces en las SSTC 97/1983, 53/1984 y 86/1988.

Desde el momento mismo en que la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre las agencias de transporte dimana del precepto de su Estatuto de Autonomía que le atribuye competencia sobre el trans-

porte terrestre (art. 9.15 EAC), sus facultades se encuentran sometidas al estricto marco geográfico que traza el núm. 21 del art. 149. 1 CE. Por lo que aquellas agencias que llevan a cabo la contratación de transportes cuyo punto de origen o de destino se sitúa fuera del territorio de la CA, se encuentran sometidas a la competencia de las instituciones generales del Estado» (*vid. f.j. 3*).

«Además de la controversia acerca de las agencias de transporte, la Generalidad de Cataluña hace referencia a otros dos temas: La reglamentación de las cooperativas de transportistas, y lo relativo a las fianzas de servicios y actividades de transporte. Cada uno de ellos suscita cuestiones diferentes.

El precepto reglamentario del Estado que ha hecho nacer el conflicto con la Generalidad excluye del régimen ordinario de agencias a las cooperativas de servicios de transporte cuyo capital social cumple determinados requisitos (art. 1.A.2 de la Orden ministerial de 23 de mayo de 1985, hoy sustituidos por la regulación del art. 53 ROTT). No es convincente la afirmación de que esa previsión infringe la competencia de la CA sobre cooperativas (art. 9.21 EAC). Pues resulta evidente que la norma estatal no regula ni la constitución ni otros aspectos propios del régimen jurídico de las cooperativas... Se limita a definir los requisitos que deben cumplir aquellas cooperativas formadas por transportistas, que realicen actividades de mediación en la contratación de cargas para sus socios, para no quedar sometidas al régimen común de las agencias de transportes (arts. 119.2 y 61 LOTT). Lo cual se adecúa a la competencia en materia de "transportes", asignada al Estado, y no a la relativa a "cooperativas" propia de la Generalidad de Cataluña.

La Generalidad aduce que, en cualquier caso, el tenor de la reglamentación estatal sobre cooperativas de transporte no respeta su competencia sobre los transportes por carretera que discurren íntegramente por su territorio, y que se encuentran confiados a su competencia exclusiva (art. 9.15 EAC). El reproche es idéntico al que se aduce contra las disposiciones estatales que rigen las fianzas que deben mantener quienes se dedican a prestar servicios y actividades de transporte (RD 666/1986, hoy derogado por el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1990, cuyo art. 51 regula ahora el tema). Y tanto uno como otro de tales reproches resultan de todo punto inadecuados para sustentar un conflicto de competencias. (...) El Tribunal estima que no debe hacer pronunciamiento alguno acerca del alcance de los preceptos que han dado lugar al conflicto de competencias que, en cuanto proceso ante este TC, ofrece un cauce reparador, no preventivo, de transgresiones al orden constitucional de competencias» (*vid. ff.jj. 6 y 7*).

*Fallo:* 1.º Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas sobre agencias de transporte corresponde al Estado.

2.º Declarar que la disposición impugnada sobre cooperativas de transporte no vulnera la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de cooperativas.

3.º Declarar que no ha lugar a pronunciarse sobre los restantes extremos de los presentes conflictos de competencia.

(Sentencia n.º 180/1992, de 16 de noviembre. BOE 18-12-1992. L. López Guerra. Voto particular parcialmente discrepante que formula J. González Campos, al que se adhiere C. Viver Pi-Sunyer).

2. *Conflicto positivo de competencia 16/1986 promovido por el Gobierno de la Nación, en relación con la Orden de 12 de agosto de 1985 del Departamento de Industria y Energía del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, sobre normas técnicas a cumplir por los vehículos dedicados al transporte de menores. La Orden impugnada se inscribe en el ámbito de la seguridad de la circulación y el tráfico, que incide en la competencia exclusiva del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor (art. 149.1.21 CE).*

«En el concepto de tráfico y circulación de vehículos de motor como materia atribuida por el art. 149.1.21 CE a la competencia exclusiva del Estado “no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino a las condiciones que deben llevar los vehículos que circulan. Apoya esta solución el hecho de que las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresada en el precepto mencionado, deben ser uniformes en todo el territorio nacional” (STC 59/1985, f. j. 3.º).

Pues bien, no cabe separar, como integrantes de esas garantías de seguridad, los requisitos técnicos que debe reunir un vehículo para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él, de aquellos requisitos que pretenden proteger a quienes, como conductores o pasajeros, se encuentran en su interior (...)

La Orden catalana que se impugna manifiesta expresamente que se dicta en ejecución de los requisitos técnicos establecidos en el RD 2296/1983 tendentes a conseguir los máximos niveles de seguridad para el tipo de transporte de escolares y menores; y, de hecho, sus man-

datos se refieren claramente a requisitos de innegable repercusión en la seguridad vial. En efecto, afectan no solamente a la seguridad de las personas que utilizan el transporte (puertas automáticas, ventanas, seguridad de asientos), sino también a la seguridad del conductor (regulación de pantallas de protección). Se inscribe así plenamente en el ámbito de la seguridad de la circulación y el tráfico; por lo que ha de concluirse que viene a incidir en una materia reservada al Estado por el art. 149.1.21 CE, representando, por tanto, una extralimitación competencial, por lo que procede acceder a las pretensiones formuladas por el Abogado del Estado» (*vid. ff. jj. 3 y 4*).

*Fallo:* 1.º Declarar que pertenece al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

2.º Declarar la nulidad de la Orden impugnada.

(Sentencia n.º 181/1992, de 16 de noviembre. BOE 18-12-1992. L. López Guerra).

## F) Entidades de Crédito

1. *Conflictos positivos de competencia acumulados 1155/1985 y 987/1986, promovidos, respectivamente por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con los artículos 2.2 y 5, 5.2, 6 y 7.3 del RD 1370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las Entidades de Depósito, en desarrollo del Título II de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y por el Gobierno de la Nación, en relación con los arts. 6.1, (desde las palabras «siendo también...» hasta el final), 9.3, b), y la Disposición Transitoria del Decreto 99/1986, de 3 de abril, sobre el ejercicio de competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de Cajas de Ahorro. Los artículos impugnados del RD 1370/1985 tienen un carácter básico, y así, al corresponderle al Banco de España ejercitar dichas funciones, se pone de manifiesto la extralimitación competencial en que incurren los preceptos impugnados del Decreto de la Generalidad de Cataluña 99/1986.*

«El RD 1370/1985, como su propia rúbrica indica, regula los recursos propios de Entidades de Depósitos, en desarrollo de lo dispuesto en el Título II (arts. 6 a 11) de la Ley 13/1985, de 25 de mayo. Concretamente, en los preceptos reglamentarios controvertidos se prevén en favor del Banco de España determinadas funciones, relativas a las siguientes materias: Posibilidad de reducir el plazo general de cinco años para la enajenación por las Entidades de Depósito de determinados ac-

tivos (inmuebles adquiridos en pago de deudas, art. 2.2, segundo inciso); información que las referidas Entidades deben suministrarle acerca de la concesión de determinados créditos por un importe superior a 4.000.000 de pesetas (art. 2.5, segundo párrafo); autorización para la distribución de resultados cuando las Entidades presenten determinado déficit de recursos propios (art. 5.2); posibilidad de ampliar por dos años más la adaptación de determinadas Entidades a los niveles de recursos propios definidos por el propio Reglamento (art. 6.1, primer párrafo); establecimiento de reglas específicas para la apertura de oficinas cuando se haya dilatado el plazo de adaptación a los niveles de recursos propios (art. 6.1, segundo párrafo); autorización para proceder a la apertura de oficinas cuando las Entidades de Depósito no alcancen los niveles máximos de déficit de recursos propios que el art. 6.2 establece (art. 6.2 a sensu contrario); autorización para la distribución de resultados cuando en las Entidades de Depósito no concurren las circunstancias previstas en el art. 6.3 (art. 6.3, inciso final); y a la previsión de autorización para la apertura de nuevas oficinas en los supuestos previstos en el art. 7.3.

Todas las funciones, pues, que se reconocen al Banco de España están directamente vinculadas a las condiciones de solvencia y cumplimiento de las normas de control y disciplina que deben observar las Entidades de Depósito, concretando así lo ya dispuesto en los arts. 6.2, 9.1 y 10 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sin que el hecho de que se trate —aunque no en todos los casos— de funciones estrictamente ejecutivas determine la extralimitación competencial que se denuncia ni, por tanto, el reconocimiento de la titularidad que, a favor de la Generalidad de Cataluña y al amparo del art. 10.1.4.<sup>a</sup> del EAC, se reclama (...)

Aun cuando sean supuestos excepcionales que sólo pueden admitirse cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de la competencia estatal sobre las bases de una concreta materia, no cabe descartar de antemano que las bases pueden comprender regulaciones detalladas de aspectos concretos de las materias o que, incluso, pueden incluir la potestad de realizar actos de ejecución» (*vid.* f.j. 2; en el f.j. 3, el TC va poniendo de manifiesto como los artículos impugnados del RD 1370/1985 tienen un carácter básico).

*Fallo:* 1.º Declarar que la competencia controvertida ejercida en los artículos del RD 1370/1985 impugnados en el conflicto positivo de competencia 1155/85, corresponde al Estado.

2.º Declarar que la competencia controvertida, ejercida en los arts. del Decreto de la Generalidad de Cataluña 99/1986, corresponde al Es-

tado, con la consiguiente nulidad de los arts. impugnados del referido Decreto.

(Sentencia n.º 178/1992, de 13 de noviembre. BOE 18-12-1992. P. Cruz Villalon).

### G) Incentivos Regionales

1. *Recurso de inconstitucionalidad 365/1986 promovido por la Junta de Galicia, en relación con determinados preceptos de la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales. Competencia estatal para dictar una legislación sobre incentivos regionales, y para su desarrollo reglamentario.*

«La Ley 50/1985 tiene por objeto regular el régimen de concesión de incentivos destinados a compensar desequilibrios económicos entre las distintas partes del territorio nacional y en tal sentido aspira, como proclama su Exposición de Motivos, a dar efectividad al principio constitucional de solidaridad (art. 2 CE), del que son plasmación especial, en lo que ahora importa, las determinaciones contenidas en los arts. 40.1 y 138.1 de la propia Constitución (...) Se trata, pues, a los efectos de esta Ley, de ayudas financieras que concede precisamente el Estado, y no las distintas Comunidades Autónomas que pudieran invocar esta competencia en virtud de diferentes títulos competenciales. Es, fundamentalmente, esta posibilidad de que el Estado pueda conceder directamente ayudas financieras, aun en aquellos ámbitos materiales de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, la cuestión central planteada en el presente recurso de inconstitucionalidad (...) El fondo competencial del Estado no resulta de las atribuciones específicas resultantes de la Constitución y de los Estatutos, como es el caso de las Comunidades Autónomas, sino el que resulta, a partir de un fondo genérico, de las “sustracciones” al mismo operadas por los Estatutos en el marco de la Constitución. En este sentido bien puede decirse que la competencia estatal no es sino competencia “residual”, si bien con un “núcleo duro” garantizado por la Constitución. Es aquí donde debe situarse la legitimidad de la actuación del legislador plasmada en la Ley objeto de recurso y, más en concreto, en el art. 149.1.13 de la CE.

Pues, en efecto, las Comunidades Autónomas no han asumido, ni por la propia naturaleza de las cosas han podido asumir, una competencia que responda al sentido de esta Ley, es decir, las actuaciones que respondan a un objetivo, esencialmente supraautonómico, como es

el de corregir los desequilibrios territoriales, objetivo este que, si bien encuentra instrumentos expresos en la Constitución, como es el caso del FCI, tampoco puede entenderse que se agote en ellos.

Desde este punto de vista la legitimidad constitucional de la Ley, con las inevitables facultades de gestión que de ella derivan, está fuera de toda duda. Las dificultades proceden de la imperiosa necesidad de interpretar su sentido y, sobre todo, su aplicación y desarrollo, de forma armónica con la Constitución y, señaladamente, con el bloque de la constitucionalidad. En este sentido, resulta desde luego inevitable reconocer que, en virtud de esta Ley, el Estado puede aparecer asumiendo funciones de ejecución o gestión que, de otro modo, a partir de los Estatutos, hubieran dejado de ser propias. Pero estas facultades de ejecución estatales, en cierto modo excepcionales, encuentran, como se ha dicho, asiento constitucional en el objetivo y sentido de la Ley.

Es precisamente este sentido, por sí mismo supraautonómico, el único que le otorga legitimidad constitucional, de tal modo que dicha legitimidad se interrumpe en el momento mismo en que la actuación supraterritorial deja de ser el modo imprescindible de la actuación pública. Y, como intervención excepcional que es, su interpretación conforme a la Constitución no puede ser sino restrictiva.

Pero no se sigue de lo antes expuesto que las Comunidades Autónomas afectadas queden por entero marginadas de los procedimientos encaminados a dar efectividad, mediante acciones de fomento, a lo dispuesto en el art. 138.1 CE, aunque sí será preciso reconocer que sus competencias de desarrollo y ejecución sólo podrán actualizarse en tanto en cuanto no se ponga en riesgo la orientación unitaria que ha de presidir, al servicio de la solidaridad, el otorgamiento de estas ayudas. La inevitable limitación que así resulta para las competencias autonómicas de desarrollo y ejecución se ha de equilibrar, no obstante, con una apertura de los órganos o procedimientos legalmente establecidos a la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cooperación que constituye método conveniente de actuación en nuestro Estado compuesto en muchos casos y que deviene inexcusable, desde luego, en la ejecución de regulaciones del tipo de la que aquí se enjuicia.

Todo ello implica que el juicio de constitucionalidad de esta actuación estatal se proyecte, en mucha mayor medida, en el desarrollo y ejecución de la Ley, que no en los preceptos de la propia Ley, cuya legitimidad global es clara» (*vid. f.j. 1*).

*Fallo:* Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

(Sentencia n.º 146/1992, de 16 de octubre. BOE 17-11-1992. C. De la Vega Benayas).

## 10. Educación

1. *Recurso de inconstitucionalidad 1009/1986, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1986, de 23 de mayo, de ordenación de las enseñanzas no regladas en el régimen educativo común y de creación del Instituto Catalán de Nuevas Profesiones. La Ley se refiere a las enseñanzas que no se hallen incluidas en el régimen educativo común y que no hayan sido reguladas por una normativa específica en el aspecto docente (enseñanzas no regladas), lo que desde la perspectiva competencial es suficiente para rechazar cualquier reproche de inconstitucionalidad; por lo tanto, atendiendo a las enseñanzas a las que se refiere, la Ley impugnada se adecuía plenamente al sistema educativo establecido por el Estado, pues son enseñanzas que por definición escapan a ese sistema.*

«La Ley cuyos preceptos se impugnan ha sido dictada en el ejercicio de la competencia que a la CA de Cataluña le atribuye el art. 15 de su Estatuto de Autonomía, siendo uno de sus objetivos el propiciar un marco legal que permita articular la gran variedad de enseñanzas “no incluidas en el régimen educativo común y que contribuya, en el ámbito de Cataluña, al desarrollo de las enseñanzas especializadas establecidas en el art. 46 de la Ley General de Educación, de 4 de agosto de 1970” (art. 1). Así pues, la Ley se refiere a las enseñanzas que no se hallen incluidas en el régimen educativo común y que no hayan sido reguladas por una normativa específica en el aspecto docente —o dicho en fórmula más sintética, a las llamadas “enseñanzas no regladas”—, lo que, desde la perspectiva competencial que concreta el art. 149.1.3ª, segunda parte, de la CE, ya es por sí sólo suficiente para rechazar cualquier reproche de inconstitucionalidad.

Atendiendo las enseñanzas a las que se refiere, la Ley impugnada, en efecto, se adecuía plenamente al sistema educativo establecido por el Estado, pues son enseñanzas que por definición escapan a ese sistema (...) Siendo esto así, el reproche de inconstitucionalidad que en realidad se viene a plantear consiste en que la Generalidad de Cataluña, al regular esas enseñanzas no regladas en la forma en que lo ha hecho y en particular, al prever el otorgamiento de certificados y diplomas acreditativos a favor de quienes cursen y culminen tales enseñanzas, ha desconocido la competencia exclusiva del Estado para la “regulación

de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales” (art. 140.1.30ª, primera parte). No otra es la cuestión que, más allá de los planteamientos generales que se formulan, subyace en la impugnación concreta y específica de los preceptos cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende» (*vid.* f.j. 2).

*Fallo:* Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

(Sentencia n.º 147/1992, de 16 de octubre. BOE 17-11-1992. C. De la Vega Benayas).