

Reseña de Sentencias del Tribunal Constitucional que aparecen publicadas en el BOE durante el primer semestre de 1992

Francisco Javier Fernández González
Seminario de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

SUMARIO: 1 FUENTES. LEGISLACION BASICA. 2 FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. 3 EMPLEO PUBLICO. 4 CARGOS PUBLICOS. 5. REGIMEN ELECTORAL 6. RECURSOS. 7 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. 8. DERECHO PUBLICO DE LA ECONOMIA: a) Agricultura y Ganadería, b) Energía eléctrica, c) Pesca, d) Pesas y medidas (metrología), e) Seguros. 9. EDUCACION. 10 URBANISMO.

1. FUENTES. LEGISLACION BASICA

- I. *Conflicto positivo de competencia 1154/1985, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Seguro Privado. El citado Reglamento al declarar como básicos una serie de artículos refleja la pretensión del Gobierno del Estado de restringir al mínimo la intervención de las Comunidades Autónomas, y de aplicar el RD en todo el territorio del Estado, incluso en el de las Comunidades Autónomas que disponen de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de seguros y de competencias exclusivas, respecto al mutualismo de previsión social y Entidades cooperativas.*

«Un bloque de impugnaciones que merece alguna consideración previa es el dirigido contra el amplio sector del Reglamento declarado como básico. Estas impugnaciones se dirigen bien contra la propia calificación como básicos de determinados preceptos, bien contra el carácter excesivamente agotador y detallista de la regulación declarada básica.

La consideración como básica de parte de la regulación reglamentaria aquí controvertida no puede derivar sino de lo prevenido, directa o indirectamente, en la propia Ley 33/1984 (de Ordenación del Seguro Privado), pues es del todo claro que existiendo —como aquí existe—

una ley que ordena la materia, y que ha procedido ya a la definición de lo que en ella sea básico, no puede el Reglamento innovar tal calificación más allá de lo previsto en esa ley previa. Ello no descarta, ciertamente, la posibilidad de que el RD 1348/1985 contenga, a su vez, normas que merezcan ser calificadas de básicas, pues por tales habrá que tener no sólo, como es obvio, aquéllas que en su texto se limitan a reproducir reglas legislativas de tal carácter (Disposición final primera, 1 y 2), sino también los preceptos reglamentarios que deban verse como ejecución o cumplimiento de una remisión hecha por la Ley 33/1984 para culminar o completar la regulación de la disciplina básica por ella misma definida. Cuestión distinta es si esto es lo que ocurre en todos y cada uno de los casos en que así se califica un precepto de este RD por su Disposición final primera, 3. Esto es, precisamente, lo que aquí se ha de ver y junto a ello, en fin, si el contenido de la ordenación básica introducida, en desarrollo de la Ley, por este RD resulta respetuoso con las competencias que corresponden a la Generalidad de Cataluña, pues la disciplina básica, según jurisprudencia constitucional constante, no puede alcanzar tal extensión que depare la abolición práctica de aquellas competencias. Si así no fuera, si el RD contrariase estos criterios en la ordenación de lo básico, es claro que tal vicio afectaría no a los preceptos materiales así calificados (que pasarían en tal hipótesis, a ostentar la condición de derecho supletorio del autonómico), sino a las propias reglas sobre la aplicación territorial (a la Disposición final primera, 3, en este caso)».

FALLO: Estimar en parte el conflicto de competencia y, en consecuencia:

1.º Declarar contraria al orden constitucional y estatutario de competencias y, por consiguiente, nula, la Disposición final primera, ap. 3, en tanto declara básicos los ss. preceptos:

Arts. 26 a 36, ambos inclusive; art. 39; arts. 49 y 50; art. 51, ap. 2, 3 y 4; arts. 52, 53 y 54; arts. 85.2 y 3; art. 93, ap. 1 y 3 y art. 106, ap. 1.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

(Sentencia n.º 35/1992, de 23 de marzo, BOE 10-4-1992. L. LOPEZ GUERRA. Voto particular formulado por F. RUBIO LLORENTE).

2. FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

I. *Recursos de inconstitucionalidad 542/1988 y 573/1989 (acumulados). Promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con determinados preceptos y partidas presupues-*

tarias de las Leyes 33/1987, de 23 de diciembre, y 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, respectivamente. La tacha de inconstitucionalidad consiste, de una parte, en el no respeto al orden constitucional de distribución de competencias, y, de otra, en la vulneración de la autonomía financiera de la Generalidad de Cataluña en la vertiente del gasto y, más concretamente, de la que se considera una manifestación específica de dicha autonomía consistente en una territorialización de determinadas partidas del Presupuesto del Estado, así como en la conculcación del sistema de financiación autonómico diseñado para el período 1987/1991 en el Acuerdo 16/1986 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre.

«Atendiendo a los términos del caso, de la doctrina expuesta en los anteriores fundamentos jurídicos (f.j.8) se desprende, lógicamente, un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que puede resumirse en cuatro supuestos generales, en los que pueden subsumirse las distintas impugnaciones concretas que se examinan en los presentes recursos de inconstitucionalidad, pero que no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) Un segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se clasifica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia exclusiva sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos

Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: Que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica 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. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

FALLO: Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos y, en consecuencia:

«1.º Declarar inconstitucionales, con los efectos que se indican en el f.j. 17 (los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad

acordada se limita a los futuros ejercicios presupuestarios posteriores a la fecha de publicación de esta Sentencia en el BOE), por invadir las competencias que corresponden a la Generalidad de Cataluña, las partidas presupuestarias correspondientes al estado de gastos:

De los Presupuestos Generales del Estado para 1988:

A) De la Sección 26 (Ministerio de Sanidad y Consumo):

- a) Del Servicio 09, Programa 413. A, art. 42, en los términos contenidos en el f.j. 12, ap. A, f).
- b) Del Servicio 11, Programa 412. F, art. 42, en los términos contenidos en el f.j. 12, ap. A, h).

De los Presupuestos Generales del Estado para 1989:

A) De la Sección 18 (Ministerio de Educación y Ciencia):

- a) Del Servicio 06, Programa 422. D, el Concepto 442, en los términos contenidos en el f.j. 12, ap. D, e).

B) De la Sección 26 (Ministerio de Sanidad y Consumo):

- a) Del Servicio 09, Programa 413. A, los Conceptos 421.02, 422.02, 423.02, 424.02, 425.02, 426.02, 427.02, 428.02, 429.02 y 429.12, en los términos contenidos en el f.j. 13, ap. J, k).
- b) Del Servicio 10, Programa 313. G, el Concepto 422, en los términos contenidos en el f.j. 13, ap. J, m).
- c) Del Servicio 11, Programa 412. F, los Conceptos 421.02, 423.02 y 427.02, en los términos contenidos en el f.j. 13, ap. J, n).

C) De la Sección 27 (Ministerio de Asuntos Sociales):

- a) Del Servicio 01, Programa 313. L, el Concepto 486, en los términos contenidos en el f.j. 13, ap. K, b).
- b) Del Servicio 01, Programa 313. L, el Concepto 781, en los términos contenidos en el f.j. 13, ap. K, c)».

(Sentencia n.º 13/1992, de 6 de febrero. BOE, 3-3-1992. A. RODRIGUEZ BEREIJO).

3. EMPLEO PUBLICO

- I. *Conflictos positivos de competencia 903/1985 y 958/1985 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Gobierno del País Vasco y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario. Impugnan ambas Comunidades Autónomas lo que consideran una invasión por parte del Gobierno de la Nación de las competencias que les atribuyen sus Estatutos de Autonomía en materias de función pública y enseñanza.*

«No es cierto, en contra de lo que sostienen las Comunidades Autónomas que han planteado el conflicto, que, en el régimen estatutario de funcionarios que no pertenecen a los Cuerpos de las Comunidades Autónomas, tengan éstas la competencia del desarrollo legislativo de las bases establecidas por el Estado, ya que en sus respectivos Estatutos de Autonomía han asumido tal competencia sólo para el régimen estatutario de sus propios funcionarios. Ello no significa, en modo alguno, que las Comunidades Autónomas no tengan competencias de desarrollo legislativo en la regulación de la actividad docente, pues pueden tenerla en virtud de otros títulos competenciales distintos al del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Por tanto, para definir la titularidad de las competencias controvertidas habrá que estar, en cada caso, al contenido concreto de los preceptos del Real Decreto cuestionado, de tal manera que, si dicho contenido pertenece al régimen estatutario de la función pública, el esquema bases-desarrollo no servirá para resolver el conflicto planteado, pues el Estado puede regular, sin distinción de bases y desarrollo, el estatuto de los funcionarios docentes universitarios, pertenecientes a los Cuerpos Nacionales, con el límite, claro está, de la autonomía universitaria (art. 27.10 de la CE). Por el contrario, si el contenido de la regulación incide más sobre la enseñanza universitaria, en sentido amplio, que sobre el estatuto funcional de sus Profesores, entonces habrá que acudir al esquema bases-desarrollo para resolver la controversia planteada a partir del título competencial de enseñanza universitaria, para lo cual ha de tenerse muy en cuenta que en materia universitaria el reparto competencial presenta una estructura peculiar respecto de otros sectores, consistente en que a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las Universidades que limitan necesariamente aquéllas».

FALLO:

- «1.º Declarar que los arts. 9.7 (en cuanto prohíbe el incremento de profesorado), 10.1 (en cuanto especifica el contenido del calendario

académico, lo relativo a su aprobación por el Consejo Social y la exigencia de que conste en el tablón de anuncios) y 16.1 (en cuanto que atribuye la inspección del funcionamiento de los servicios de la Universidad al Servicio de Inspección) del Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre Regímenes del Profesorado Universitario, invaden las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña.

- 2.º Declarar que la Disposición adicional primera no invade las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes, si se interpreta en el sentido que se expone en el fundamento jurídico 4.º, apartado D), de esta Sentencia.
- 3.º Desestimar los presentes conflictos de competencia en todo lo demás».

(Sentencia n.º 235/1991, de 12 de diciembre, BOE 15-1-1992. V. GIMENO SENDRA).

4. CARGOS PUBLICOS

- I. *Recurso de amparo 1724/1991, promovido por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid, contra los Acuerdos de la Mesa de dicha Asamblea y del Pleno de la misma, relativos a distribución del número de Senadores que corresponde a cada Grupo Parlamentario y a su designación. El Tribunal entiende que no se ha vulnerado el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 CE) al haberse atribuido a los recurrentes dos Senadores de designación autonómica, en vez de los tres que le habrían correspondido de aplicarse la regla D'Hondt como fórmula de proporcionalidad, puesto que la Mesa y la Asamblea de Madrid no estaban constitucional ni legalmente obligadas a la utilización de la regla D'Hondt.*

«Ni la Constitución ni el Estatuto de la Comunidad de Madrid ni el Reglamento de la Asamblea ni Ley autonómica alguna concretan el procedimiento de designación de los Senadores de la Comunidad de Madrid hasta el punto de predeterminar una regla concreta de proporcionalidad; a diferencia de lo que ocurre en otras muchas Comunidades Autónomas, donde con mejor técnica y seguridad jurídica, se prevé una regulación del método de designación dotada de las suficientes dosis de predeterminación normativa y fijeza de la regla. Resta, por tanto, en el caso que nos ocupa, un amplio margen de decisión a la Cámara, para distribuir el número de Senadores con arreglo a cualesquiera de los criterios de proporcionalidad existentes.

La ausencia de una regulación expresa de la fórmula de reparto proporcional, tanto en el Estatuto de Autonomía, como en el Reglamento de la Cámara, hace decir al Ministerio Fiscal que ante la ausencia de una norma legal de proporcionalidad en esta específica materia, caso de no ordenarse por la Cámara un criterio determinado, no puede seguirse otro que el general de nuestro sistema electoral, esto es, la llamada regla D'Hondt. Tal tesis no puede en modo alguno ser admitida, puesto que... la ausencia de previsión normativa en el ordenamiento autonómico no puede suponer la necesaria aplicación subsidiaria de una regla prevista para las elecciones generales y autonómicas, pero no para una designación de Senadores por parte de la Asamblea de una Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, no cabe hablar aquí de una laguna reglamentaria, en el sentido de imprevisión del procedimiento de designación de los Senadores, sino de la utilización de una fórmula, que puede ser discutible pero que es clara, la atribución a la Mesa de la facultad de fijar en cada caso el número de Senadores que proporcionalmente corresponden a cada Grupo Parlamentario. En el ejercicio de esta función, no existe previsión normativa alguna en el ordenamiento autonómico que limite la potestad de la Mesa para articular dicha proporcionalidad, como órgano de dirección y gobierno de la Cámara, y elevar su propuesta al Pleno. Este procedimiento de designación, o la indeterminación del mismo dejando en manos de la Mesa su concreción, es el resultado querido por el juego de la autonomía, primero, de la Comunidad Autónoma mediante las potestades de autoorganización ejercidas en su respectivo Estatuto y, luego, de la autonomía reglamentaria de la Asamblea de Madrid; y no puede estimarse lesivo de los derechos fundamentales del Grupo recurrente, porque, una vez elegida la regla de proporcionalidad por la Mesa, se aplica a todos los Grupos Parlamentarios por igual, circunstancia que satisface lo exigido por el art. 23.2 de la Constitución en materia de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las Leyes. Y es patente que, dicha Asamblea atribuye una potestad a la Mesa para aplicar el Reglamento, tras ser concedida esa facultad no cabe, lógicamente, pensar en la necesidad de la aplicación supletoria de una pretendida regla general; cuestión bien distinta es que la Mesa al ejercer esa facultad hubiera podido adoptar, voluntariamente, en vez de la regla de proporcionalidad adoptada, el método de la regla D'Hondt, pero ello pertenece a la esfera de libre decisión de la Asamblea, sobre la que, en cuanto no exista lesión de derechos fundamentales, no corresponde entrar a este Tribunal (...).

La Mesa y la Asamblea de Madrid no estaban constitucional ni legalmente obligadas a la utilización de la regla D'Hondt y podían, en

suma, distribuir libremente los Senadores de designación autonómica entre los diversos Grupos Parlamentarios conforme a cualquier técnica y, en concreto, la fórmula proporcional de reparto de los restos, ya acabe dicha opción, inevitablemente, por beneficiar a los Grupos más grandes o a los más pequeños y minoritarios, siempre y cuando no llegue a alterar la misma esencia proporcional de este sistema electoral, lo que no ha ocurrido en el presente caso, en cuanto que, y ello no se discute por el Grupo recurrente, la fórmula concreta elegida por la Asamblea cumple la exigencia constitucional de una "adecuada representación proporcional", por lo que la presente demanda ha de ser desestimada».

FALLO: Denegar el amparo solicitado por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid.

(Sentencia n.º 4/1992, de 13 de enero. BOE 13-2-1992. M. RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER).

II. *Recurso de amparo 1377/1988, promovido contra Resolución del Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria de 21 de julio de 1988, por la que se privó al recurrente de su condición de Diputado en dicha Asamblea como consecuencia de haber sido condenado en Sentencia firme a la pena accesoria de suspensión de todo cargo público y derecho de sufragio por período de un mes y un día. Dicha resolución vulnera el derecho constitucional a no ser removido de los cargos públicos si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente previstos (art. 23.2 CE).*

«La pena accesoria de suspensión de todo cargo público y derecho de sufragio por período de un mes y un día impuesta al hoy recurrente de amparo... no acarrea por sí sola la pérdida de la condición de Diputado (sino tan sólo la suspensión de su ejercicio durante el indicado período), por lo que el acto ahora impugnado ha infringido el derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE. En efecto, según dispone el art. 38 del Código Penal, la suspensión de un cargo público privará de su ejercicio al penado, así como a obtener otro de funciones análogas por el tiempo de la condena, pero no le priva del cargo, pues ese es el efecto propio de otra pena diferente: la inhabilitación absoluta o especial (arts. 35 y 36 CP). Es claro, por ello, que la pena accesoria de suspensión impuesta, por su propia naturaleza, solo podía afectar al derecho del hoy recurrente a ejercer temporalmente el cargo de Diputado, y, en su caso, a no ser elegido durante el período de condena, pero en modo alguno generar la pérdida de la condición de Diputado del hoy recurrente.

De otra parte, tampoco es posible aceptar las alegaciones de la parte demandada y coadyuvante de que la pérdida del escaño, aún no decidida explícitamente en la Sentencia penal, era consecuencia ineluctable de la misma por no admitir el ejercicio de la representación parlamentaria interrumpción alguna, así como por constituir la pena de suspensión una causa de incompatibilidad».

FALLO: Otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia:

- 1.º Anular la resolución del Presidente de la Asamblea de Cantabria de 21 de julio de 1988, en cuanto declaró que el recurrente había perdido la condición de Diputado regional.
- 2.º Declarar el derecho del actor a no ser removido de su cargo por causa de las penas accesorias de suspensión de cargo público y de suspensión del derecho de sufragio impuestas por la Sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca de 4 de diciembre de 1984.

(Sentencia n.º 7/1992, de 16 de enero. BOE 13-2-1992. V. GIMENO SENDRA).

- III. *Recurso de amparo 883/1992, interpuesto contra la Resolución aclaratoria provisional del Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria, de 11 de abril de 1989, por la que se suspende al grupo Mixto de la percepción de la asignación mensual correspondiente. La Resolución impugnada viola el art. 23.2 de la CE, en lo relativo al derecho a la permanencia en las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas.*

«La finalidad de las subvenciones parlamentarias “no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo legal, han de integrarse de los recursos económicos necesarios” (STC 214/1990); y por ello es evidente que ninguna de aquellas razones puede aceptarse como justificación de la medida; así, el hecho de que el Grupo Mixto esté formado por Diputados que no hayan acudido a las elecciones como Grupo Independiente no guarda ninguna relación con la diferencia de tratamiento en cuanto a subvenciones otorgadas a todos para posibilitar su funcionamiento; menos aún el que sus miembros desempeñaran otras funciones públicas, cuestión ajena a la subvención del Grupo y que únicamente cabría examinar desde el punto de vista de la compatibilidad de percepciones o funciones de cada Diputado.

Dichas razones no justifican, pues, el hecho de que al Grupo Mixto se le haya dejado de aplicar (aunque fuese transitoriamente) la norma establecida de modo general para todos los Grupos Parlamentarios sin fundamento razonable, vulnerando así claramente sus derechos a un trato igual y al desempeño de sus funciones institucionales en plano de igualdad, pues si la subvención se otorga a cada Grupo para facilitar las funciones institucionales de la Cámara, al ser éste privado de ella hubo de cumplirlas en condiciones desfavorables respecto de los demás».

FALLO:

- «1.º Estimar el presente recurso de amparo y, en consecuencia, anular la Resolución aclaratoria provisional de la Presidencia de la Asamblea de Cantabria sobre las subvenciones al Grupo Mixto de 11 de abril de 1989.
- 2.º Declarar, como medio de reintegrarles en la igualdad lesionada, el derecho de los recurrentes a la subvención dejada de percibir por el Grupo Mixto que ellos integraban, del modo y en la cuantía que reglamentariamente corresponda».

(Sentencia n.º 15/1992, de 10 de febrero. BOE 3-3-1992. J. GABALDON LOPEZ).

5. REGIMEN ELECTORAL

- I. *Recurso de amparo electoral 456/1992, interpuesto por la Candidatura «Els Verds-Unió Verda (Alternativa Ecologista de Catalunya)», contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Lleida, de 17 de febrero de 1992, que acordó la denegación de la proclamación de su candidatura para las elecciones autonómicas, en la circunscripción de Lleida, debido a no ostentar algunos de los candidatos incluidos en su lista la condición política de catalanes, consistente (art. 6 EA) en la vecindad administrativa en cualquiera de los Municipios de Cataluña. El Tribunal entiende que del EA de Cataluña y de la LOREG se desprende la exigencia de dicho requisito para ejercer el sufragio pasivo.*

«La cuestión de fondo presente en el recurso ha sido ya resuelta por las SSTC 60/1987 y 107/1990. A tenor de ellas hay que concluir que no existe vulneración alguna ni del art. 14 ni del 23.2 de la CE en el hecho de que en unas determinadas elecciones de ámbito territorial restringido a determinada Comunidad Autónoma, sólo tengan derecho de sufragio activo y pasivo los residentes en ella. (...) Admitido que sólo ten-

drán derecho de sufragio activo en unas elecciones autonómicas catalanas quienes gocen de la condición política de catalanes (art. 6.1 Estatuto de Autonomía), es evidente, en aplicación del art. 6.4 de la LOREG, que establece como condición para gozar del derecho de sufragio pasivo el poseer el sufragio activo, que sólo quienes puedan votar en las elecciones catalanas pueden ser presentados como candidatos, y, en consecuencia, hay que concluir que no existe vulneración alguna de derechos fundamentales en las resoluciones recurridas».

FALLO: Desestimar el recurso de amparo.

(Sentencia n.º 25/1992, de 24 de febrero. BOE, 17-3-1992. E. DIAZ EIMIL).

- II. *Recurso de inconstitucionalidad 369/1987, promovido por 56 Diputados del Congreso contra el art. 12.2 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, del Parlamento de las Islas Baleares, reguladora del Régimen Electoral para la CA de las Islas Baleares. El Tribunal entiende que la atribución de un único escaño a la circunscripción insular de Formentera no quiebra la exigencia del art. 152.1 CE de un sistema electoral proporcional; asimismo considera constitucional la asignación de 12 escaños a la Isla de Ibiza y 13 a la de Menorca pese a la menor población de derecho de esta última, pues el legislador ha establecido una igualdad de representación entre los Consejos Insulares de Menorca (13 escaños) y de Ibiza (12) Formentera (1 escaño).*

«Es, en primer lugar, plenamente acorde a los preceptos estatutarios y constitucionales que se otorgue a la isla de Formentera un único representante, que asegure su representación como tal tanto en el Parlamento como en el Consejo Insular del que forma parte junto a la isla de Ibiza, sin que ello suponga vulnerar el precepto que impone un sistema proporcional. Como el propio texto constitucional demuestra en su art. 68, es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que, atendiendo a circunstancias especiales, como puede ser la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a una determinada población, y que por su escasa importancia demográfica e incluso por las necesidades derivadas del propio carácter "proporcional" del sistema se le asigne un único escaño. No resulta por otra parte aceptable, por carecer de la más mínima apoyatura en el texto constitucional, la interpretación de los recurrentes que parecen identificar la "adecuada representación" con la necesidad de que en cada circunscripción obtengan efectivamente representación dos o más fuerzas políticas.

De igual manera carece de cualquier virtualidad la alegada desproporción entre los escaños asignados a la isla de Ibiza con los de Menorca, en primer lugar porque en forma alguna se ha demostrado que el censo de esta última sea "significativamente menor", ya que incluso, a partir de los propios datos aportados, si adoptamos como criterio el de residentes mayores de edad, sería mayor, por lo que no parece existir la situación de manifiesta y arbitraria desproporción en el ejercicio del derecho de sufragio entre los ciudadanos de ambas islas... Pero, además, en el presente supuesto, aunque admitiésemos una diferencia de trato entre ambas islas, tendría una explicación razonable y no discriminatoria en el hecho de que también, a efectos de este cómputo, se debe considerar la unidad entre Ibiza y Formentera, que forman un único Consejo Insular, unidad, por otra parte, consagrada por el propio art. 69 de la CE, de forma que primero el legislador estatutario, y más adelante el ordinario, han preferido establecer una igualdad de representación entre los Consejos Insulares de Menorca y de Ibiza-Formentera, aun al coste de consagrar una mínima diferencia de representación entre las islas de Menorca e Ibiza, en modo alguno ni desproporcionada, por su alcance, ni arbitraria, porque con ello se asegura la "adecuada representación" de la isla de Formentera».

FALLO; Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

(Sentencia n.º 45/1992, de abril. BOE, 6-5-1992. E. DIAZ EIMIL).

6. RECURSOS

- I. *Recurso de amparo 1165/1989, interpuesto por la Diputación Foral de Guipúzcoa contra el Auto de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1989, que declaró no haber lugar al recurso de casación formulado por la referida Diputación Provincial contra la Sentencia de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Pamplona de 20 de octubre de 1988. El Tribunal pone de manifiesto la compatibilidad con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de aquellas decisiones judiciales que inadmiten los recursos legalmente previstos —en concreto el recurso de casación— y cierran, por tanto, la posibilidad de obtener una resolución sobre el fondo del asunto, al concurrir determinadas irregularidades procesales en su formulación.*

«La decisión de inadmisión sería evidentemente desproporcionada y no resultaría compatible con el art. 24 CE si se tratara únicamente de la falta de firma de Letrado en el escrito preparando el recurso de casa-

ción (...) En el presente caso, según el Auto impugnado, se fundamenta la inadmisión del recurso de casación en que el escrito de interposición, que lo es de preparación del mismo, no reúne los requisitos previstos en los arts. 1694 y 1695 LEC, concretándose el incumplimiento en que, al margen del defecto ya examinado, en dicho escrito se dijo que "considerando que la Sentencia por la que se estima la apelación (es) lesiva a los intereses de la parte *apelo* contra la misma para ante el Tribunal Superior, con la súplica de que se le tenga por apelante...". este defecto es de mucha más entidad y consideración que el de la mera falta de firma del Letrado, imputable no sólo a mera negligencia o descuido de la representación y asistencia letrada de la parte, sino a razones más atendibles de diversa índole que fundamentan el que pueda considerarse como un defecto no subsanable para preservar que la propia parte no se vea privada de su derecho al recurso, lo que alcanzaría al segundo de los preceptos citados, pero no al art. 1694 LEC, cuyos requisitos no puede decirse que se hayan cumplido con la utilización de la fórmula citada (...) En cambio, no pueden acogerse los razonamientos que hace el Ministerio Fiscal, en sentido contrario y favorables a la concesión del amparo, puesto que no basta, como aquí ha ocurrido, con manifestar una voluntad de recurrir la Sentencia de instancia que sea desfavorable para los recurrentes de la parte, sino que hay que hacerlo con las exigencias que impone el propio recurso interpuesto, máxime cuando se trata de un recurso extraordinario como lo es, en nuestro ordenamiento procesal, el recurso de casación. Exigencias que impone en lo que aquí interesa el art. 1692 LEC, al que el art. 1694 de la misma indudablemente se remite, las cuales no pueden soslayarse, pues de ellas depende la necesaria delimitación del ámbito del recurso y que en modo alguno pueden considerarse un obstáculo al ejercicio del acceso al mismo, ya que su cumplimiento resulta condición obligada de su admisión, y menos aún puede pensarse que obstaculicen de modo excesivo o irrazonable su ejercicio».

FALLO: Denegar el amparo solicitado.

(Sentencia n.º 16/1992, de 10 de febrero. BOE, 3-3-1992. J.L. DE MOZOS Y DE LOS MOZOS).

7. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

- I. *Conflicto negativo de competencias 699/1986, promovido por «Mिनero-Siderúrgica de Ponferrada, S.A.», y planteado entre el Ministerio del Interior y el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, en relación con una solicitud de indemnización de daños derivada del suministro temporal de energía eléctrica. La cuestión*

se constriñe a resolver si los daños causados por el Acuerdo del Delegado del Gobierno de Asturias de 21 de agosto de 1985, recaído a instancia de la Consejería de Industria de la Comunidad Autónoma, acuerdo en el que se dispuso que la Entidad actora continuara suministrando energía eléctrica a otra Empresa distribuidora de la misma en sendos pueblos, debe imputarse a la Administración del Estado o a la autonómica y a los únicos efectos de la pretensión indemnizatoria deducida. El Tribunal entiende que la pretensión no constituye conflicto constitucional negativo de competencia, pues se trata de satisfacer una pretensión indemnizatoria en un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, que pueden resolver los Tribunales del orden contencioso-administrativo.

«La existencia de uno de estos conflictos negativos requiere, entre otros presupuestos procesales que la negativa de ambas Administraciones implicadas se funde en una diferente interpretación de las normas de distribución de competencias que componen el bloque de la constitucionalidad ex art. 69.2 LOTC... La simple presencia de cuestiones estrictamente fácticas o, incluso, jurídicas en alguna medida vinculadas con el sistema de distribución de competencias, pero cuya solución no requiera una interpretación de las reglas competenciales, no permite transformar un conflicto de competencias aparente en una verdadera controversia competencial susceptible de resolución en el cauce prevenido en los arts. 68 y ss. de la LOTC. (...)

Pero este juicio de estricta responsabilidad excede con mucho de los límites de la jurisdicción constitucional y debe ser realizado, exclusivamente, por los Tribunales del orden contencioso-administrativo, quienes tienen potestades suficientes para satisfacer tal pretensión indemnizatoria de forma convenientemente motivada, y para aplicar a los hechos las normas constitucionales y legales que estimen apropiadas».

FALLO: Declarar que la pretensión formulada por «Minero-Siderúrgica de Ponferrada, S.A.», no constituye conflicto constitucional negativo de competencias y, en consecuencia, que este Tribunal carece de jurisdicción para pronunciarse sobre la misma, sin perjuicio de las acciones que dicha Empresa pueda ejercitar ante la jurisdicción contencioso-administrativa o de cualquier otro orden, debiendo entenderse, a tal fin, que la fecha de iniciación de los plazos legales correspondientes será la de la notificación de esta sentencia.

(Sentencia n.º 37/1992, de 23 de marzo. BOE, 10-4-1992. E. DIAZ EIMIL).

8. DERECHO PUBLICO DE LA ECONOMIA

A) Agricultura y Ganadería

- I. *Conflictos positivos de competencia 1081/1986, 134, 168, 805, 1111, 1113 y 1329/1987, 333, 967, 1171, 1759, 1760 y 1891/1988, 125 y 1692/1989 (acumulados), promovidos por el Gobierno Vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno de la Nación contra la Resolución de 9 de junio 1986, del Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), diversas Ordenes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y Ordenes del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco. Todos ellos se han planteado en relación con disposiciones normativas que instrumentan o articulan la concesión de ciertas ayudas económicas a los agricultores y ganaderos, con fondos procedentes del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Sección Garantía, de la Comunidad Europea. En todos estos conflictos se discute la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas litigantes bien para adoptar las disposiciones de instrumentación de las ayudas en desarrollo o aplicación del derecho comunitario europeo, bien, sobre todo, para realizar las operaciones de gestión y pago de las mismas en consideración de las solicitudes presentadas por sus eventuales beneficiarios.*

«En materia de agricultura y ganadería, siendo la competencia específica de la CCAA (como la del País Vasco y Cataluña), el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía. Esto significa que el Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las CCAA, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación.

Por lo demás, la gestión de los fondos destinados al fomento de las actividades del sector consignadas en los Presupuestos Generales del Estado corresponde, por regla general, a las CCAA, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante Convenios, sin consignarlos en favor de ningún organismo intermediario. Esta regla puede ser excepcionada, sin embargo, de manera que se proceda a la gestión centralizada de los fondos por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, cuando resulte imprescindible, para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destina-

tarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. En todo caso, la procedencia de esta gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate (...)

Las normas del Estado que no sean simple transcripción de las comunitarias, sino que sirvan de desarrollo o complemento de éstas, sólo pueden tener aplicación directa sin invadir las competencias que sobre agricultura y ganadería ostentan las CCAA del País Vasco y Cataluña cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, o bien cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las CCAA relativas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en los Reglamentos comunitarios aplicables. Con estas salvedades, las CCAA pueden adoptar las disposiciones necesarias para complementar esa normativa europea y regular las operaciones de gestión que les corresponden, en el marco del derecho europeo y de las normas estatales de carácter básico o de coordinación.

Por otra parte, en casos como los que contemplamos, las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de los Reglamentos comunitarios en España y que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación, tienen un carácter supletorio de las que pueden dictar las CCAA para los mismos fines en el ámbito de sus competencias (...)

Si en aquellos casos en que la CEE asigna al Reino de España ayudas a la agricultura y la ganadería fijando una cantidad máxima global para todo el territorio del Estado, está justificado como aspecto básico de la ordenación del sector y por razones de coordinación (art. 149.1.13 CE) atribuir a un órgano u organismo del Estado la resolución de las solicitudes, previa selección unificada de las mismas, no lo está en cambio atraer también hacia el Estado otras funciones ejecutivas relacionadas con dichas ayudas que, en virtud de sus competencias sobre la materia, corresponden a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña (...)

El Derecho europeo no prejuzga si el pago de las ayudas del FEOGA, Sección Garantía, ha de realizarse en cada Estado miembro por un solo órgano u organismo centralizado o por varios en régimen de descentralización... la solución de este problema competencial debe hallarse atendiendo exclusivamente al régimen de competencias que establecen la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Desde esta perspectiva, hay que entender que el acto de pago de las ayudas es un acto de ejecución que... debe corresponder en principio a las CCAA con

competencia en la materia. Por consiguiente, el Estado debe poner a disposición de los servicios u organismos competentes de las CCAA los fondos necesarios para el pago de las ayudas, librándolos en el momento y en la cuantía que sea procedente para que aquellos servicios u organismos los abonen a los beneficiarios. Todo ello sin perjuicio del deber de las CCAA de facilitar al Estado los datos, documentos e informaciones para que pueda cumplir las obligaciones que le impone el Derecho derivado europeo (en particular el Reglamento 729/1970 y, naturalmente, sin merma de la sujeción de los propios servicios u organismos pagadores al Derecho europeo y a los controles y responsabilidades que se deriven.

Sólo en aquellos casos en que corresponde a un órgano u organismo centralizado del Estado la resolución de los expedientes de solicitud de las ayudas... resulta justificada la centralización de las operaciones de pago, por tratarse, como señala el Abogado del Estado, de operaciones de libramiento de fondos meramente instrumentales o accesorias al acto principal, que es el de la concesión de la ayuda, es decir, de reconocimiento singularizado del derecho a percibirla por parte de los solicitantes. Elementales razones de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), justifican esta opción, al igual que refuerzan la inversa cuando la resolución de las solicitudes corresponde a las CCAA».

FALLO:

- 1.º Que las competencias controvertidas, a que se refieren los aps. III y IV de la Resolución del SENPA de 9 de junio de 1986, objeto del conflicto positivo de competencias n.º 1081/1986, corresponden a la CA del País Vasco en su territorio.
- 2.º Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 8 de la Orden del Ministerio de Agricultura, pesca y Alimentación de 5 de noviembre de 1986 objeto de conflicto de competencia n.º 134/1987, corresponde a la Generalidad de Cataluña.
- 3.º Que la competencia controvertida de presentación y tramitación de solicitudes a que se refiere la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de noviembre de 1986 objeto de conflicto positivo de competencia n.º 168/1987, corresponde a la Generalidad de Cataluña, sin perjuicio de la posibilidad de resolución y pago de las indemnizaciones correspondientes por un órgano y organismo centralizado.
- 4.º Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 2.1 y la de la tramitación de las solicitudes a que se refiere el art. 4.1 de la

Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 24 de abril de 1987, objeto del conflicto positivo de competencia n.º 1111/1987, corresponde a la Generalidad de Cataluña.

- 5.º Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 6 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de mayo de 1987 objeto de conflicto positivo de competencia n.º 1113/1987, corresponde a la Generalidad de Cataluña.
- 6.º Que la competencia controvertida a que se refiere la Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco de 24 de junio de 1987, objeto de conflicto de competencia n.º 1329/1987, corresponde al Gobierno vasco en los términos contenidos en el f.j. 6.º ap. G) de esta Sentencia.
- 7.º Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 2 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 23 de octubre de 1987 objeto de conflicto positivo de competencia n.º 333/1988, corresponde a la Generalidad de Cataluña.
- 8.º Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 2 y la tramitación a que se refiere el art. 5 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 22 de febrero de 1988 objeto de conflicto positivo de competencia n.º 967/1988, corresponden a la Generalidad de Cataluña.
- 9.º Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 5 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 19 de febrero de 1988 objeto de conflicto positivo de competencia n.º 1171/1988, corresponde a la Generalidad de Cataluña.
- 10.º Que las competencias a que se refieren los arts. 2 y 3.1., y las de verificación y comprobación a que se refiere el art. 6 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 28 de junio de 1988 objeto de conflicto positivo de competencia n.º 1759/1988, corresponden a la Generalidad de Cataluña.
- 11.º Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 6.2 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 29 de junio de 1988 objeto de conflicto positivo de competencia n.º 1760/1988, corresponde a la Generalidad de Cataluña.
- 12.º Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 5 de la Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco de 25 de octubre de 1988, objeto del conflicto positivo de com-

petencia n.º 1891/1988, en lo que atañe a la acreditación del derecho a la exención del pago de las tasas de corresponsabilidad, corresponde al Estado.

- 13.º Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 9 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 13 de septiembre de 1988, objeto del conflicto positivo de competencia n.º 125/1989, corresponde a la Generalidad de Cataluña.
- 14.º Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 5 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 11 de abril de 1989, objeto el conflicto positivo de competencia n.º 1692/1989, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin perjuicio de la aplicación supletoria de dicho precepto en el territorio de esta CA.
Que la competencia controvertida a que se refiere el art. 9 de la misma Orden corresponde a la CA del País Vasco.
- 15.º Desestimar en todos los demás estos conflictos positivos de competencia acumulados.

(Sentencia n.º 79/1992, de 28 de mayo. BOE, 16-6-1992. A. RODRIGUEZ BEREJO).

B) Energía eléctrica

- I. *Conflicto positivo de competencia 1199/1986, promovido por el Gobierno de la Nación frente a la Resolución de 12 de junio de 1986, de la Dirección general de Industria de la CA de Madrid, sobre autorización y declaración de utilidad pública del proyecto de ampliación de la subestación 400/200 KV «San Sebastián de los Reyes». El Tribunal declara que la competencia para resolver es de titularidad estatal y anula la citada Resolución.*

«El Estado es competente para autorizar las instalaciones eléctricas cuando el aprovechamiento de la energía eléctrica afecte a otra Comunidad o su transporte salga de su ámbito territorial, y, sensu contrario, la CA lo es cuando no se produzca al menos una de las condiciones señaladas (...) Basta que en relación con cualquier instalación o línea de transporte se dé una de las dos condiciones enunciadas para que la competencia de autorización sea estatal.

En el presente supuesto está fuera de discusión entre las partes que existen elementos de la subestación de San Sebastián de los Reyes que, por sus funciones de interconexión de la energía eléctrica están inte-

gradas en el sistema eléctrico nacional y desarrolla una función supra-comunitaria que supera las competencias de la Comunidad de Madrid. Es pues evidente que las autorizaciones administrativas sobre dicha subestación... deben corresponder al Estado, sin que se pueda oponer un supuesto e indemostrado vaciamiento de las competencias autonómicas, porque... el determinar que la autorización de la ampliación de esta subestación sea competencia estatal no niega en forma alguna la existencia de ámbitos de actuación de la Comunidad, sino que se limita a constatar la invasión de competencias estatales en el caso concreto».

FALLO:

- 1.º Declarar que la competencia para resolver sobre la autorización y declaración de utilidad pública de la ampliación de la subestación 400/200 KV «San Sebastián de los Reyes» es de titularidad estatal.
- 2.º Anular la Resolución impugnada, sin perjuicio de los efectos ya consumados.

(Sentencia n.º 67/1992, de 30 de abril. BOE, 29-5-1992. E. DIAZ EIMIL).

- II. *Conflicto positivo de competencia 874/11985, promovido por el Gobierno de la Nación frente a la Resolución de 4 de junio de 1985 de la Dirección General de Industria y Energía de la Diputación General de Aragón, por la que se acordó la autorización y aprobación del proyecto de ampliación de la Central Hidroeléctrica de «El Pueyo», solicitada por la Entidad «Energía e Industrias Aragonesas, S.A.». El Tribunal declara que la competencia para resolver es de la titularidad de la CA de Aragón.*

«La discrepancia que origina el conflicto se reduce a la que las partes mantienen acerca de si la energía producida por la Central «El Pueyo» es transportada fuera de la CA de origen o incide en el aprovechamiento extracomunitario de la energía eléctrica.

En apoyo de sus tesis, el Abogado del Estado cita un informe del Ministerio de Industria y Energía, según el cual técnicamente se considera que, de acuerdo con la explotación actual de nuestro sistema eléctrico existe una afectación extracomunitaria por encima del límite de los 5 MW, por que la producción generada por centrales de mayor potencia debe ser explotada conjuntamente con la del resto de las centrales y controlada por el Despacho Central de Explotación de la Red Eléctrica de España a través del Centro de Control Eléctrico (CECOEC).

Este Tribunal... no puede aceptar que el simple criterio de un órgano de la Administración del Estado, no explicitado en norma alguna con rango legal y que, en consecuencia, no ha podido ser ni debatido en las Cortes, ni objeto de impugnación por parte de las CCAA, se erija, integrando lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE, en criterio de delimitación competencial entre éstas y el Estado.

La absoluta inconsistencia del fundamento de la pretensión basta para desecharla. A mayor abundamiento cabe mencionar, sin embargo, que a la misma conclusión conducirían inexorablemente las razones que la Diputación General de Aragón expone para oponerse a la demanda que, en sustancia, se reducen a las tres siguientes: la de que la energía producida por el Central "El Pueyo", cuyo transporte se hace a una tensión muy inferior a la de las grandes líneas de la red nacional, se consume íntegramente en las factorías que in situ tiene la propia Empresa; la de que la Central "El Pueyo" no figura en el anexo de la Ley 49/1984, sobre explotación unificada del sistema nacional y, por último, la de que la mencionada central es de agua fluyente, por lo que no tiene funciones de regulación ni siquiera a nivel de empresa».

FALLO: Declarar que la competencia para resolver sobre la autorización y aprobación de la ampliación de la Central Hidroeléctrica «El Pueyo» es de titularidad de la CA de Aragón.

(Sentencia n.º 74/1992, de 14 de mayo. BOE, 16-6-1992. F. RUBIO LLORENTE).

C) Pesca

I. *Recurso de inconstitucionalidad 614/1986 interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 1/1986, de 25 de febrero, del Parlamento de Cataluña, de Regulación de la Pesca Marítima. El Tribunal declara inconstitucionales determinados preceptos por invadir competencias del Estado.*

«Ha de considerarse competencia exclusiva del Estado "la pesca marítima" en aguas exteriores, es decir, la normativa referida a los recursos y zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescar (vedas, horas), y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca). Y debe, en cambio, considerarse competencia compartida, mediante el empleo de la técnica consistente en la emanación de bases a cargo del Estado y el desarrollo legislativo y la ejecución por la CA de Cataluña, la "ordenación del sector pesquero", título que hace re-

ferencia a la regulación del sector económico o producto de la pesca, en todo lo que no sea actividad extractiva directa, sino organización del sector; incluyendo la determinación de quienes pueden ejercer directamente la pesca, las condiciones que deben reunir tales sujetos integrantes del sector y su forma de organización; por consiguiente, se enmarcan también en este título, competencias referidas a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares. Al margen de este deslinde teórico, queda la competencia autonómica exclusiva sobre pesca en aguas interiores, marisqueo y agricultura...».

FALLO: 1.º Estimar en parte el recurso de inconstitucionalidad. 2.º Declarar inconstitucionales por venir viciados de incompetencia y, por tanto, nulos los arts. 4.1; 9.2; 10, letras a), b), c) y d); 11 aps. 1.º y 2.º; y por su conexión con éstos: el art. 2 inciso «actividades que inciden en la extracción y producción de los recursos marinos renovables», y el art. 3, letras a), b) y c), artículos todos ellos de la Ley impugnada. 3.º Declarar que el art. 11.3 de la citada Ley no es inconstitucional si se interpreta en la forma señalada en el f.j. 3.º, letra B), de esta Sentencia.

(Sentencia n.º 44/1992, de 2 de abril. BOE, 6-5-1992. M. RODRIGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER).

II. *Conflicto positivo de competencia 971/1986, promovido por el Gobierno de la Nación, frente al Decreto 79/1986, de 20 de marzo, de la Generalidad de Cataluña, de medidas de regulación del esfuerzo de pesca en el litoral de dicha CA. El Tribunal declara que determinados preceptos del Decreto invaden las competencias del Estado sobre las bases de la ordenación del sector pesquero.*

«Aunque la finalidad sustancial del Decreto controvertido no es otra que “congelar” el esfuerzo pesquero en el litoral catalán, ello se hace mediante la regulación de las potencias y tonelajes inscritos en los correspondientes censos de actividad en cierta fecha del año 1986, materia esta que la STC 147/1992 ha entendido se encuadra dentro de la ordenación del sector pesquero al referirse al tonelaje mínimo de los buques, la potencia propulsora máxima de sus motores, las autorizaciones para los cambios de base, etc. Por ello, pese a su finalidad, en su objeto y contenido, el Decreto ha de ser incluido dentro del título competencial referente a la ordenación del sector pesquero, lo que implica la competencia del Estado para emanar la legislación básica y fijar los términos a que habrá de someterse el de-

sarrollo y la ejecución autonómica de las bases. Esa competencia básica, en cuanto está íntimamente imbricada, en razón de la finalidad de la medida, con la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima y consecuentemente sobre la protección del recurso natural y la actividad extractiva, debe asegurar una ordenación unitaria tendente a la contención y reducción progresiva del recurso natural ante la situación de sobrepesca ya que el problema, por su propia naturaleza, tiene una dimensión supracomunitaria, lo que implica al mismo tiempo restar "un amplio ámbito para una ulterior decisión de la Administración autonómica".

De este modo, en esta materia debe asegurarse la creación de un marco normativo unitario de aplicación en todo el territorio nacional, lo que impide que puedan hacerse compartimentos estancos en el territorio de cada CA que hagan imposible una ordenación unitaria del sector de acuerdo con las posibilidades extractivas y la necesaria preservación del recurso natural; desde esta perspectiva la ampliación del ámbito de competencia básica por su incidencia en la protección del recurso natural implica una clara limitación de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución. El ámbito de la norma básica en la ordenación del sector pesquero, en cuanto afecte a la regulación del esfuerzo pesquero para su contención y reducción progresiva en defensa del recurso natural en los caladeros nacionales, se extiende allí donde sea necesario asegurar, de un modo unitario, la limitación de las posibilidades extractivas en el caladero nacional».

FALLO:

- 1.º Declarar que corresponden al Estado la titularidad de la competencia controvertida y ejercida en los arts. 2, 3, 4, 5, aps. 1.º y 2.º y 7 del Derecho impugnado y, en consecuencia, anular dichos preceptos conforme a lo previsto en el art. 66 LOTC.
- 2.º Declarar que, en cambio, la titularidad de las competencias ejercidas en los arts. 1, 6, 8 y 9 del Decreto corresponde a la Generalidad de Cataluña.

(Sentencia n.º 57/1992, de 9 de abril. BOE, 13-5-1992. M. RODRIGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER).

- III. *Conflicto positivo de competencia 1960/1992, promovido por el Gobierno de la Nación, en relación con el art. 84 del Decreto de la Junta de Galicia 262/1991, de 12 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad pesquera y de las artes y aparejos de pesca per-*

misibles en Galicia. En dicho artículo se dispone que «las embarcaciones que estén incluidas en el censo gallego de buques de pesca o que tengan como puerto base algún puerto de la CA de Galicia, y que realicen el arrastre costero o litoral en las aguas del ámbito territorial de Galicia deberán cesar en su actividad y permanecer en su base como mínimo desde las cero horas del sábado hasta las veinticuatro horas del domingo». El Tribunal declara que la titularidad de la competencia corresponde a la Junta de Galicia.

«El precepto objeto del presente conflicto ha de ser encuadrado dentro de la materia de ordenación del sector pesquero... Ha de excluirse, desde luego, que el precepto pueda considerarse como materia de legislación laboral (...)

Debe reconocerse, por un lado, el carácter básico para la ordenación del sector pesquero de lo dispuesto en el art. 12 de la OM de referencia (el art. 12 de la OM de 30 de julio de 1983, de ordenación de la pesca de arrastre de fondo en el litoral Cantábrico y Noroeste, prescribe que ninguna embarcación de arrastre de fondo podrá ejercer su actividad “más de 22 días como promedio al mes, dentro del cómputo anual de días trabajados”); y por otro... que el alcance de las bases en este tema, con el fin de salvaguardar las exigencias constitucionales de un mínimo común denominador normativo, no impide la localización —como aquí se hace— del descanso obligatorio una vez sentada por el Estado su extensión, puesto que esta medida está en el seno de la competencia autonómica de desarrollo normativo y ejecución. En consecuencia, y a la luz del texto de ambos artículos, es patente que el controvertido art. 84 no introduce una norma básica al localizar el descanso obligatorio, sino que desarrolla la ya prevista, ni, sobre todo, traspasa o desborda los límites de días trabajados fijados en la normativa estatal indicada, según se deduce de unas sencillas operaciones aritméticas.

Como conclusión de cuanto precede, no puede estimarse que la Junta de Galicia al dictar el art. 84 del Decreto 262/1991 haya invadido la competencia estatal para fijar bases en la ordenación del sector pesquero».

FALLO: Declarar que corresponde a la Junta de Galicia la titularidad de la competencia ejercida por medio de artículo 84 del Decreto impugnado.

(Sentencia n.º 68/1992, de 30 de abril. BOE, 29-5-1992. M. RODRIGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER. Voto particular formulado por A. RODRIGUEZ BEREIJO al que se adhiere E. DIAZ EIMIL).

D) Pesas y Medidas (Metrología).

- I. *Conflictos positivos de competencia 44, 48, 49, 50 y 64/1986 y 1602/1988 (acumulados). Promovidos respectivamente por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Gobierno Vasco y por la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de los Reales Decretos 1616, 1617 y 1618/1985, de 11 de septiembre, y 579/1988, de 10 de junio, todos ellos relativos al control metrológico. El Tribunal declara que corresponde a las Comunidades Autónomas recurrentes la titularidad de competencias ejecutivas previstas en los RRDD impugnados, en materia de pesas y medidas.*

«Los tres reglamentos estatales enjuiciados que desarrollan y complementan la Ley de Metrología, Ley 3/1985, así como el Decreto sobre control metrológico CEE, dictado en desarrollo del Real Decreto Legislativo 1296/1986, en cuanto excluyen a las Administraciones autonómicas actoras de las competencias de ejecución en materia de pesas y medidas, que la Constitución y los Estatutos de Autonomía correspondientes les reservan, y atribuyen el monopolio de dichas facultades al Centro Español de Metrología, invaden su ámbito competencial de autonomía. (...)

En relación con los preceptos reglamentarios impugnados, no resulta adecuada tal técnica de declaración de inaplicación directa, pues su utilización sería tanto como impedir que las normas dictadas por el Gobierno de la Nación en uso legítimo de su competencia de legislación se vieran indebidamente privadas del efecto que les es propio, puesto que su aplicabilidad directa no sólo es obligada, sino que en nada afecta negativamente a las competencias ejecutivas que en la materia corresponden a las Comunidades actoras, siempre y cuando se elimine de esas normas las referencias que hace a órganos de la Administración del Estado para atribuirles esas competencias que pertenecen a dichas Comunidades. En otras palabras, la declaración de inaplicación directa equivaldría, tácitamente a admitir que las CCAA puedan dictar normas de aplicación directa y, por tanto, reconocerles una potestad normativa en materia de Metrología, de la que carecen, lo cual sería tanto como introducir una alteración sustancial en el sistema de distribución de competencias que, en tal materia, diseña la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía.

En su consecuencia, la declaración de que la titularidad de los actos de ejecución previstos en los Decretos que son objeto de los conflictos aquí acumulados corresponde a las CCAA que los han promovido, debe entenderse en el sentido de que dichas competencias autonómicas han

sido vulneradas por establecerse en esos Decretos un sistema de control metrológico, habilitación de laboratorios, registro y control CEE que impide a esas Comunidades Autónomas el ejercicio de las referidas competencias».

FALLO:

- «1.º Declarar que corresponden a las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Andalucía la titularidad de las Competencias ejecutivas previstas en los Reales Decretos 1616 y 1617/1985, ambos de 11 de septiembre, declarando asimismo que el art. 7.4 de la Ley 361985, de 18 de marzo, no es directamente aplicable en el País Vasco y Andalucía; todo ello en los términos establecidos en los fundamentos 3.º, 4.º, 5.º y 11 de esta Sentencia.
- 2.º Declarar que corresponden a las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco la titularidad de las competencias ejecutivas previstas en el RD 1618/1985, de 11 de septiembre, declarando asimismo que el art. 13.6 de la Ley 3/1985 no es directamente aplicable en el País Vasco; todo ello en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 6.º y 11 de esta Sentencia, y
- 3.º Declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la titularidad de las competencias ejecutivas previstas en el RD 597/1988, de 10 de junio, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 8.º, 9.º, 10 y 11 de esta Sentencia.

(Sentencia n.º 236/1991, de 12 de diciembre. BOE, 15-1-1992. E. DIAZ EIMIL).

E) Seguros

- I. *Conflicto positivo de competencia 1154/1985 (Vid. FUENTES LEGISLACION BASICA).*
- II. *Conflicto positivo de competencia 17/1986, promovido por el Gobierno de Nación en relación con la Orden de 17 de julio de 1985, del Consejero del Departamento de Economía y Hacienda del País Vasco sobre valores aptos para la cobertura de reservas técnicas de entidades de seguros de capitalización y ahorro y entidades de previsión social voluntaria con sede en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Tribunal declara que la titularidad de la competencia corresponde al Estado.*

«En la medida en que la Orden que ha dado lugar al presente conflicto delimita su ámbito de aplicación mediante un punto de conexión distinto del que, en uso de su competencia, ha fijado el legislador estatal, que invade la esfera competencial del Estado (...)

En lo que hace a la determinación de los valores aptos para la inversión de provisiones técnicas de las entidades aseguradoras y de previsión social voluntaria... se trata de una materia de la competencia del Estado y su regulación por vía reglamentaria está plenamente justificada (...). Al reconducir a ciertos valores —los listados en el anexo de la Orden— la inversión de provisiones técnicas coticen o no aquéllas oficialmente en Bolsa se están determinando con una técnica de reglamentación restrictiva, y, por lo mismo, contraria a la cláusula abierta que emplea el art. 64.2 d) del Reglamento de Ordenación del seguro privado (ROSP), los activos aptos para la cobertura de dichas provisiones, y con ello, se está invadiendo una competencia que, reservada al Estado ha sido ejercitada por éste al establecer la regla del citado art. 64.2.d) del ROSP.

En consecuencia, también por este motivo la orden objeto de conflicto excede de las competencias que corresponden a la CA del País Vasco, tanto en relación con las entidades aseguradoras, respecto de las cuales la competencia autonómica es de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales (art. 11.2.a EPV), cuanto en relación con las entidades de previsión social voluntaria, pues aun cuando sobre estas últimas el título competencial sea distinto y de más amplio alcance —el art. 10.23 EPV atribuye la competencia con carácter exclusivo— la STC 86/1989, f.j. 7.º hubo de precisar... que también esa competencia autonómica ha de respetar, en todo cuanto afecta a la actividad aseguradora que tales entidades puedan desplegar, las bases estatales de ordenación del seguro (art. 149.1.11 CE)».

FALLO: Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado, y anular la Orden impugnada.

(Sentencia n.º 36/1992, de 23 de marzo, BOE, 10-4-1992. L. LOPEZ GUERRA).

9. EDUCACION

- I. *Conflicto positivo de competencia 986/1986, promovido por el Gobierno Vasco, frente al Gobierno de la Nación, en relación con el RD 942/1986, de 9 de mayo, por el que se establecen normas generales para la realización de experimentaciones educativas en Centros do-*

centes. El Tribunal entiende que el Estado es titular de la competencia sobre las experimentaciones educativas que afecten a las enseñanzas mínimas o a la ordenación general del sistema educativo, y que la ha ejercido correctamente al articular el régimen de aprobación de tales experimentaciones en la forma que establece el RD impugnado.

«Si se trata de experimentaciones que de algún modo supongan alteración de las enseñanzas mínimas o de los requisitos establecidos por el Estado para la ordenación general del sistema educativo, es conforme al orden constitucional de competencias que para su realización exija el Estado, titular de la competencia exclusiva sobre tales materias y a los efectos de la homologación de los estudios y títulos correspondientes, la oportuna autorización previa del Ministerio de Educación y Ciencia... Todo ello no impide ni que la CA del País Vasco realice libremente experimentaciones que no afecten a las materias reseñadas —a la que en ningún caso se refiere el RD 942/1986—, ni que lleve a cabo experiencias que las alteren, si bien, en este último supuesto, la homologación de estudios y títulos sólo podrá pretenderse si se cuenta con la aprobación del Estado (...)

En materia de enseñanzas mínimas y de ordenación general del sistema educativo tiene el Estado la exclusiva competencia y puede por ello, regular tales materias tanto en el régimen ordinario como en el experimental, y someter a previa autorización cualquier experimentación que las altere cuando se pretenda la homologación de los estudios y títulos correspondientes... El establecimiento de un régimen de aprobaciones singulares es el único compatible con la naturaleza del objeto de la autorización y el único, además, respetuoso con la competencia del Estado respecto de las materias sobre las que la experimentación aprobada está llamada de algún modo a incidir. No puede sostenerse que la solicitud de información por parte del Ministerio de Educación a las CCAA constituya un control improcedente del Estado sobre éstas, sino que se encuentra plenamente justificada en orden al seguimiento y evaluación de las experimentaciones ya aprobadas, con vistas a una posible generalización de la experiencia educativa (...)

La posibilidad de que el MEC pueda llevar a cabo experimentaciones educativas sobre materias de su competencia en todo el territorio nacional no supone una vulneración de la potestad de auto-organización de la Administración educativa de la CA del País Vasco».

FALLO: Declara que la competencia controvertida corresponde al Estado.

(Sentencia n.º 38/1992, de 23 de marzo. BOE, 10-4-1992. C. DE LA VEGA BENAYAS).

10. URBANISMO

- I. *Cuestiones de inconstitucionalidad 1173/1987, 1288/1987, 624/1988 y 1115/1988 (acumuladas), promovidas por la Audiencia Territorial (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo) de Madrid, en relación con el art. 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de 10 de febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística. Este precepto habilita al Consejero competente de la CA de Madrid para que, en defecto de actuación por parte del Alcalde del Ayuntamiento afectado, pueda acordar de oficio la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución, con la consiguiente paralización inmediata de los actos de edificación o uso del suelo, cuando el contenido de aquellos actos administrativos constituyan manifiestamente una infracción urbanística grave. El Tribunal declara la nulidad de este artículo por vulnerar lo previsto en el art. 140 CE en relación con la autonomía de los Entes locales, puesto que el control de los actos municipales que suponen el ejercicio de sus competencias propias, incluidas las medidas cautelares de suspensión, está confiado exclusivamente a los Tribunales de justicia.*

«El artículo cuestionado de la Ley de la Comunidad de Madrid, se opone a lo dispuesto en los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local y vulnera, por tanto, la autonomía municipal establecida por la normativa básica del Estado. En efecto, el precepto cuestionado, contradiciendo lo previsto en esos artículos, permite una suspensión por parte de las autoridades de la CA de Madrid, de acuerdos que la Ley de Bases encomienda específicamente a los Municipios, como son los referentes a ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (25.2.d LBRL) y más precisamente, la autorización para la edificación y otros usos del suelo, que, por otra parte, constituye una competencia característica de los Municipios como muestra tanto el citado art. 25.2.d) LBRL, como los arts. 179 y 214 de la ley del Suelo (...)

No nos corresponde... pronunciarnos sobre si la suspensión administrativa que establece el precepto cuestionado protege los intereses públicos a los que sirve la ordenación urbanística con un grado mayor de efectividad que el régimen establecido por la LBRL; por lo que, habiendo determinado el Legislador estatal que resulta básico que el control de la legalidad de los actos municipales que causan estado, por suponer el ejercicio de competencias propias en régimen de exclusividad, esté confiado exclusivamente a los Tribunales de Justicia, incluyendo las medidas cautelares de suspensión, ninguna razón impide alcanzar la misma conclusión que declaramos en nuestras Sentencias 213/1988 y 148/1991».

JURISPRUDENCIA

FALLO: Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del precepto impugnado.

(Sentencia n.º 46/1992, de 2 de abril. BOE, 6-5-1992. L. LOPEZ GUERRA).

