

Reseña de Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Administración Local y Autonómica que aparecen publicadas en el B.O.E. durante el segundo trimestre de 1993

Francisco Javier Fernández González
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

Sumario: I. DERECHO COMUNITARIO EUROPEO. II. RÉGIMEN ELECTORAL. III. ACTOS ADMINISTRATIVOS. EJECUCIÓN FORZOSA. IV. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. V. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. MEDIDAS CAUTELARES. VI. POLICÍA: A) Policías Locales. B) Policía Autónoma. VII. ACTIVIDAD SANCIONADORA. VIII. DERECHO PÚBLICO DEL A ECONOMÍA: A) Comercio interior. Ferias comerciales. B) Entidades de Crédito y Cajas de Ahorro. C) Telecomunicaciones

I. DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

1. *Conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1.043/86 y 336/87, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, en relación, respectivamente, con el RD 1.063/1986, de 9 de mayo, por el que se regula la expedición de documentos y certificados referentes al sector de actividades comerciales establecidos por las Directivas del Consejo de la Comunidad Económica Europea para facilitar el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios en los diferentes Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, y con el RD 2.225/1986, de 3 de octubre, por el que se modifica el anterior. El TC entiende que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y al Gobierno Vasco, no siendo de aplicación directa en los territorios de estas Comunidades Autónomas dichos Reales Decretos, puesto que si las Comunidades Autónomas ostentan la competencia en materia de comercio interior, ellas deberán expedir con plena eficacia los documentos y certificados.*

«El art. 149.1 (de la Constitución), en relación con el art. 93, no legítima, a falta de otro fundamento, la atribución al Estado de la potestad

para designar las autoridades u órganos que deban expedir los documentos y certificados a los que se refieren las Directivas comunitarias. La competencia corresponderá, antes bien, a quien, por razón de la materia y del contenido de dichos documentos, el orden interno de distribución de competencias venga a atribuirse, sin que, reiteramos, la competencia estatal en materia de relaciones exteriores ni, en particular, la garantía de la ejecución del Derecho Comunitario, que con arreglo a la responsabilidad frente a órganos comunitarios, le incumbe al Estado, pueda dar cobertura a la decisión adoptada en las normas reglamentarias ahora controvertidas». (*vid. f. j. 3.º*).

«Por su contenido, los documentos y certificados que por los Estados miembros deban, en su caso expedirse, hacen directa referencia al ejercicio y desarrollo de determinadas actividades comerciales en los territorios de los respectivos Estados miembros de la CEE. De lo que se trata es, como ya hemos anticipado, de acreditar la honorabilidad, no haber sido objeto de declaración de quiebra y tener la cualificación requerida para ejercer determinadas actividades comerciales por quienes, habiéndolas ejercitado —en nuestro caso— en el territorio del Estado español, pretenden en adelante ponerlas en práctica en el territorio de otro Estado miembro siempre que éste exija la concurrencia de esas circunstancias.

El contenido de esas acreditaciones fácilmente pone de manifiesto, pues, que la expedición de las mismas se configura como una actividad pública certificante que entronca directamente con la materia de comercio interior y que no puede, por ello mismo, quedar al margen de las competencias que, en relación a dicha materia, han asumido las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco. En la medida en que esos documentos y certificados se refieren a determinadas circunstancias caracterizadoras del ejercicio de la actividad comercial y de prestación de servicios de quienes pretendan en adelante operar en el ámbito territorial de otros Estados miembros de la CEE, es obligado admitir que a las Comunidades Autónomas con competencia en la referida materia o, en su caso, a los órganos o autoridades que ellas designen debe corresponderles esa acreditación de la forma y manera en que se ha desarrollado la actividad comercial o de prestación de servicios en sus ámbitos territoriales, salvo aquellos productos sobre cuyo comercio tenga competencia prevalente el Estado...

La titularidad autonómica de la competencia en materia de comercio interior determina, en suma, que con relación a las actividades comerciales que se desarrollen en sus respectivos ámbitos territoriales,

a las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco les ha de corresponder la designación de las autoridades u órganos competentes para la expedición de los documentos y certificados previstos en las señaladas directivas comunitarias. Por ello mismo, el RD 1.063/1986, en su integridad, no puede ser de aplicación directa en el territorio de dichas Comunidades Autónomas» (*vid. f. j. 5.º*).

Fallo: Declarar que corresponde a las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco la titularidad de la competencia controvertida y que, en consecuencia, el RD 1.063/1986, con la modificación efectuada por el RD 2.225/1986, no es de aplicación directa en el territorio de dichas Comunidades Autónomas.

(*Sentencia n.º 80/1993, de 8 de marzo. Pleno. BOE 15-4-1993. V. Gimeno Sendra*).

II. RÉGIMEN ELECTORAL

1. *Recurso de amparo núm. 1.314/91, interpuesto contra Sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Piedrahita (Ávila), de 24 de mayo de 1991, dictada en el procedimiento especial previsto en el art. 40 de la LOREG, que desestima la demanda contra la resolución de la Oficina del Censo Electoral de Ávila, de 16 de mayo de 1991, que confirma la exclusión del recurrente en el censo electoral para las elecciones locales y autonómicas de 1979 como consecuencia de su condena, por Sentencia de 27 de enero de 1988, a la pena de inhabilitación especial durante seis años de la privación del «derecho a elegir y ser elegido para Alcalde». El Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso en relación con los procesos electorales para los que no ha sido inhabilitado.*

«El problema de fondo planteado en el presente recurso es si vulnera el art. 23 de la CE la interpretación realizada por la Sentencia impugnada al considerar que la exclusión del recurrente del Censo Electoral para las elecciones locales y autonómicas de 1979 se deriva de su condena, por Sentencia de 27 de enero de 1988, a la pena de inhabilitación especial durante seis años de la privación del “derecho a elegir y ser elegido para Alcalde”.

Así planteado es evidente su similitud al resuelto por la STC 80/1987. Al igual que en aquella ocasión es necesario comenzar por reafirmar que es función de la jurisdicción ordinaria determinar el sentido de los

preceptos penales para establecer el alcance del fallo que determina su inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio, de forma que sólo si esa interpretación es arbitraria o irrazonable o restringe indebidamente el libre ejercicio de los derechos fundamentales deberá este Tribunal entrar en la interpretación de tales preceptos al objeto de reparar la lesión que se puede haber ocasionado a los derechos constitucionales del recurrente.

En el presente caso, una decisión judicial que considera que la inhabilitación por condena penal de un ciudadano para elegir Alcalde y cargos públicos incluye como supuesto semejante la inhabilitación para elegir Concejales no puede en forma alguna ser considerada arbitraria o irrazonable. Por el contrario, la distinción que efectúa el recurrente entre inhabilitación para elegir Alcalde como algo distinto y separado de la correspondiente a la elección de Concejales carece de base en nuestro ordenamiento, y es además inaplicable al caso concreto en la medida en que el propio recurrente había sido incapacitado para obtener el cargo de Alcalde y otros análogos, entre los que se encuentra obviamente el de Concejal, en virtud del art. 36 en relación con el 364 del Código Penal, como pena distinta a la prevista en el 39, que le inhabilita para el derecho de sufragio para elección del cargo para el que ha sido inhabilitado. No hay pues vulneración alguna del art. 23 de la CE en este primer aspecto de la demanda» (*vid. f. j. 2.º*).

«Sin embargo, y en aplicación de la anterior doctrina, resulta por el contrario vulneradora del art. 23 de la CE la interpretación realizada por la Sentencia impugnada, carente además de toda motivación en este punto, según la cual la inhabilitación para elegir Alcalde por condena penal implica también la pérdida del sufragio activo para la elección de Procuradores a las Cortes de Castilla y León.

Es evidente que la inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio prevista en el art. 36 del Código Penal hay que ponerla en relación con la inhabilitación para el ejercicio del cargo del art. 37, y en ese sentido debe alcanzarse exclusivamente a los procesos electorales para los que ha sido inhabilitado, así como para los de los cargos que, en los términos del art. 38, realicen "funciones análogas", sin extender la eficacia de esta medida restrictiva de derechos fundamentales a otros cargos electivos que por su ámbito territorial y naturaleza de sus funciones no pueden ser considerados "análogos" a los del objeto de la inhabilitación especial. Ahora bien, la diferente naturaleza de los cargos de Concejal y Parlamentario autonómico a efectos de determinar el alcance de una inhabilitación ha sido ya establecida por la tantas veces

citada STC 80/1987 y, por ello, en la medida en que la Sentencia que condenó al recurrente no contiene ningún pronunciamiento expreso en relación a la inhabilitación para el ejercicio de cargos de representación a nivel regional, ni éstos pueden ser considerados "análogos", la Sentencia impugnada supone objetivamente una indebida ampliación de un fallo restrictivo de derechos fundamentales y como tal inaceptable y vulnerador del art. 23 de la CE, ya que la inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio activo debe ser entendida exclusivamente para el cargo objeto de la misma o para aquellos otros que razonablemente puedan ser considerados análogos, pero no alcanza a procesos electorales de ámbito y naturaleza distintos» (*vid. f. j. 3.º*).

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

1.º Declarar el derecho del recurrente a figurar en las listas del Censo correspondiente a su circunscripción para todos los procesos electorales por sufragio universal directo, con excepción del relativo a las elecciones municipales, objeto de la condena penal.

2.º Anular parcialmente la Sentencia impugnada, en cuanto amplía indebidamente la inhabilitación especial para el ejercicio del sufragio activo del recurrente a las elecciones a Procuradores de las Cortes de Castilla y León.

(*Sentencia n.º 154/1993, de 3 de mayo. Sala Primera. BOE 28-5-1993. C. de la Vega Benayas*).

III. ACTOS ADMINISTRATIVOS. EJECUCIÓN FORZOSA

1. *Recurso de amparo núm. 1.897/1990, interpuesto contra el Auto de 16 de marzo de 1990, dictado por el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Huesca, que autorizó al Ayuntamiento de esta ciudad para entrar en el edificio propiedad del actor, y contra los Autos de 9 de abril (del mismo órgano judicial), y de 21 de junio de 1990, de la Audiencia Provincial de Huesca, que lo confirmaron. El Tribunal Constitucional desestima el recurso al entender que los Autos impugnados no lesionan los derechos del recurrente a un proceso con todas las garantías y sin indefensión, y al Juez ordinario predeterminado por la Ley (art. 24 CE).*

«Las resoluciones impugnadas en este recurso de amparo han sido dictadas con respeto absoluto a los derechos del propietario del edificio,

ya que en supuestos como el presente lo que el Juez ha de constatar es que la ejecución de un acto administrativo que *prima facie* aparece dictado por autoridad competente en ejercicio de sus facultades propias, requiere efectivamente la entrada en dicho lugar (STC 144/1987). En el presente caso, tal y como consta en las actuaciones, el Ayuntamiento de Huesca solicitó la autorización del Juez de Instrucción para entrar en el edificio propiedad del recurrente, con el fin de proceder a la ejecución subsidiaria de las obras ordenada por la Corporación Municipal y no ejecutadas por el propietario, produciéndose con ello el incumplimiento de lo dispuesto en las Sentencias de la Audiencia Territorial de Zaragoza y del Tribunal Supremo confirmatoria de la legalidad de los acuerdos municipales. Con su solicitud, el Ayuntamiento adjuntaba la copia de la Sentencia de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 17 de julio de 1987, que había desestimado el recurso contencioso-administrativo... contra los acuerdos municipales que desestimaron la petición de declaración de ruina y ordenaron a la propiedad que llevase a cabo las reparaciones precisas en el inmueble. A la vista de ello es indudable, pues, que el Juez de Instrucción contó con elementos de juicio más que suficientes para autorizar la entrada en el edificio propiedad del recurrente.

Así pues, en el presente caso, la entrada en el edificio propiedad del recurrente se produjo para ejecutar subsidiariamente las obras que el propietario debía ejecutar en cumplimiento de resoluciones judiciales firmes que declararon la conformidad a derecho de los acuerdos municipales que las imponían. En consecuencia, y en aplicación de la doctrina establecida en nuestra STC 160/1991, ni siquiera hubiera sido necesaria una segunda resolución judicial que autorizara la ejecución de esos actos administrativos» (*vid. f. j. 1.º*).

«A propósito de la audiencia del interesado en este tipo de actuaciones judiciales, hemos declarado que el ejercicio de esta función de control, preventivo y *prima facie*, no requiere que necesariamente y en todo caso el órgano judicial se pronuncie después de conocer los motivos de oposición del interesado, como si se tratase de un proceso, cuando lo cierto es que lo único que se trata es de apoderar a la Administración para realizar una determinada actuación. En el presente caso, además, se da la circunstancia de que el actor tuvo la oportunidad de poner en conocimiento del Juez sus razones para oponerse a la entrada en el edificio de su propiedad, a través de los sucesivos recursos de reforma y apelación.

Finalmente, y por lo que se refiere al derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, las alegaciones del recurrente deben ser igualmente rechazadas pues, como hemos declarado, las cuestiones relativas

a la atribución de competencia entre órganos jurisdiccionales no afectan al mencionado derecho..., perteneciendo a la libre configuración del legislador determinar a qué órgano jurisdiccional corresponde pronunciarse sobre las peticiones de entrada» (*vid. f. j. 2.º*).

Fallo: Denegar el amparo solicitado.

(*Sentencia n.º 174/1993, de 27 de mayo. Sala Primera. BOE 21-6-1993. P. Cruz Villalón*).

IV. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. *Conflicto positivo de competencia núm. 513/1987, planteado por el Gobierno Vasco contra el RD 2.528/1986, de 28 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento General de Contratación del Estado para adaptarlo al Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo. El Tribunal declara que determinados preceptos del RD 2.528/1986 no forman parte de la legislación básica del Estado sobre contratos administrativos.*

«Tampoco podemos aceptar la alegación general del Abogado del Estado según la cual el RD 2.528/1986 viene a modificar o integrar otra norma, el Reglamento General de Contratación, que ya tenía carácter básico, lo que justifica la declaración efectuada por su Disposición final primera. Este argumento viene, en realidad, a hacer supuesto de la cuestión, pues ni existe declaración formal alguna de que el Reglamento General de Contratación del Estado (aprobado por RD 3.410/1975) fuera una norma básica en su conjunto, ni este Tribunal se ha pronunciado nunca sobre si sus preceptos tienen o no, materialmente, naturaleza de legislación básica. Por tanto, no cabe presumir esa condición, aunque no se haya cuestionado hasta ahora ante este Tribunal el supuesto alcance básico de las normas de dicho Reglamento. De ahí que la calificación general que la Disposición final primera del RD 2.528/1986 otorga a su articulado será o no constitucionalmente correcta en la medida en que quepa atribuir materialmente la condición de la legislación básica a todos y cada uno de sus proyectos» (*vid. f. j. 4.º*).

«La normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas. Objetivo éste que refuerzan y extienden subjetivamente las directivas de la CEE sobre

la materia, a las que es preciso adaptar nuestro Derecho interno, razón que motivó tanto la modificación de la Ley de Contratos del Estado por el Real Decreto Legislativo 931/1986, como la subsiguiente modificación del Reglamento General de Contratación operada por el Real Decreto 2.528/1986, ahora impugnado.

Quiere decirse, pues, que todos los preceptos de este último que tiendan directamente, en complemento necesario de la Ley de Contratos, a dotar de efectividad práctica a aquellos principios básicos de la contratación administrativa deben ser razonablemente considerados como normas básicas. Mientras que no lo serán aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos, pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello» (*vid. f. j. 5.º*).

Sobre el análisis del contenido de cada uno de los preceptos impugnados, *vid. f. j. 6.º*

Fallo: Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Vasco y, en su virtud, declarar que los preceptos contenidos en el párrafo penúltimo del art. 23; el último párrafo del 25; los párrafos segundo y tercero del 27; el 66, excepto su último párrafo; el 82; el último párrafo del 97; el 100; el 101, excepto el párrafo primero; 111; 112; los párrafos cuarto y quinto del 116 y 244, excepto el párrafo tercero del núm. 2, todos ellos del Reglamento General de Contratación del Estado, tal como fue modificado por el RD 2.528/1986, de 28 de noviembre, no forman parte de la legislación básica del Estado sobre contratos administrativos.

(*Sentencia n.º 141/1993, de 22 de abril. Pleno. BOE 28-5-1993. E. Díaz Eimil*).

V. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. MEDIDAS CAUTELARES

1. *Recurso de amparo núm. 2.416/1990, promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras contra el Auto de la Sección Novena de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1990 que, en trámite de apelación y revocando la decisión de instancia, declaró improcedente la suspensión del cumplimiento de las Órdenes dictadas por la Consejería de Fomento y Trabajo de la Junta de Andalucía, con*

ocasión de la huelga general convocada para el día 14 de diciembre de 1988, y destinadas a garantizar la prestación de ciertos servicios mínimos. El Tribunal Constitucional otorga el amparo y señala como en el incidente cautelar de suspensión de servicios esenciales es necesario ponderar el «periculum in mora» y el «fumus boni iuris».

«La resolución recurrida en amparo, con base en el art. 7.4 de la Ley 62/1978, denegó sobre todo la suspensión de las disposiciones impugnadas en vía contencioso-administrativa por el grave perjuicio que se causaría al interés general. A tenor del referido precepto, como es sabido, la suspensión del cumplimiento del acto impugnado es obligatoria, salvo que se justifique la existencia o posibilidad de perjuicio grave para el interés general.

En el caso enjuiciado, este perjuicio conecta, sin duda, con la eventual paralización de los servicios esenciales de la comunidad ante la huelga general convocada. En efecto, una de las limitaciones o restricciones que puede sufrir el ejercicio del derecho de huelga procede de la necesidad de asegurar el mantenimiento de estos servicios (art. 28.2 de la CE) y al respecto reiteradamente hemos declarado que la noción de servicios esenciales hace referencia, antes que a determinadas actividades industriales y mercantiles de las que derivarían prestaciones vitales y necesarias para la vida de la comunidad, a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, entendiendo por tales los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos. En consecuencia, *a priori* no existe ningún tipo de actividad productiva que en sí misma pueda ser considerada como esencial; sólo lo será en aquellos casos en que la satisfacción de los mencionados bienes e intereses exija el mantenimiento del servicio y en la medida y con la intensidad requerida. Es imprescindible, pues, ponderar las concretas circunstancias concurrentes en la huelga, así como las necesidades del servicio y la naturaleza de los derechos o bienes constitucionalmente protegidos sobre los que aquélla repercute, de modo que exista una razonable proporción entre los sacrificios impuestos a los huelguistas y los que padezcan los usuarios de los servicios esenciales...

Aunque el incidente cautelar entraña un juicio de cognición limitada en el que el órgano judicial no debe pronunciarse sobre las cuestiones que corresponde resolver en el proceso principal, sí ha de verificar la concurrencia de un peligro de daño jurídico para el derecho cuya protección se impetra derivado de la pendencia del proceso, del retraso en la emisión del fallo definitivo (*periculum in mora*) y la apariencia de que el demandante ostenta el derecho invocado con la consiguiente proba-

ble o inverosímil ilegalidad de la actuación administrativa (*fumus boni iuris*) y, de otro lado, valorar el perjuicio que para el interés general (en este caso asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales) acarrearía la adopción de la medida cautelar solicitada.

No se trataba, pues, de anticipar el contenido del juicio principal efectuando la cuidadosa ponderación que, en interpretación del art. 28.2 de la CE, este Tribunal ha subrayado, sino de corregir al menos las decisiones que no menoscababan los intereses de la comunidad por constituir una manifiesta extralimitación o abuso en la fijación de servicios mínimos, a fin de no impedir de modo innecesario e irreversible el ejercicio del derecho de huelga porque sólo la suspensión de las medidas encaminadas a garantizar los mínimos indispensables para el mantenimiento de los servicios esenciales podrían reportar un grave perjuicio al interés general.

Sin embargo, frente a la individualización efectuada por la Audiencia Territorial de Sevilla acerca de la cuota de actividad que de modo patente desbordaba el estándar de servicio mínimo, la resolución impugnada, sin efectuar ponderación alguna, consideró que la suspensión causaría grave perjuicio al interés general en atención exclusivamente a la naturaleza de las actividades productivas a las que afectaban los servicios mínimos establecidos, olvidando que el concepto de servicio esencial no viene caracterizado sólo por la índole de la actividad sino también por el resultado que con dicha actividad se persigue, coincidente con la satisfacción de derechos o bienes constitucionales y en la medida y con la intensidad con que los satisfagan» (*vid. f. j. 5.º*).

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

1.º Reconocer los derechos de la recurrente a la tutela judicial efectiva y a la huelga.

2.º Declarar la nulidad del Auto impugnado.

(*Sentencia n.º 148/1993, de 29 de abril. Sala Segunda. BOE 28-5-1993. L. López Guerra*).

VI. POLICÍA. POLICÍAS LOCALES

A) Policías Locales

1. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1.677/1989, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación, contra los arts. 7.1, e), f) y g);*

12, párrafos segundo y tercero; 13, en su segundo inciso; 21, párrafo segundo; 23, párrafo segundo; 25 a 29 y 35 de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales, por entender que se oponen a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS). El TC estima parcialmente el recurso.

«Dos son las opciones fundamentales de las que ha partido el legislador orgánico al configurar el régimen jurídico de las Policías Locales que condicionan el ejercicio de las competencias autonómicas relativas a su coordinación. En primer lugar, la decisión de limitar los Cuerpos de Policía Local a los propios de los municipios (art. 51), de modo y manera que las competencias autonómicas de coordinación han de entenderse referidas sólo a la Policía Municipal. Esto supone, entre otras cosas, que las competencias autonómicas de coordinación deben limitarse a establecer principios y mecanismos coordinadores entre estas Policías. Lo que no puede hacer es crear Policías Locales supramunicipales (STC 25/1993, entre otras).

La segunda opción del legislador estatal que condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas es la de vetar la actuación de las Policías Municipales fuera del territorio de su respectivo municipio, salvo en supuestos de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes.

Para completar el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma debe advertirse que el art. 149.1.26 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos”. La competencia autonómica de coordinación de las Policías Locales, así como la que posee en materia de Régimen Local, deberán estar, pues, a lo que establezca el Estado en materia de armas y explosivos» (*vid. f. j. 2.º*).

«Un primer bloque de los artículos recurridos de la Ley autonómica se refiere a la creación de Cuerpos supramunicipales de Policía Local. Así, el art. 7.1.e) faculta a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía para “autorizar la constitución de Cuerpos de Policías Locales dependientes de áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios”. El art. 13, después de disponer que la Policía Local se integrará en un Cuerpo único, establece que “de igual forma si las mancomunidades o áreas metropolitanas decidieran crear un Cuerpo de Policía Local se integrará en un solo Cuerpo por mancomunidad o área metropolitana”. La Ley determina asimismo que “los municipios podrán

mancomunarse para prestar el servicio de Policía, siempre que sus términos municipales sean contiguos”, y que, “igualmente, las áreas metropolitanas podrán prestar dicho servicio” (art. 27); que “el ámbito de actuación será el del territorio de la mancomunidad o área metropolitana, y las competencias atribuidas al Alcalde sobre Cuerpos de Policía Local las ejercerá el Presidente de la mancomunidad o área metropolitana” (art. 28); que en estos casos “los municipios encuadrados en el área metropolitana o en la mancomunidad no podrán tener otros Cuerpos de Policía distintos” (art. 29), y, en fin, que “los municipios, áreas metropolitanas y mancomunidades podrán tener Escuelas de Policía para la realización de cursos de ingreso, formación y promoción interna de sus propias plantillas, fijando la Comisión Andaluza para la coordinación de la Policía Local los programas mínimos que han de impartir” (art. 35).

Frente a la clara voluntad del autor de la Ley estatal de vetar la creación de Policías Locales supramunicipales no cabe oponer competencias autonómicas atinentes a la creación de Entes locales supramunicipales (art. 13.3 EA y 42 a 44 de la Ley 7/1985). Tales competencias tienen un fundamento constitucional distinto —como a propósito viene a corroborar el art. 173 TRRL, según el cual, “la Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el título V de la LOFCS”— no resultando posible, por tanto, deducir de ellas una facultad autonómica al margen o contra la citada Ley Orgánica.

Por consiguiente, habiendo excluido la LOFCS la posibilidad de creación de Cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal, las funciones de coordinación de la Comunidad Autónoma deben ejercerse a partir de este dato previo, por lo que los preceptos mencionados de la Ley andaluza 1/1989, en cuanto regulan la institución de dichos Cuerpos por las mancomunidades o áreas metropolitanas o la mancomunización del servicio policial, suponen una vulneración del orden competencial y, en consecuencia, procede la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los mismos» (*vid. f. j. 3.º*).

«Hemos de examinar, finalmente, el art. 21 de la Ley autonómica que, después de establecer que “todos los miembros de los Cuerpos de la Policía Local vestirán el uniforme reglamentario cuando estén de servicio, salvo en los casos de dispensa previstos en la LOFCS, en cuyo supuesto deberán identificarse con el documento de acreditación profesional”, añade, en su párrafo segundo, aquí impugnado, que “los casos de dispensa serán objeto de concreción por los respectivos Alcaldes”.

La LOFCS, sin embargo, dispone en su art. 52.3, en relación con el art. 41.3 de la misma Ley Orgánica, que, en el ejercicio de sus funciones, los miembros de los Cuerpos de Policía Local “deberán vestir el uniforme reglamentario, salvo los casos excepcionales” que autorice “el Gobernador Civil respectivo”. Es a esta autoridad, por tanto, y no al Alcalde, a quien le corresponde otorgar, excepcionalmente —y de modo singular, pues—, las dispensas de uniformidad, sin que quepa distinguir aquí, según parece sugerir la representación de la Junta de Andalucía, entre facultades normativas (las del Gobernador) y meramente ejecutivas (las de los Alcaldes), ya que, congruentemente con la excepcionalidad que sirve de presupuesto del ejercicio de la facultad conferida a la autoridad estatal, dicha facultad, como acto de autorización, pertenece claramente al segundo grupo. En consecuencia, el párrafo segundo debe reputarse contrario a la LOFCS y declararse inconstitucional y nulo» (*vid. f. j. 7.º*).

Fallo: Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 7.1 e) y g); 13, desde la expresión “De igual forma...” hasta el final; 21, párrafo 2.º; 27; 28; 29 y 35, éste sólo en cuanto a la mención de las “áreas metropolitanas y mancomunidades”, de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales.

2.º Declarar que el art. 12.3 de la Ley recurrida no es inconstitucional interpretado en el sentido establecido en el f. j. 6.º de esta Sentencia.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás».

(*Sentencia n.º 81/1993, de 8 de marzo. Pleno. BOE 15-4-1993. C. Viver Pi-Sunyer*).

2. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1.918/1990, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra los arts. 2.2 y 3; 4.1, d) y e); 13.1, en lo relativo al inciso «previa autorización del Consell de la Generalitat», y 23.2 de la Ley de la Generalidad Valenciana 21/1990, de 4 de abril, de Coordinación de Policías Locales. El TC estima parcialmente el recurso.*

«El art. 2 de la Ley valenciana 2/1990 contempla la posibilidad de que los Cuerpos de Policía Local, en “situaciones especiales”, actúen

fuera del ámbito territorial del municipio respectivo "previa solicitud de las autoridades competentes en el territorio en que se requiera su actuación" (apartado segundo). Asimismo, establece que "si en el ejercicio de sus funciones y por razones de urgencia o necesidad, la Policía Local se ve obligada a actuar fuera de su Municipio, ajustará su intervención a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en utilización de los medios a su alcance. Procurará, en todo caso, que las actuaciones sean previamente conocidas y autorizadas por sus mandos inmediatos" (apartado tercero). Se prevén, pues, en este precepto, dos supuestos distintos de actuación extramunicipal de la Policía Local: las situaciones "especiales" y las de urgencia o necesidad. Estas segundas no precisarían del requerimiento previo de las autoridades competentes en el territorio en que aquella actuación habría de tener lugar.

Frente a esto, la LOFCS únicamente contempla como excepción al límite territorial de la acción policial el supuesto a que alude su art. 51.3, el cual determina que los Cuerpos de Policía Local "sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes"...

Siendo ello así, es claro que el ap. 3.º del art. 2 de la Ley valenciana 2/1990, al introducir un supuesto de actuación policial extraterritorial distinto y novedoso respecto de la estricta previsión contenida en el art. 51.3 de la LOFCS, vulnera lo dispuesto en el art. 148.1.22 CE, en virtud del cual las competencias de las Comunidades Autónomas sobre coordinación de las Policías Locales han de ejercerse en los términos establecidos en dicha Ley Orgánica. Naturalmente, la anterior constatación, referida exclusivamente a la incompetencia de las Cortes Valencianas para regular un tipo de colaboración propio de las situaciones de urgencia o necesidad, no significa... que los Agentes policiales de un determinado municipio que se hallaren fuera de su territorio ante una de tales situaciones, y aun cuando no hubiera mediado requerimiento de autoridad competente, deban inhibirse en la prestación de auxilio en la realización de las diligencias que procedan según las leyes.

En cuanto al ap. 2.º de este art. 2 de la Ley autonómica, es cierto que el concepto de situaciones "especiales" es en principio más amplio y genérico que el de situaciones de emergencia contemplado en el art. 51.3 de la LOFCS. Sin embargo, existiendo en lo demás coincidencia entre ambos preceptos, no hay inconveniente en admitir la constitucionalidad del artículo recurrido siempre que se interprete el concepto en él empleado como referido al supuesto de emergencia previsto en la norma del Estado» (*vid. f. j. 2.º*).

«El Abogado del Estado impugna también el art. 13.1 de la Ley valenciana 2/1990, precepto a cuyo tenor “las Corporaciones Locales que no cuenten con Cuerpos de Policía Local podrán, previa autorización del Consell de la Generalitat, crear puestos de trabajo de Auxiliar de la Policía Local, aunque los funcionarios que los desempeñen deberán poseer la titulación correspondiente para el ingreso en la escala Básica”. En opinión del recurrente, la autorización señalada infringe el art. 22.2 i) de la LRBRL y cercena la autonomía municipal constitucionalmente garantizada y articulada a través de las potestades de autoorganización que se confieren a los municipios por los arts. 4.1. a) y 90.1 de la citada Ley (...).

El precepto recurrido, carente de encaje en la función coordinadora de fijación de los criterios de selección de las Policías Locales (art. 39 c, LOFCS), cuyo desarrollo concierne a un momento posterior a la dotación presupuestaria de las plazas, se opone, por lo que atañe al inciso referente a la previa autorización del Consell de la Generalitat para la creación de puestos de trabajo de Auxiliar de la Policía Local, a la autonomía municipal que garantiza la Constitución (arts. 137 y 140)» (*vid. f. j. 4.º*).

«Se impugna, por último, el art. 23.2 de la Ley valenciana, según el cual, “a efectos de acceso a las distintas escalas y categorías podrá establecerse la equivalencia de títulos mediante cursos realizados en el Instituto Valenciano de Seguridad Pública de la Generalitat o en las Escuelas de Policía de las Corporaciones Locales del nivel correspondiente, siempre que dicha equivalencia sea reconocida por la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia” (...)

En el presente caso, la Comunidad Autónoma... se atribuye la facultad de establecer la equivalencia entre los títulos académicos exigidos legalmente para acceder a las diversas escalas y categorías (art. 14 de la Ley autonómica en relación con lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 30/1984 del Estado) y los cursos realizados en los Centros que el art. 23.2 de la Ley autonómica menciona, esto es, se confiere una facultad de homologación de los estudios efectuados en tales cursos por referencia al contenido y valor de aquellos títulos, lo que implica invadir la competencia exclusiva del Estado *ex art. 149.1.30 CE*» (*vid. f. j. 5.º*).

Fallo: Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 2.3, 13.1 (en el inciso «previa autorización del Consell de la Generalitat») y 23.2

de la Ley de la Generalidad Valenciana 2/1990, de 4 de abril, de Coordinación de Policías Locales.

2.º Declarar que el art. 2.2 de dicha Ley no es inconstitucional siempre que se interprete del modo en que se hace en el f. j. 2.º de esta Sentencia.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

(Sentencia n.º 82/1993, de 8 de marzo. Pleno. BOE 15-4-1993. C. Viver Pi-Sunyer).

3. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 2.091/1991, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra los arts. 15.1, b); 18 y 23, de la Ley de la Generalidad de Cataluña, 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales. El TC desestima el recurso.*

«El art. 15.1.b) de la Ley catalana objeto del presente recurso dispone que “la coordinación de la actividad de las Policías Locales puede extenderse, en cualquier caso, a las siguientes funciones: b) Establecer los instrumentos y medios que posibiliten un sistema de información recíproca” (...)

La existencia de deberes recíprocos de intercambio de información entre las Administraciones Públicas es una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre todas ellas. No es preciso justificarla en preceptos concretos, porque deriva de la esencia del modelo de organización territorial que la Constitución implanta.. La previsión del precepto impugnado podría considerarse previa a la competencia de coordinación de las Policías Locales, ya que el establecimiento de instrumentos de información recíproca, lo único que hace es facilitar el intercambio y acopio de datos a partir de los cuales se produce la auténtica coordinación» (*vid. f. j. 2.º*).

«El art. 18 de la Ley catalana... (señala): “los tipos de armas que utilizarán las Policías Locales, las características de los depósitos de armas, las normas para administrarlas y las medidas de seguridad necesarias para evitar su pérdida, sustracción o uso indebido se determinarán por reglamento, previo informe de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales, de acuerdo con la normativa vigente en materia de armamento”.

A la luz de este texto y mediante una simple interpretación literal del mismo debe colegirse que su objeto y contenido no consiste en una auto-

rización al Consejo Ejecutivo de la Generalidad para regular, haciendo uso de su potestad reglamentaria, el régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos que es el título competencial que con carácter exclusivo asigna el art. 149.1.26 de la Constitución. El precepto autonómico discutido es respetuoso con tal competencia estatal. Así se desprende de su tenor literal ya que la habilitación al reglamento autonómico se hace "de acuerdo con la normativa vigente en materia de armamento", una normativa que no puede ser otra que la emanada por el Estado en virtud del título competencial reseñado» (*vid. f. j. 3.º*).

«El Abogado del Estado impugna los tres párrafos del art.23 de la Ley catalana (...). En el precepto impugnado no se prevé ni la creación de Policías supramunicipales, ni la actuación extraterritorial de los Cuerpos de Policía Municipal. En dicho artículo caben perfectamente fórmulas de colaboración y cooperación entre Cuerpos de Policía Municipal que no entrañen ningún tipo de actuación extraterritorial... e incluso —al referirse a la cooperación entre "sus Policías"— caben mecanismos de colaboración basados en la adscripción o transferencia temporal de efectivos de la Policía Municipal individualmente considerados» (*vid. f. j. 4.º*).

Fallo: Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

(*Sentencia n.º 85/1993, de 8 de marzo. Pleno. BOE 15-4-1993. C. Viver Pi-Sunyer*).

4. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1.283/1992, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra los arts. 5 ap. 1.º letras f) y h); 6, aps. 1.º y 2.º, y por conexión contra el art. 8, ap. 2.º, letra a) de la Ley del Parlamento Gallego 3/1992, de 23 de marzo, de Coordinación de Policías Locales. El TC desestima el recurso.*

«Es clara la conexión entre el deber de información recogido en la Ley impugnada (art. 5.1. f, h) y la competencia autonómica de coordinación de Policías Locales de la que aquél es un presupuesto lógico» (*vid. f. j. 2.º*).

«La adscripción temporal mediante comisión de servicios de agentes de la policía (art. 6.1 y 2) no supone transgresión alguna a los límites impuestos por el art. 51.3 de la LOFCS y, en consecuencia, no cabe declarar la instada inconstitucionalidad de este precepto de la Ley gallega» (*vid. f. j. 3.º*).

Fallo: Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

(Sentencia n.º 86/1993, de 8 de marzo. Pleno. BOE 15-4-1993. C. Viver Pi-Sunyer.

B) Policía Autónoma

1. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 2.709/1992, promovido por 54 Senadores contra los arts. 2, 24, 107.4, 109, 110 y los demás que procedan por conexión de la Ley del Parlamento Vasco 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco. El Tribunal Constitucional desestima el recurso al entender que la integración en la Policía Autónoma del País Vasco de los Cuerpos de Miñones, Forales y Miqueletes como una «Sección», así como la regulación de sus funciones y organización no vulnera los derechos históricos de los Territorios Forales.*

“Los recurrentes imputan a los preceptos que impugnan de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, la vulneración de la Disposición adicional primera de la Constitución y de diversos artículos del Estatuto de Autonomía. Y ello por dos motivos: uno, consistente en la integración del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava en la Ertzaina, lo que desbordaría las previsiones estatutarias relativas a la refundición o reorganización de los Cuerpos policiales forales. El otro, subsidiario del anterior, atinente al vaciamiento del contenido esencial del Cuerpo de Miñones alavés como institución histórica a consecuencia de la reducción de sus funciones tradicionales” (*vid. f.j. 1º*)

«El art 17.5 EAPV autoriza a las mencionadas Instituciones tanto para reorganizar los Cuerpos de Policía Foral —lo que implicaría el mantenimiento de su carácter de Cuerpos diferenciados cuya acción habría de coordinarse en orden al cumplimiento por la Comunidad de sus competencias sobre Policía Autónoma— cuanto para refundir “en un solo Cuerpo” los de vinculación foral inicialmente constitutivos de las “Policías Autónomas del País Vasco”. Ello sin perjuicio de la subsistencia de los Cuerpos de las Diputaciones Forales “a los efectos de representación y tradicionales”.

Pues bien: la decisión de refundir adoptada por el Parlamento Vasco, inspirada en “razones de racionalidad y eficacia”, forzosamente debía suponer la integración de los Cuerpos forales en el Cuerpo único a que se refiere el Estatuto y la consiguiente extinción de aquéllos como Cuerpos diferenciados... Si el art. 17-5 del Texto Estatutario habilita para la refundición de los Cuerpos forales en un solo Cuerpo de Policía Autó-

noma la subsistencia de los citados Cuerpos no puede referirse a supervivencia como Cuerpos diferentes, ya que de otro modo la unificación previamente autorizada resultaría imposible. Lo que el inciso citado requiere es que tal diferenciación exista, desde luego, pero la misma puede (y debe, en el supuesto de que se opte por la refundición) tener lugar en el interior del Cuerpo único» (*vid. f. j. 3.º*).

«Los actores, a propósito también de la decisión integradora del legislador autonómico, afirman que de la mención del art. 17.5 EAPV relativa a “las instituciones” —así, en plural— del País Vasco como las que pueden acordar la refundición se deduce el imprescindible consentimiento o la necesaria participación de las Diputaciones Forales afectadas y observan que las Juntas Generales de Álava no dieron su consentimiento a la regulación de la Ley recurrida... Ahora bien, aunque, en efecto, el art. 17.5 del EAPV contiene la referencia genérica que se señala, ninguna consecuencia se desprende de ello en orden al consentimiento o participación de las Diputaciones Forales que se propugna, pues semejante intervención habría de precisar su expreso reconocimiento estatutario o, al menos, que pudiera deducirse su necesidad de la regulación del Estatuto concerniente a las Instituciones de los Territorios Históricos. Empero, nada de esto sucede, sino que el Parlamento Vasco carece de límites procedimentales derivados de la existencia de las citadas Instituciones en el ejercicio de la potestad legislativa que el Estatuto le confiere (art. 25.1)... En suma, la opción legislativa de integrar en el Cuerpo único de la Ertzainza a los diversos Cuerpos de la Policía Foral halla completo acomodo en el Estatuto de Autonomía, resultando válidos, por consiguiente, los arts. 2, 24.1 (que omiten toda referencia singularizada a los “Cuerpos” Forales), 24.2 y 107.4 de la LPPV» (*vid. f. j. 4.º*).

«El segundo motivo impugnatorio —atinente, según se ha dicho, al vaciamiento del contenido esencial del Cuerpo de Miñones alavés como institución histórica a causa de la reducción de sus funciones tradicionales— se centra en los arts. 109 y 110 de la Ley recurrida... Estos preceptos, a criterio de los recurrentes, violan la garantía institucional reconocida en la Constitución y los arts. 3, 17.5 y 37.2 del EAPV, al haber sustraído al Cuerpo de Miñones las competencias que, históricamente, venía ejerciendo y que se habían reflejado en el RD 2.903/1980... Tal argumentación no puede, sin embargo, compartirse. En efecto, en primer lugar, el RD 2.903/1980, de 22 de diciembre, de regulación de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya no es —cualquiera que resulte el fundamento de la validez de esa disposición estatal, aquí no discutido— un instrumento de actualización de derechos históricos, como en otra parte de su

demanda sostienen los actores, sino un medio de dar cumplimiento inmediato a la previsión estatutaria sobre la composición inicial de las Policías Autonómicas del País Vasco (art. 17.5 EAPV), integradas por dichos Cuerpos, cuyas funciones habían de ajustarse a la misión que el mismo Estatuto asigna a la Policía autonómica: “la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo” (art. 17.1). De ahí que el art. 4 del RD estableciera un conjunto de funciones y servicios a desarrollar por las Policías Forales que, congruentemente con aquella misión, eran de mayor importancia que las funciones luego atribuidas a esas mismas Policías por el art. 109 LPPV. Al integrarse dichas Policías en el Cuerpo único de la Ertzaintza, es ésta, como Policía Autónoma, quien, en atención a su misión estatutariamente definida, ha de ejercer las funciones correspondientes a la misma. No cabe, por ello, comparar el art. 4 del RD y el art. 109 LPPV para deducir un debilitamiento funcional incompatible con el acervo histórico de la Policía Foral, puesto que la atribución efectuada por la norma del Estatuto tuvo lugar “inicialmente” —o sea, hasta que las “Instituciones” del País Vasco acordaran la refundición o la reorganización contempladas en el art. 17.5 EAPV— y, consiguientemente, de modo provisional, sin que en ella se pueda ver predeterminación alguna o limitación de la capacidad decisoria de dichas Instituciones.

Por consiguiente, adoptada mediante la Ley aquí recurrida la refundición que permite el Estatuto, la única comparación posible es la que debe realizarse entre la regulación de la Sección de Miñones de Álava contenida en los arts. 109 y 110 LPPV y el inciso final del art. 17.5 EAPV que determina que “Todo ello sin perjuicio de la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes”. Pues tras su actualización a través del Estatuto de Autonomía del País Vasco, es este precepto el que expresa la garantía institucional de la foralidad reconocida por la Constitución, que los recurrentes estiman vulnerada» (*vid. f. j. 5.º*).

«Cabe concluir que la Ley recurrida, ni desde la perspectiva de las funciones atribuidas a las Secciones de la Policía Foral, ni desde la vertiente orgánica del ejercicio de las mismas, infringe la garantía institucional de la foralidad, contenida en la disposición adicional primera de la Constitución y el art. 17.5 EAPV, por lo que el presente recurso debe ser desestimado» (*vid. f. j. 8.º*).

Fallo: Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

(Sentencia n.º 159/1993, de 6 de mayo. Pleno. BOE 28-5-1993. J. D. González Campos.)

VII. ACTIVIDAD SANCIONADORA

1. *Conflicto positivo de competencia núm. 397/1987, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a la Resolución del Director General de Telecomunicaciones, de 31 de octubre de 1986, dirigida al Gobernador Civil de Barcelona, por la que se dispone la incoación de un expediente sancionador en relación con el funcionamiento de una emisora de radiodifusión en frecuencia modulada sin la correspondiente concesión administrativa. El Tribunal Constitucional declara que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.*

«Incumbe al Estado, en cambio, la inspección y el régimen sancionador de las infracciones a las normas de ordenación de las telecomunicaciones y, en particular, cuando se utilicen frecuencias radioeléctricas sin autorización o distintas a las autorizadas (art. 33.2,a de la LOT), o se instalen equipos no homologados y convenientemente autorizados o que incumplan las condiciones técnicas fijadas (letra b del mismo precepto legal). Pero allí donde las Comunidades Autónomas ostenten, según sus Estatutos, competencias en materia de radio y otros medios de comunicación social —como ocurre con Cataluña de acuerdo con el art. 16 de su Estatuto de Autonomía—, al corresponderles el otorgamiento de las concesiones de emisoras en modulación de frecuencia, debe corresponderles también, en lo que a este conflicto de competencias atañe, la facultad de interrumpir provisionalmente el funcionamiento de las emisoras clandestinas y la clausura de los equipos, así como la instrucción de los correspondientes expedientes sancionadores y, en su caso, la imposición de sanciones. De este modo, es reiterada jurisprudencia constitucional que cuando las Comunidades Autónomas tengan competencia en una materia sustantiva, pueden adoptar medidas sancionadoras —que son al cabo una potestad de ejecución más—, e incluso, normas reguladoras de las infracciones y sanciones siempre y cuando, claro está, no se transgredan las garantías constitucionales reconocidas en el art. 25.1 de la Constitución ni se introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido o respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio.

Esta conclusión no puede ser eludida aduciendo —como hace el Abogado del Estado— que la atribución por el Gobierno de frecuencias y potencias es algo previo al ejercicio de las competencias autonómicas sobre el otorgamiento de concesiones. Por el contrario, la concesión es el acto administrativo que permite el acceso de una persona física o jurídica a la gestión del servicio público de radiodifusión sonora y por el cual el concesionario se obliga a prestar un resultado, satisfaciendo unos determinados requisitos y condiciones técnicas (en este sentido, el art. 14

del Decreto catalán 175/1980); de manera que se establece a partir de ella una peculiar relación de colaboración entre la Administración concedente y el concesionario en el ámbito de la gestión del servicio. Debe ser, por tanto, el otorgamiento de la concesión o su denegación, o la falta de solicitud —en virtud de la naturaleza de ese acto administrativo— el punto de referencia que determine la titularidad de la competencia para la inspección y sanción de las emisoras clandestinas. Y hay que concluir que todo ello corresponde a la Generalidad de Cataluña» (*vid. f. j. 3.º*).

«Como conclusión en cuanto precede, corresponden a la Generalidad de Cataluña (art. 16 del Estatuto y art. 149.1.27 de la Constitución) las facultades de inspección de emisoras radiofónicas clandestinas en ondas métricas con modulación de frecuencia, entendiéndose por tales aquéllas que emitan sin poseer la correspondiente concesión administrativa, así como la imposición en su caso de sanciones y la adopción de las medidas provisionales pertinentes durante la tramitación del expediente sancionador» (*Vid. f. j. 4.º*).

Fallo: Declarar que corresponde a la Generalidad de Cataluña la titularidad de la competencia controvertida.

(*Sentencia n.º 108/1993, de 25 de marzo. Pleno. BOE 27-4-1993. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.*)

VIII. DERECHO PÚBLICO DE LA ECONOMÍA:

A) Comercio interior. Ferias comerciales.

1. *Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1891/1991, planteada por la Sección Cuarta de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto a los arts. 4 y 5 de la Ley 9/1984, de 5 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de Regulación de las Ferias Comerciales. El TC identifica como única norma legal cuestionada la contenida en el art. 5 de la Ley 9/1984, que declara no contrario a los arts. 38, 14 y 139.2 de la CE.*

«Ninguna duda debe haber, como consideración de principio, en orden a la potestad que ostentan los poderes públicos —y, entre ellos, las Comunidades Autónomas competentes— para disciplinar, mediante un régimen de intervención y control, una actividad de tanta relevancia para el funcionamiento de la economía de mercado como es la que se lleva a cabo con la promoción, organización y celebración de ferias comerciales... Desde luego que una regulación legal en este ámbito con-

diciona o limita, por definición, la iniciativa empresarial para promover certámenes de los regulados por la Ley, sin que quepa en este punto compartir lo alegado por el Ministerio Fiscal, pues claro está que la organización de una feria comercial supone siempre un servicio de aproximación entre la oferta y la demanda que puede ser promovido, en sí mismo, con fines mercantiles, esto es, con la intención por parte de los organizadores de alcanzar lucro. Pero sin entrar aún en este último aspecto, es preciso dejar dicho, con carácter general, que la delimitación y regulación legislativa de ciertas Ferias Comerciales no es, en modo alguno, inconciliable con la libertad de empresa, pues el art. 38 no reconoce "el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden" (STC 83/1984, f. j. 3.º).

La Constitución, al reconocer la libertad de empresa, se refiere, sin duda, a "empresas privadas, es decir, a organizaciones que tienen una finalidad de lucro" (STC 49/1988 f. j. 12). Y no cuesta admitir que sería incompatible con tal garantía constitucional la genérica y absoluta exclusión legal de tal libertad empresarial —movida por la búsqueda del beneficio— en todo un determinado ámbito de la actividad económica, de no venir dada tal exclusión por lo dispuesto en el segundo inciso del art. 128.2 CE o en atención a la previa caracterización como ilícito del tráfico o actividad en cuestión. No hace tal cosa, sin embargo, el art. 5 de la Ley 9/1984. Entendido, como es preciso, en su contexto, este precepto legal proscribiera, sí, la obtención del lucro propio, posibilidad que la Ley sólo niega... si el promotor de tales certámenes pretendiera atribuirles cualquiera de las denominaciones que la Ley reserva para las ferias de carácter oficial, esto es, para las que hayan sido autorizadas por la Administración, inscritas en el correspondiente Registro y proyectadas de conformidad con los demás requisitos legales. Respetada tal reserva de denominación, la organización en Cataluña de ferias comerciales —en sentido genérico— no queda impedida por la Ley ni menoscabada, por lo mismo, la libertad de empresa. Y si bien sólo las ferias "oficiales"... podrán beneficiarse de subvenciones y ayudas públicas, ello no es contrario al art. 38 CE, pues este precepto no enuncia un derecho de prestación ni, por ello, da título para recabar beneficios públicos al margen de la exigencias y cargas que el legislador haya dispuesto como condición para su posible atribución.

Finalmente, la no obtención de lucro por parte de las "otras entidades organizadoras" tampoco puede tacharse de arbitraria o irracional, supuesto en el que cabría aducir que la Ley 9/1984, de 5 de marzo, ha constreñido la libertad de empresa. En efecto, el legislador catalán ha querido que la organización de las ferias comerciales que regula dicha

Ley, por su indudable interés público, sea lo más abierta y lo menos gravosa posible. Y en correspondencia con estas finalidades, ha excluido el eventual beneficio de todos (instituciones feriales y "otras entidades organizadoras") cuantos quieran promover las ferias comerciales; pues no parece discutible que si se admite un margen de lucro empresarial por parte de las entidades organizadoras de los certámenes, ello puede condicionar no sólo el mismo proyecto, en general, de la organización ferial, sino también, el concreto, el acceso a las ferias por parte de los expositores y de los visitantes, al hacerlo más gravoso» (*vid. f. j. 2.º*).

«El artículo 5... es una regla general y abstracta, no introductora de diferenciación de trato ni, por ello, afectante al principio constitucional de igualdad» (*vid. f. j. 3.º*).

«La libre circulación de bienes para ser expuestos en las ferias a organizar en Cataluña no queda mediatizada, como es obvio, por la exclusión del lucro empresarial que impone —precisamente para la máxima apertura de la feria— el art. 5, ello sin perjuicio de que a los certámenes organizados por estas "otras entidades" (distintas de las instituciones feriales) no podrán concurrir expositores "de un ámbito igual o superior a todo el territorio de Cataluña" (art. 8). Y si lo que se quiere dar a entender es, más bien, que el precepto impugnado viene a disuadir a entidades mercantiles domiciliadas fuera de Cataluña de promover una feria comercial en el territorio de la CA, no hay sino que constatar que semejante conjetura no encuentra fundamento alguno en el precepto cuestionado, que no impide —por repetir lo dicho— la promoción de certámenes comerciales con obtención de lucro, sino tan sólo que los mismos se emprendan bajo las denominaciones que la Ley reserva a las Ferias Comerciales de carácter oficial. La libertad de circulación de capitales en todo el territorio nacional queda también garantizada, en mérito de la unidad del mercado español, por el art. 139.2 CE (STC 88/1986, f. j. 6.º), pero no ha sido menoscabada, como se ve, por lo dispuesto en este art. 5» (*vid. f. j. 4.º*).

Fallo: Declarar que el art. 5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1984, no es contrario a los arts. 38, 14 y 139.2 CE.

(*Sentencia n.º 84/1993, de 8 de marzo. Pleno. BOE 15-4-1993. J. D. González Campos.*)

B) Entidades de créditos y Cajas de Ahorro

1. *Conflictos positivos de competencia acumulados núms. 359/1986, 959/1987, 971/1987, y 263/1988, promovidos por el Gobierno Vasco y*

por la Generalidad Valenciana, el primero en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2.254/1985, de 20 de noviembre, dictado en desarrollo del Título I de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre regulación del coeficiente de inversión obligatoria a las entidades de depósito (intermediarios financieros; inversiones obligatorias, recursos propios y obligaciones de información), los dos siguientes, con ocasión de otros tantos preceptos del posterior RD 321/1987, de 27 de febrero, que derogó aquél, y el último de ellos, promovido ante un Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1987, que denegó la autorización solicitada por la Generalidad Valenciana para emitir Deuda Pública, Serie A.

«Los cuatro conflictos positivos de competencia acumulados... suscitan idéntica problemática a la que se desarrolló en los recursos de inconstitucionalidad núms. 800 y 801/1985 contra diversos preceptos del señalado Título I de la Ley 13/1985. En efecto, se reproducen ahora, en lo sustancial, similares alegaciones en cuanto a la vulneración por las normas reglamentarias controvertidas del principio de suficiencia de los ingresos de las haciendas autonómicas que encuentra cobertura en el art. 156.1 CE y se insiste, también, en que con esta normativa, que trae directa causa de la Ley 13/1985, a las Comunidades Autónomas se les discrimina, ya que las posibilidades de que lleguen a obtener una financiación adicional a través del crédito y la deuda pública son mucho más limitadas y, por tanto, notablemente desiguales, que las que el Estado se ha reservado, vulnerándose con ello el principio de solidaridad y aun otros preceptos, como el art. 14.5 de la LOFCA.

Pues bien, todos estos motivos, expuestos por el Gobierno Vasco como fundamento de la pretendida inconstitucionalidad de los arts. 4.1 y 5.2, inciso primero, de la Ley 13/1985, fueron ya examinados y rechazados en nuestra STC 135/1992 y, por idénticas razones, también deben serlo en este momento, descartando así el menoscabo de las competencias autonómicas que se achaca a buena parte de los preceptos de los Reales Decretos controvertidos».

Fallo: Desestimar los presentes conflictos de competencia y, en su virtud:

1.º Declarar que las disposiciones y actos impugnados no son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

2.º Declarar que las competencias controvertidas corresponden al Estado.

(Sentencia n.º 87/1993, de 11 de marzo. Pleno. BOE 15-4-1993. P. Cruz Villalón.)

2. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1.593/1989, interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito. El Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso y declara la inconstitucionalidad de la Disposición adicional segunda de la Ley en cuanto declara como básicos el art. 3.3, párrafo 2.º; el art. 8.3, párrafo b); así como el art. 9.2, párrafo 1.º, y el 9.4.*

«En lo que atañe a las Cooperativas de Crédito, la competencia exclusiva que en materia de Cooperativas —siempre, no obstante dentro del respeto a la legislación mercantil— la Generalidad de Cataluña trae a colación como uno de los fundamentos centrales de la impugnación, debe conjugarse, como reconoce la propia Generalidad, con la competencia, también exclusiva del Estado para fijar las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE), ya que, como dijimos tempranamente (STC 1/1982, f. j. 3.º), esas bases “deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios...”

De otro lado, ahora ya desde la perspectiva exclusiva de la ordenación del crédito, las bases estatales en la materia deben posibilitar el ejercicio de las correlativas competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución (art. 10.1.4 EAC), sin que, por lo demás, en este supuesto concreto que analizamos, la singular y diferenciada configuración de la competencia de la Generalidad de Cataluña relativa a las “Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro” (art. 12.1.6 EAC) presente mayor relevancia, pues si bien algunas Comunidades Autónomas disponen respecto a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de Crédito de competencias de las que carecen en relación con otras Entidades de Crédito..., no es éste el caso de la CA de Cataluña, que no sólo tiene atribuidas competencias sobre esas específicas Entidades crediticias, sino también sobre la “ordenación del crédito y banca” en todo lo no básico, materia esta que engloba —insistimos una vez más— aquellos aspectos relativos tanto a las funciones y actividad externas de las Entidades de Crédito, como a la estructura y organización de las mismas, incluidas, en particular y en lo que en este momento nos interesa, las propias Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito» (vid. f. j. 1.º).

«El art. 3.3, párrafo segundo, puesto en relación con el mismo art. 3.2 de la Ley 13/1989, a juicio de la Generalidad de Cataluña determina que la expresión “Crédito Agrícola” sólo pueda ser utilizada en la denominación del “Banco de Crédito Agrícola, S. A.” y de “las Cajas Rurales o cualesquiera otras Cooperativas de Crédito pertenecientes al Grupo Asociado Banco de Crédito Agrícola-Cajas Rurales Asociadas, conjuntamente o por separado y mientras formen parte de dicho grupo”. Parte así la recurrente de un concreto entendimiento del precepto que, dado el carácter básico de la Disposición final segunda de la misma Ley le otorga, desconoce y vulnera, en su opinión, la competencia de la Generalidad para dictar normas sobre la denominación de las Cooperativas en su ámbito territorial.

Pues bien, ese carácter básico que se atribuye al precepto no puede justificarse —tal como de contrario pretende el Abogado del Estado— en la competencia estatal sobre las bases de la ordenación de crédito, pues la utilización de la expresión “Crédito Agrícola” ni se impone obligatoriamente, siendo su uso por las entidades a las que se les reserva meramente facultativo ni por su propio carácter genérico (“Crédito Agrícola”) dicha expresión puede caracterizar al sector del crédito oficial, siendo este término, justamente, y no aquel otro, el que puede individualizar y singularizar a las entidades que operan en dicho sector.

Si bien en el caso de las denominaciones de las Cooperativas de Crédito, la fijación de los criterios que deban observarse no cabe atribuirla sin más a la competencia normativa que en materia de Cooperativas —y específicamente en lo que atañe, a la denominación de las mismas— han asumido algunas Comunidades Autónomas, tal como la propia Ley estatal 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, en su Disposición final primera, 1 y 2 ha reconocido expresamente, y ello porque la ordenación del sector crediticio, dada su especificidad y preferencia respecto de la más genérica relativa a Cooperativas, en el supuesto de la previsión que se impugna no cabe reconocer en la misma ese carácter básico para la ordenación de las instituciones crediticias por las razones ya indicadas.

La conclusión, por tanto, es que el art. 3.3, párrafo segundo, no posee carácter básico, lo que, en realidad... ha de traducirse en la declaración de inconstitucionalidad, no ya del referido precepto, sino de la Disposición final segunda de la misma Ley, por cuanto ésta no incluye al señalado art. 3.3, párrafo segundo, entre las excepciones a la declaración a la que procede de ser “básicos, al amparo de lo establecido en el art. 149.1.11 de la Constitución, los preceptos contenidos en la presente Ley...”» (*vid. f. j. 4.º*).

«... La previsión contenida en el apartado b) del art. 8.3. Esta aplicación del beneficio nada tiene que ver con el afianzamiento de la solvencia de la cooperativa o con la protección de los intereses de terceros... En efecto, tal como ha puesto de relieve el representante de la Generalidad, la finalidad de dicha aplicación del excedente al "Fondo de Educación y Promoción" tiene por objeto satisfacer las necesidades de formación y educación de los socios y empleados en los principios cooperativos, difundir las características del cooperativismo y, en general, la promoción cultural y profesional, materias que poseen todas ellas una estricta naturaleza cooperativa y con respecto a las cuales ostenta Cataluña competencia exclusiva (art. 9.21 EAC). Por esta razón, la declaración de la norma básica del art. 8.3.b), que efectúa la Disposición final segunda de la Ley impugnada, ha de estimarse inconstitucional» (vid. f. j. 5.º).

«... El caso del primer párrafo del núm. 2 y del núm. 4 de este art. 9 que disponen, respectivamente, la forma de voto de los socios y se dispone que el Consejo Rector designará, contratará y destituirá al Director general. No se aprecia en estos párrafos de mera función de garantizar una estructura común y uniforme de las Cooperativas en todo el territorio nacional, sino una especificación de detalle incompatible con la finalidad de la competencia básica estatal, que vacía de contenido la competencia autonómica de desarrollar y concretar la estructura orgánica y funcional interna de las corporaciones de crédito corporativo, que no afecta directamente a la actividad crediticia» (vid. f. j. 8.º).

Fallo: 1.º Declarar inconstitucional la Disposición final segunda de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito, en cuanto declara como básicos el art. 3.3, párrafo segundo, el art. 8.3, párrafo b), y el art. 9 párrafo primero del núm. 2 y núm. 4.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

(Sentencia n.º 155/1993, de 6 de mayo. Pleno BOE 28-5-1993. E. Díaz Eimil. Voto particular formulado por C. Viver Pi-Sunyer.)

C) Telecomunicaciones

1. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1.024/1987, promovido, por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley 8/1987, de 15 de abril, de las Cortes de Aragón, de creación, organización y control par-*

lamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión en su totalidad, y, subsidiariamente, contra los arts. 7, letra k), 8, 11 y 22 de la misma. El Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso y declara inconstitucional el artículo 8 y el apartado 2.º del artículo 11 de la Ley aragonesa 8/1987.

«El objeto del litigio se reduce a elucidar si los concretos preceptos subsidiariamente impugnados de la Ley autonómica (arts. 7, letra k, 8, 11 y 22) contravienen las bases y los términos de la competencia fijados en el Estatuto de la Radio y la Televisión y la regulación dispuesta en la Ley reguladora del llamado tercer canal» (*vid. f. j. 2.º*).

«El artículo 8, párrafo 1.º, de la Ley aragonesa —y, por su conexión con él, también el párrafo 2.º— prescribe que los acuerdos del Consejo de Administración se adoptarán por mayoría de miembros presentes, salvo ciertos supuestos que la Ley enumera en los cuales es precisa la mayoría absoluta. Esta regulación en verdad contradice la ordenación dispuesta en el art. 8.2 del Estatuto de la Radio y la Televisión, un precepto dotado de carácter básico en esta materia y según el cual determinados acuerdos se adoptarán por mayoría de dos tercios de los miembros; bastando en uno de esos supuestos —la aprobación del plan de actividades y de los programas de actuación— con la mayoría absoluta de miembros, una vez transcurrido un mes sin alcanzar el acuerdo por dicha mayoría cualificada.

En este mismo sentido, en las SSTC 61/1993 (f. j. 5.º) y 62/1993 (f. j. 2.º)... ya hemos mantenido que las previsiones legales de las Comunidades Autónomas en las que se reduzca el *quórum* de asistencia y la mayoría de votos exigibles en un órgano colegiado, respecto de lo fijado como un mínimo indisponible e infranqueable en la Ley estatal que formalice las bases, deben, en principio, estimarse inconstitucionales» (*vid. f. j. 4.º*).

«Respecto del hecho de que la regulación autonómica impugnada ordena que cuando la propuesta motivada del Consejo de Administración (de cese del Director general) se adopte por mayoría de dos tercios de sus miembros resulte vinculante para la Diputación General en vez de meramente potestativa, ha de estimarse inconstitucional. En efecto, al establecer el carácter vinculante de la propuesta de cese del Director que corresponda al Consejo de Administración, se modifica y contradice el sistema previsto para dicho cese en el art. 12.2 del Estatuto de la Radio y la Televisión, alterando totalmente el mecanismo de relaciones entre el Consejo de Administración (órgano de elección par-

lamentaria) y el Ejecutivo que prevé la Ley estatal. Lo que lleva a la inconstitucionalidad del apartado 2 del art. 11 de la Ley autonómica» (vid. f. j. 5.º).

Fallo: 1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y declarar inconstitucionales y, en consecuencia, nulos el art. 8 y el apartado 2 de art. 1 de la Ley de las Cortes de Aragón 8/1987.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

(Sentencia n.º146/1993, de 29 de abril. Pleno. BOE 28-5-1993. A. Rodríguez Bereijo.)

2. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 248/1990, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra los artículos 2.2 —y por conexión con éste contra el art. 3 f)—; 3 c), inciso final; 5.3, y la Disposición transitoria de la Ley de la Diputación General de La Rioja 5/1989, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en dicha Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso.*

«En lo que atañe a la naturaleza de los Consejos Asesores de RTVE en las distintas Comunidades Autónomas, que es un problema nuclear en esta controversia competencial, desde la STC 10/1982 (f. j. 4.º) ha venido sosteniendo este Tribunal de manera reiterada que tales Consejos poseen una naturaleza compleja y doble, puesto que, por un lado, son órganos del Ente público de ámbito nacional, RTVE, ya que fueron creados por una Ley del Estado, el Estatuto de la Radio y la Televisión... y es el propio Estatuto el que define sus funciones (arts. 14.2 y 15); pero, por otra parte, los Consejos Asesores poseen el carácter de órganos representativos de los intereses de las Comunidades Autónomas en el seno de la organización estatal (así se propugna en el párrafo cuarto de la exposición de motivos del mencionado Estatuto)... Por ello, el nombramiento de cada Consejo Asesor y la determinación de su composición corresponde a la Comunidad Autónoma mediante Ley, aunque esto no impide que sea un órgano integrado en la estructura jerárquica y organizativa de RTVE, y no un órgano mixto del Ente público RTVE y la correspondiente Comunidad Autónoma (*ibidem*). En este deslinde de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, que se desprende de la naturaleza compleja de los Consejos Asesores, declaró este Tribunal en la citada Sentencia que incumbe al Estado, como regla general, la regulación de sus funciones, especificándose que se trata de un "órgano meramente

asesor sin competencias decisorias" (f. j. 6.º). A la par que, dada su índole asesora de un órgano estatal, no corresponde a las Comunidades Autónomas determinar los principios generales que inspiran la actividad de los Consejos Asesores, pues estos principios deben ser iguales y válidos para el conjunto del Ente público y cada uno de sus órganos (f. j. 8.º). Sentado cuanto precede, es verdad que el carácter de órgano de integración representativo de los intereses de la Comunidad Autónoma da lugar a un poder de correulación de ésta en el plano organizativo, que le permite detallar y perfilar los criterios que con rango básico fija el Estatuto de la Radio y la Televisión (f. j. 9.º) (*vid.* f. j. 3.º).

«Se impugna, en primer lugar, el art. 2.2 de la Ley riojana que establece que el Consejo Asesor velará porque la actividad de RTVE en La Rioja esté fundamentada en los principios que se enumeran. Por su conexión con este precepto sustantivo, se recurre también el art. 3 f), de la Ley autonómica en el cual se atribuye al citado Consejo como función la de informar al Delegado Territorial respecto del cumplimiento en la programación de los principios establecidos en dicho art. 2.2.

El art. 2.2 de la Ley autonómica recurrida reproduce, en sustancia, el art. 4 del Estatuto de la Radio y la Televisión con algunas leves modificaciones, supresiones y añadidos. Pero el Abogado del Estado en la demanda no discute su contenido material sino la falta de competencia autonómica para regular estas determinaciones. Vistas así las cosas, el supuesto que nos ocupa es igual al enjuiciado en la STC 10/1982 (f. j. 8.º), respecto de la análoga Ley catalana: sin duda, no existe inconstitucionalidad material alguna en el art. 2.2 de la Ley riojana, dada la absoluta razonabilidad de su contenido que o bien reproducen el Estatuto de la Radio y la Televisión..., o lo desarrollan y complementan..., o explicitan principios inmanentes a la Constitución y al Estatuto de Autonomía... Ahora bien, no es menos cierto que la fijación de estos extremos corresponde al Estado que es quien tiene competencia para hacerlo, toda vez que esos principios deben regular la actividad del Ente público en su conjunto y de todos y cada uno de sus órganos, no siendo bastante el paralelismo con la Ley estatal para justificar la existencia de una competencia de normación autonómica, en vez de usar la remisión de aquélla, que es, en cambio, una técnica constitucionalmente válida desde la óptica de las competencias. Esta doctrina, con invocación de la citada Sentencia, se ha reiterado en la reciente STC 62/1991, en la que se dice, respecto de una materia de incuestionable competencia estatal, que "su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma".

La inconstitucionalidad formal por incompetencia que del art. 2.2 de la Ley recurrida se declara debe extenderse por conexión al art. 3 f) de la Ley, en lo concerniente a la referencia que en este párrafo f) del art. 3 se hace del art. 2 de la misma Ley» (*vid. f. j. 4.º*).

«El art. 3 c) de la Ley únicamente se impugna en su segundo inciso en el cual se establece que el Consejo Asesor de RTVE en La Rioja tendrá entre sus funciones emitir parecer sobre el nombramiento de cada Director de los distintos medios de RTVE en la Comunidad Autónoma. En la STC 10/1982 (f. j. 9.º), se afirmó en un supuesto similar que, dado que el Estatuto de la Radio y Televisión no menciona este trámite de audiencia previa del Consejo Asesor para el nombramiento de los Directores de cada uno de los medios (RNE, RCE y TVE), es obvio que no puede introducirlo la Ley territorial que viene en este extremo condicionada por las bases, términos y casos que fije la Ley estatal al regular un órgano de la organización del Estado» (*vid. f. j. 5.º*).

«La Disposición transitoria única de la Ley riojana prevé que, en tanto no sea nombrado el Delegado territorial de RTVE en la Comunidad Autónoma, en los términos dispuestos en el art. 14.1 del Estatuto de la Radio y la Televisión, todas las referencias formuladas en la Ley a aquél se entenderán hechas al Director general de RTVE. Esta previsión legal discutida es sustancialmente igual a la de la Disposición transitoria de la análoga Ley madrileña, cuya constitucionalidad fue enjuiciada por la STC 258/1988 (f. j. 4.º), y en la cual se mantuvo que, sin entrar en consideraciones sobre la eficacia de esa norma y el hipotético agotamiento de sus efectos, la referida medida de Derecho transitorio impropio, destinada a poner inicialmente en marcha el funcionamiento del órgano, incurre en inconstitucionalidad, aunque sea coyuntural y transitoriamente, al incidir la previsión en la esencia de la organización misma de RTVE y no venir recogida en las bases y términos fijados en la Ley del Estado» (*vid. f. j. 7.º*).

Fallo: 1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos los siguientes preceptos de la Ley de la Diputación general de La Rioja 5/1989: el art. 2.2 y, por conexión con éste, la referencia que en el art. 3 f) se hace al art. 2 de la misma Ley; el art. 3 c), inciso final, que dice “y respecto al nombramiento, cuando sea oportuno, de cada Director de los distintos medios de Radiotelevisión Española en la Comunidad Autónoma de La Rioja”, y la Disposición transitoria.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

(Sentencia n.º 147/1993, de 29 de abril. Pleno. BOE 28-5-1993. F. García-Mon y González-Regueral.)

3. *Conflicto positivo de competencia núm. 994/1986, planteado por el Gobierno Vasco frente al RD 780/1986, de 11 de abril, por el que se da nueva redacción al art. 2.1 y a la Disposición final primera del RD 2.704/1982, de 3 de septiembre, sobre tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos y condiciones para establecimientos y régimen de estaciones radioeléctricas. El Tribunal Constitucional declara que las competencias controvertidas corresponden al Estado.*

«Señala el Gobierno Vasco que el modo en que el Estado ha ejercido sus competencias aminora injustificadamente la esfera de ejercicio de las competencias autonómicas sobre ferrocarriles y medios de comunicación social (arts. 10.32 y 19 del Estatuto). Tales afirmaciones no pueden, sin embargo, ser compartidas (...) Sólo de manera muy indirecta y refleja puede estimarse que incida la regulación expuesta en las materias en las cuales las Comunidades Autónomas ostentan competencias y que en la demanda se invocan: Ferrocarriles y medios de comunicación social (arts. 10.32 y 19 del Estatuto). No habiendo, por tanto, un verdadero y perfecto entrecruzamiento de competencias entre el título que el Estado ostenta de manera exclusiva para ordenar la tenencia y uso de equipos, aparatos y estaciones radioeléctricas, y estos otros títulos competenciales autonómicos, forzoso resulta concluir que el ejercicio por parte del Estado de sus competencias exclusivas no ha invadido el ámbito de las competencias autonómicas.

Ningún reproche de inconstitucionalidad puede efectuarse a la circunstancia de que la normativa estatal atribuya al Director general de Telecomunicaciones la facultad de conceder autorizaciones para la tenencia y uso de equipos, aparatos y estaciones radioeléctricas, ni a la de que el Estado se autolimita y entienda que cabe, excepcionalmente, el otorgamiento automático de la autorización en los supuestos que las normas determinen y una vez satisfechos los requisitos legales, y es obvio que la singularización de esas excepciones es una facultad que debe permanecer en el seno del Ente que ostenta la competencia. Por lo demás, no se advierten fácilmente los motivos conforme a los cuales puede afirmarse que el sometimiento al régimen general de autorización administrativa ha de entrañar en este ámbito un injustificable obstáculo al ejercicio de las competencias autonómicas» (vid. f. j. 3.º).

«En suma, no hay aquí desbordamiento alguno por parte del Estado en el ejercicio de su competencia para ordenar de manera exclusiva las

telecomunicaciones y la radiocomunicación (art. 149.1.21 de la CE), con la excepción que supone la competencia dispuesta en el art. 149.1.27 de la Norma fundamental y recogida en el art. 19 del Estatuto del País Vasco, así como la del art. 10.32 del mismo Estatuto, competencia, la de ferrocarriles, esta última que —como se ha dicho— posee un régimen jurídico propio; ni existe una afectación directa y un subsiguiente menoscabo de las competencias autonómicas sobre ferrocarriles o radio y televisión que pudiera entenderse constitutiva de una transgresión del orden constitucional de competencias» (*vid. f. j. 4.º*).

Fallo: Declarar que las competencias controvertidas y ejercidas a través del RD 780/1986, de 11 de abril, corresponden al Estado.

(*Sentencia n.º 167/1993, de 27 de mayo. Pleno. BOE 21-6-1993. V. Gimeno Sendra.*)

4. *Recursos de inconstitucionalidad núms. 525, 534 y 536/1988, acumulados e interpuestos, respectivamente, por el Gobierno de Canarias, la Junta de Galicia y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra diversos artículos de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT), por diversas razones competenciales. El Tribunal Constitucional desestima los tres recursos.*

«Dos son, sustancialmente, los motivos principales de impugnación que, con carácter general, se encuentran en los tres recursos de inconstitucionalidad. La Ley recurrida invoca, en su art. 1, como título competencial de cobertura, lo dispuesto en el art. 149.1.21 de la Constitución, que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de “telecomunicaciones” y “radiocomunicación”, y, sólo subsidiariamente, aduce el Abogado del Estado el título recogido en el art. 149.1.27; a juicio de los ejecutivos autonómicos actores, en cambio, la radiodifusión encuentra natural acomodo entre las materias contenidas en el art. 149.1.27 de la Norma fundamental que regula como competencia compartida el régimen de la radio y la televisión, mediante el empleo de la técnica “normas básicas estatales” *versus* “desarrollo legislativo y ejecución autonómica”, e invoca a favor de su tesis el contenido de los distintos preceptos estatutarios de asunción de competencias (art. 16 del Estatuto de Cataluña, art. 31 del Estatuto de Canarias, art. 34 del Estatuto de Galicia). Como consecuencia de este razonamiento, se deduce en las demandas que el Estado no puede agotar toda la regulación en materia de radiodifusión sonora y que la mayoría de los preceptos

impugnados desbordan el contenido posible de lo básico, adentrándose en el terreno de las facultades de desarrollo legislativo y ejecución de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, se denuncia que la Ley ofrece un distinto tratamiento a los servicios de radiodifusión, según que las emisiones se produzcan en ondas métricas con modulación de frecuencia o en ondas media, larga y corta, restringiendo o excluyendo, salvo en las primeras, las competencias autonómicas, mas ni la Constitución ni los Estatutos —se dice— permiten introducir esta limitación» (*vid. f. j. 1.º*).

«La nueva Ley estatal en la materia dictada con el fin de establecer un marco jurídico básico de las muy diversas modalidades de telecomunicación (así se dice en el párrafo 1.º de la Exposición de Motivos de la LOT) encuentra cobertura constitucional... bien en los títulos competenciales del Estado sobre telecomunicaciones y radiocomunicación (art. 149.1.21 CE), bien en las normas básicas del régimen de radio y televisión (art. 149.1.27 CE). Pero, en cualquier caso, no sólo en el primero de estos títulos como da a entender el art. 1.1 de la LOT (...)

En definitiva, todos estos aspectos y otros de la radiodifusión conectados con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE, en los que prevalece la consideración de la radio y la televisión como medio de comunicación social mediante un fenómeno que no es sustancialmente distinto al de la prensa, encuentra un natural acomodo en el art. 149.1.27 CE a efectos de la distribución de competencias.

En cambio, aquellos aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven —las ondas radioeléctricas o electromagnéticas— quedan dentro de la materia radiocomunicación y, por tanto, de la competencia estatal *ex art. 149.1.21 CE* para ordenar el dominio público radioeléctrico. Y es constitucionalmente legítimo que el Estado regule desde una concepción unitaria —dada la unidad intrínseca del fenómeno— la utilización del dominio público radioeléctrico y proceda a una ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y de radiocomunicación, en particular, y no sólo las destinadas a emisiones de radio y televisión cualificadas por su recepción por un gran número de usuarios. Pero es indudable que siendo el contenido del título competencial del art. 149.1.21 CE virtualmente más expansivo que el otro del art. 149.1.27 CE, debe ser interpretado restrictivamente para evitar una exclusión de las competencias autonómicas sobre radio y televisión» (*vid. f. j. 4.º*).

«La competencia autonómica en materia de otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión sonora no tiene por qué abarcar toda clase de ondas —como se pretende en las demandas— ante el mero dato de que indudablemente se trate de facultades de naturaleza ejecutiva. Por el contrario y como sostuvimos en la misma STC 26/1982, f. j. 2.º, que precisamente reconoce las competencias autonómicas en emisoras con modulación de frecuencia, es constitucionalmente irreprochable que el Estado se reserve por Ley competencias concretas en fase de ejecución, claro está que cuando exista una justificación bastante para ello. Y la remisión estatutaria al “Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión” para delimitar competencias y formalizar las bases debe entenderse a la Ley que materialmente efectúe tal labor, en este caso, la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones y no sólo la Ley 4/1980, de 10 de enero, que formalmente se identifica con ese mismo título...

Una vez afirmado que, conforme a la Constitución, puede el Legislador estatal reservar a la Administración del Estado facultades de naturaleza ejecutiva en esta materia —salvaguardando las debidas limitaciones— puede decirse que la reserva que el art. 26.1 de la LOT opera en favor del Estado para los servicios en ondas larga y corta no invade el ámbito posible de la competencia autonómica, ya que se justifica en razones técnicas derivadas de las peculiaridades de las ondas electromagnéticas y del dominio público radioeléctrico, así como de la profusa normativa internacional que disciplina el tema (...).

Por lo que atañe a la regulación de los servicios en ondas medias (art. 26.2 de la LOT), la Ley no excluye a las Comunidades Autónomas del acceso a aquéllos, simplemente permite que dicho acceso pueda hacerse por la vía de la gestión indirecta del servicio mediante concesión administrativa estatal y a través de personas jurídicas (letra b del citado art. 26.2). En definitiva, nada impide que las Comunidades Autónomas, o entes públicos creados por éstas, o sociedades en cuyo capital participen puedan ser concesionarias de este servicio en las mismas condiciones que las emisoras privadas... y en la medida en que la planificación técnica y el número de frecuencias y emisoras lo hagan posible.

Es preciso destacar, por otra parte, que los distintos reconocimientos estatutarios (art. 16.3 del Estatuto de Cataluña, art. 34.3 de Galicia, art. 31.2 de Canarias) de la posibilidad de mantener una Comunidad Autónoma su propia radio, no se ven insatisfechos ni resultan de imposible cumplimiento en virtud de la regulación legal. Pues tal posibilidad puede cumplirse mediante la gestión directa de emisoras en ondas métricas con modulación de frecuencia, según contempla el art. 26.3 de la LOT...

Tampoco puede olvidarse, desde la perspectiva de una efectiva compartición competencial en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que el otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta de los servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia —donde es muy importante el número de emisoras— corresponde (art. 26.5 de la LOT), únicamente a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medios de comunicación social, quedando en ellas excluido el Estado del ejercicio de esa potestad» (*vid. f. j. 5.º*).

«Menos aún pueden considerarse viciados de incompetencia los apartados 4.º y 6.º de la LOT.

Que la Ley mande que la implantación de los servicios públicos de radiodifusión sonora se efectúe de acuerdo con los Planes Técnicos Nacionales que apruebe el Gobierno y elabore para todo el territorio español el Ministerio correspondiente (art. 26.4 de la LOT), es una consecuencia lógica de la configuración constitucional de la radiocomunicación (art. 149.1.21 CE) en nuestro ordenamiento como una competencia exclusiva del Estado, y de las subsiguientes facultades estatales para dictar las normas que delimiten la utilización del espacio radioeléctrico y permitan coordinar la prestación de los servicios en virtud de sus características técnicas y de los compromisos internacionales; y, *sensu contrario*, la impresión legal de la participación autonómica, dado el carácter exclusivo de la competencia estatal, no puede merecer reproche desde la estricta óptica de las reglas de distribución competencial.

Igualmente, que la Ley atribuya al Gobierno la aprobación de los correspondientes Reglamentos Técnicos y de Prestación de los Servicios de Difusión (art. 25.6 de la LOT), y al Ministerio estatal correspondiente y, con carácter previo al comienzo de la prestación de un servicio, la facultad de aprobar los proyectos o propuestas técnicas de las instalaciones, la inspección de las mismas, y la aprobación de los Reglamentos Técnicos y de Prestación de los Servicios (art. 26.6 de la LOT) es también una consecuencia de la competencia del Estado para ordenar y coordinar la comunicación a través de ese soporte o medio técnico que son las ondas radioeléctricas o electromagnéticas. Y ya en las SSTC 26 y 44/1982 declaramos que estos extremos son de competencia estatal, si bien —dijimos entonces— por virtud del título competencial del art. 149.1.27 CE» (*vid. f. j. 6.º*).

«Los arts. 28 y 27 de la LOT regulan la administración de los servicios de telecomunicaciones y la aprobación del llamado Plan Nacional de Telecomunicación. Reconocida la competencia exclusiva del Estado

en materia de telecomunicaciones como género y en la especie de la radiocomunicación, tal competencia estatal abarca lógicamente la globalidad de las potestades en estos preceptos recogidos» (*vid. f. j. 7.º*).

«Dentro del Título IV de la LOT, destinado a la inspección y régimen sancionador, se recurren los arts. 31,33 y 36.

Es una regla de deslinde competencial muy reiterada por este Tribunal que la titularidad de la potestad sancionadora va normalmente pareja, como instrumental, a la competencia sustantiva de que se trate; de suerte que la imposición de sanciones administrativas por las Comunidades Autónomas sólo se justifica cuando tengan competencias en la materia y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen aplicable a otras partes del territorio...

La LOT atribuye la potestad sancionadora, como regla general, a órganos internos de la Administración del Estado (art. 31.1 en relación con el art. 36.1 de la LOT), lo que resulta conforme al orden constitucional, dada la competencia estatal sobre telecomunicaciones y radiocomunicaciones; si bien sienta una excepción (art. 36.2 de la LOT), en los supuestos que corresponda a los órganos de las Comunidades Autónomas que ostenten competencia en materia de radio, televisión y otros medios de comunicación social el otorgamiento de las concesiones para la gestión indirecta de los servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia (art. 26.5 de la LOT). El criterio de deslinde de la titularidad de la potestad sancionadora hecho en los arts. 31.1, 36.1 y 36.2 de la LOT se corresponde, pues, con el reparto de las competencias sustantivas que la Ley hace y hemos considerado conforme con la Constitución» (*vid. f. j. 8.º*).

«La disposición adicional sexta establece unos requisitos para poder ser titular de una concesión de algún servicio público de radiodifusión sonora (apartado 1.º); regula el plazo de duración de la concesión y la necesidad de previa autorización administrativa para su transferencia (apartado 2.º), y la obligación de difundir gratuitamente avisos de carácter oficial e interés público que procedan de las autoridades que reglamentariamente se determine (apartado 3.º) (...) son extremos básicos que, por tanto, corresponden a la titularidad estatal» (*vid. f. j. 9.º*).

Fallo: Desestimar los recursos de inconstitucionalidad.

(*Sentencia n.º 168/1993, de 27 de mayo. Pleno. BOE 21-6-1993. A. Rodríguez Bereijo. Voto particular formulado por J. Gabaldón López.*)