

## 2. ESTADO ESPAÑOL

### 2.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA ESTATAL

#### INTRODUCCIÓN

*Esta subsección, aunque lleve el título genérico de LEGISLACIÓN ESTATAL, está dedicada al comentario no sólo de las leyes de las Cortes Generales, sino también al de los tratados y convenios a los que el Estado haya prestado su consentimiento y al de las disposiciones con rango de ley emanadas del Gobierno central.*

*Haremos referencia a las leyes promulgadas y a los decretos expedidos durante el cuatrimestre anterior al del cierre de cada número de la REVISTA. El presente corresponde al período entre el 1.º de septiembre y el 31 de diciembre de 1984. En cambio, respecto a los tratados y convenios la fecha utilizada será la de su publicación en el B.O.E., puesto que entre ésta y la fecha de autorización de las Cortes y de expedición del instrumento de ratificación suele mediar un lapso de tiempo tan largo que en el momento de cierre de la REVISTA todavía no han sido publicados en el B.O.E. los tratados y convenios autorizados y ratificados durante el cuatrimestre precedente.*

*En esta subsección nos referiremos únicamente a las leyes, tratados, convenios, decretos-leyes y decretos legislativos —y, dentro de los mismos, a las normas— que afecten directamente al ámbito autonómico de las C.C.A.A. y de los entes territoriales de la Administración local. Cuando por su claridad o escaso relieve así lo aconsejen nos limitaremos a dar noticia de su existencia. En los demás casos haremos un breve comentario de las mismas. Si la importancia de la disposición merece un tratamiento más extenso éste se realizará en otra sección de la REVISTA, limitándonos en ésta a hacer la oportuna remisión.*

## Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución.

Esta polémica ley contiene dos preceptos que afectan directamente a las C.C.A.A. y a los entes de la Administración Local.

El primero es el art. 3.º que otorga una protección penal especial a las Policías de las C.C.A.A. y de los entes locales, una protección idéntica a la dispensada a los miembros de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

El segundo es el art. 22 que, después de prever que «firme un auto de procesamiento por delito comprendido en esta Ley, el encausado quedará automáticamente suspendido en el ejercicio de la función o cargo público que estuviere ostentando», establece una excepción respecto de los Diputados y Senadores en relación a los cuales «se estará a lo dispuesto en la Constitución, en la Ley electoral y en los Reglamentos de las respectivas Cámaras».

El referido artículo, especialmente en su primer apartado, plantea un gran número de perplejidades de muy diversa índole. Sin embargo, centrándonos en la problemática propia de estos breves comentarios, la principal cuestión a dilucidar es la de saber si la mentada excepción puede hacerse extensiva a los miembros de los Parlamentos autonómicos. Ante este dilema podrían apuntarse dos interpretaciones dispares. La primera consistiría en afirmar que, a pesar del silencio de la Ley orgánica, existe una reserva estatutaria de reglamento parlamentario, más o menos explícita, relativa al estatuto de los parlamentarios autonómicos y, dentro del mismo, a las causas de suspensión en el ejercicio de sus cargos. Podría sostenerse que en este caso

(a diferencia de lo que sucedía respecto a la inmunidad) estas disposiciones reglamentarias no conllevan una delimitación del ámbito de actuación del poder judicial (cosa que obviamente desborda las competencias autonómicas) y que, en consecuencia, en lo relativo a las causas y procedimientos de suspensión de los parlamentarios autonómicos las normas aplicables son los Reglamentos de las respectivas Asambleas Legislativas.

La segunda interpretación por el contrario sostendría la aplicabilidad de la presente Ley y, en virtud del principio *inclusio unius, exclusio alterius*, concluiría que los parlamentarios autonómicos, en contraste con los miembros de las Cortes Generales, quedan automáticamente suspendidos en sus funciones cuando exista un auto firme de procesamiento por alguno de los delitos contemplados en esta Ley.

Ciertamente pueden aducirse buenos argumentos en favor de esta segunda interpretación. Sin embargo, debe advertirse que con ella se acrecientan las ya importantes diferencias existentes entre las prerrogativas de ambos tipos de parlamentarios, fenómeno éste difícilmente compatible con lo que debieran ser elementales principios organizativos de un Estado con descentralización política, que entre otras cosas comporta la radical paridad entre la naturaleza jurídica de los Parlamentos central y autonómicos, productores ambos de las normas primarias y equiordenadas del ordenamiento. En un trabajo sobre el Parlamento catalán («Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya», *Administració Pública* n.º 4) al abordar la cuestión

de la inmunidad sugería, como uno de los pocos procedimientos viables para equiparar al máximo las prerrogativas de los parlamentarios, la posibilidad de exigir la autorización de las Cámaras autonómicas como condición previa para poder ejecutar las sentencias firmes, incluso las de privación de libertad, pronunciadas contra sus miembros. Esta fórmula, adoptada en términos parecidos en Alemania, Italia y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1933, cabe perfectamente en el marco del ordenamiento jurídico vigente. No obstante, de aceptarse esta se-

gunda interpretación del artículo 22, la solución arbitrada por la Ley orgánica seguiría un camino radicalmente opuesto en la medida en que no sólo no se requeriría autorización alguna de los Parlamentos autónomos para procesar (la inmunidad parece efectivamente excluida en los Estatutos de Autonomía) o para ejecutar las sentencias, sino que el mero auto de procesamiento comportaría *ope legis* la suspensión de los parlamentarios autonómicos y con ella una nueva discriminación de los mismos respecto de los miembros de las Cortes Generales.

**Instrumento de ratificación de 9 de mayo de 1984 del Convenio Europeo relativo al reconocimiento y la ejecución de decisiones en materia de custodia de menores, así como al restablecimiento de dicha custodia, hecho en Luxemburgo el 20 de mayo de 1934.**

El artículo 2.º de este convenio contiene una fórmula interesante. Después de afirmar que cada uno de los Estados contratantes designará a una autoridad central que ejercerá las funciones previstas en el mismo, añade que «los Estados federales y los Estados en donde rijan varios sistemas jurídicos, tendrán la facultad de designar varias autoridades centrales, cuyas competencias determinarán». Esta posibilidad no ha sido utilizada en nuestro caso, puesto que en la declaración contenida en el instrumento de ratificación se especifica que «a los fines del artículo

2.1 la autoridad central española... será la Subsecretaría del Ministerio de Justicia. Servicio de Asuntos Penales, Negociado 1, Madrid-8». Sin embargo, no puede descartarse una posible incidencia de este Convenio en el ámbito competencial de las C.C.A.A. que han asumido competencias respecto a la protección y tutela de menores y que también las poseen para la conservación, modificación y desarrollo de un Derecho Civil propio.

C.V.P.

**Ley 34/1984 de 6 de noviembre, sobre inspección, control y régimen sancionador de los transportes mecánicos por carretera.**

La ley comienza con un primer artículo que está a mitad de camino entre lo que en la teoría centroeuropea

de la legislación se denomina «disposición directriz» (*Leitvorschriften*) y una disposición delimitadora del ám-

bito material de aplicación de la norma. Concretamente establece que «la presente Ley tiene por objeto la regulación de las actuaciones inspectoras, sancionadoras y de control, tendentes a asegurar el cumplimiento de la legislación reguladora de los transportes mecánicos por carretera». A tal efecto, resumiendo su contenido, se tipifican las infracciones y las correspondientes sanciones, se fijan los criterios para determinar las personas responsables administrativamente y se atribuye la actuación inspectora a la «Inspección del Transporte Terrestre de la Administración Central y a los correspondientes servicios de Inspección del Transporte Terrestre de las demás Administraciones Públicas competentes» (previsión, esta última, que roza la injerencia en la autonomía organizativa de los entes autónomos).

La Ley se refiere, pues, a una materia en relación a la cual las C.C.A.A. han asumido diversas competencias. Concretamente, todas ellas poseen competencia exclusiva (en la C.A. de Madrid se habla de competencia legislativa plena) sobre los transportes terrestres cuyo «itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la respectiva C.A.». Para precisar el alcance de esta competencia es de notar: primero, que la titularidad (estatal, comunitaria o local) de las vías sobre las que se efectúa el transporte no afectan a la titularidad de la competencia sobre la regulación del transporte. Segundo, que, sin embargo, atendiendo al tenor literal de las disposiciones, parece que no caben interpretaciones extensivas, propugnadas por un sector doctrinal, de la frase «itinerario que se desarrolle íntegramente en el territorio de la C.A.», lo cual limita notablemente el alcance de la competencia de las C.C.A.A.

Además de esta competencia exclu-

siva general, seis C.C.A.A. (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Valencia, Navarra y Aragón) tienen atribuidas competencias ejecutivas sobre los transportes que tengan su origen y destino dentro de la respectiva Comunidad.

Ante esta distribución competencial la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la Ley que comentamos, siguiendo una fórmula tan habitual como ociosa, proclama que lo dispuesto en ella «se entenderá sin perjuicio de las competencias que corresponden a las C.C.A.A. en virtud de sus respectivos Estatutos». A mi juicio, si el legislador —arriesgándose quizás a dictar una disposición susceptible de ser considerada como «interpretadora» de la Constitución—, en aras a una mayor seguridad jurídica, quisiera precisar el grado de aplicación de la Ley en las distintas partes del territorio estatal —facilitando así la labor de los operadores del Derecho y favoreciendo su control de constitucionalidad— debería especificar en qué Comunidades es de aplicación directa por carecer éstas de competencias legislativas, en cuáles lo es por no haberlas actuado (y mientras dure esta circunstancia) y en cuáles su aplicación es simplemente supletoria. De hecho, algunas leyes federales alemanas se cierran con «cláusulas de aplicabilidad» de este tipo.

Sea como fuere, atendiendo a la distribución de competencias, la Ley es de aplicación directa a los transportes cuyo itinerario transcurre por el territorio de más de una C.A. En los que lo hace dentro del de una sola C.A., la legislación corresponde a ésta y, en consecuencia, como establece la disposición adicional 2.<sup>a</sup>, en ellas esta Ley «será de aplicación supletoria de las normas que dicten las C.C.A.A. en el ejercicio de sus competencias». Respecto a esta fórmula, también habitual en la legislación estatal,

deben hacerse algunas observaciones, aunque puedan parecer obvias. Así, por ejemplo, debe notarse que la aplicación supletoria no se produce solamente respecto a «las normas que dicen» las C.C.A.A., sino sobre todo en los casos en los que éstas no hayan ejercido todavía su potestad legislativa. Y muy especialmente debe advertirse que la aplicación supletoria —en ninguno de los dos supuestos— es tan simple como parece desprenderse de la fórmula legal y de ciertas construcciones doctrinales: por ejemplo, debe precisarse en cada caso el nivel de autointegración del ordenamiento autonómico (si puede o no recurrir a sus propias fuentes antes de proceder a la aplicación supletoria de las normas estatales), deben apreciarse los posibles «conjuntos vacíos» dejados expuestos por el legislador autonómico, etc. (sobre el complejo juego de la supletoriedad pueden consultarse Encarna Roca, «L'estructura de l'ordenament civil espanyol», *Revista Jurídica de Catalunya*, n.º 1, 1983 y Pablo Salvador Coderch, «El Derecho Civil de Cataluña. Comentario al nuevo art. 1 de la Compilación Catalana», *Revista Jurídica de Catalunya*, n.º 4, 1984).

Por último, señalaremos que la Ley prevé dos mecanismos de cooperación entre los órganos generales del Estado y los de las C.C.A.A. y de los entes locales. Así, en el art. 2.º se establece que «la Inspección del Transporte Terrestre en el ejercicio de sus funciones podrá recabar la cooperación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las policías autónomas y locales, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine». Por su parte, el art. 13, interpretando de forma extensiva el art. 2 de la Ley del proceso autonómico (al que expresamente se remite y en el que se establece el deber recíproco de facilitarse información puntual), crea un Registro Central de Infracciones y Sanciones, y establece el deber genérico de que «los órganos de los distintos entes públicos componentes para sancionar las infracciones previstas en la legislación del transporte por carretera» notifiquen «en un plazo de 30 días al Registro Central... las sanciones que impongan» y concluye, en el segundo apartado, afirmando que «la información contenida en dicho Registro Central estará a disposición de todos los entes públicos a los que la misma afecte o interese».

**Ley 35/1984, de 15 de octubre, por la que se conceden créditos extraordinarios para cubrir insuficiencias de créditos en las secciones 32 y 33 de los Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios 1981, 1982 y 1983, correspondientes a los servicios estatales transferidos a la Generalitat de Catalunya.**

Tanto la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas como la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cataluña,

disponen que en tanto no se completen los traspasos de servicios, el Estado garantizará la financiación de los transferidos con una cantidad igual al coste efectivo de los mismos en el momento de la transferencia.

A estos efectos, se ha de calcular

un porcentaje de participación en relación con la recaudación de determinados ingresos del Estado en el último presupuesto anterior a la citada transferencia, aminorando la cantidad resultante por la recaudación líquida obtenida de los tributos cedidos en el territorio de la Comunidad.

Pues bien, como consecuencia de la disolución de las Cortes Generales en 1982, el proyecto de Ley en el que se recogía el porcentaje de participación antes citado a favor de la Generalitat de Cataluña decayó y, consecuente-

mente, se produjo una alteración en la financiación de los servicios transferidos a esta Comunidad que hubo de acudir, para su mantenimiento, al endeudamiento, lo cual produjo, al mismo tiempo, una situación de déficit a la que, por medio de esta Ley, se le intenta dar solución.

El objeto, pues, de esta Ley es conceder dos créditos extraordinarios a la Comunidad Autónoma de Cataluña con el fin de resolver su situación financiera.

C.V.P.

#### **Ley 43/1984 de 13 de diciembre, por la que se fijan los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en 1984.**

La Ley 43/1984, de 13 de diciembre, por la que se fijan los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en 1984 no hace sino cumplir lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

En efecto, el artículo trece de la ley orgánica mencionada ordena que las Comunidades autónomas disponen de un porcentaje de participación en la recaudación de los tributos estatales no cedidos que se determina en el período transitorio, aplicando las normas contenidas en la disposición transitoria primera de la misma ley. Esta disposición transitoria primera establece que el Estado ha de garantizar la financiación de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas hasta tanto no se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias fijadas en sus respectivos Estatutos.

Pues bien, se da cumplimiento a esta norma mediante la participación de cada Comunidad autónoma en determinados ingresos del Estado que reintegra el coste efectivo del servicio transferido en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia, integrándose en dicho coste tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión pertinentes.

Las Comisiones Mixtas Paritarias Estado-Comunidades autónomas son las que tienen encomendada la función de fijar los porcentajes de participación a los que antes se aludía y, en función del método acordado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades, han procedido a fijar el porcentaje que representa dicho coste en cada Comunidad Autónoma respecto de los ingresos que, efectivamente, ha obtenido el Estado por los conceptos tributarios no susceptibles de cesión

a dichas Comunidades. Con el citado porcentaje de participación, sin necesidad de acudir a otros recursos, la Comunidad Autónoma, tiene garantizada la financiación de los servicios transferidos, que hayan sido tenidos en cuenta para la fijación del referido porcentaje. Es evidente que en aquellas Comunidades Autónomas en que ya es efectiva la cesión del rendimiento de determinados tributos ha sido necesario reducir el porcentaje de participación señalado en una cuantía igual al porcentaje que supone la recaudación líquida de los tributos cedidos en el territorio de cada una de las Comunidades afectadas.

Precisamente, la ley que se comenta recoge los porcentajes que supone la recaudación líquida de los tributos cedidos en el territorio de cada una de cada una de las Comunidades afectadas.

Precisamente, la ley que se comenta recoge los porcentajes de participación definitivos, acordados por las Comisiones Mixtas Paritarias a las que se ha hecho referencia. Los por-

centajes de participación en los ingresos del Estado aprobados por las Comisiones y recogidos en esta ley son aplicables durante 1984.

La ley que se comenta da cumplimiento al mandato contenido en el número cuatro del artículo 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, en el sentido de que, en cualquier caso, el porcentaje de participación a favor de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos se aprobará por ley.

Por otra parte, a efectos de tesorería y para el abono de la participación a las Comunidades, se instrumentan unos mecanismos de pagos a cuenta de la liquidación definitiva a practicar una vez liquidados los Presupuestos Generales del Estado. Igualmente se instrumentalizan las formas de compensación que procedan como consecuencia de la liquidación definitiva a la que se ha aludido.

M. DOLORES ARIAS ABELLÁN

### **Ley 50/1984, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado de 1985.**

Bajo la rúbrica «Comunidades Autónomas» y dentro del capítulo II del título V dedica esta Ley varios preceptos a regular las siguientes cuestiones:

a) Participación de las Comunidades autónomas en los ingresos del Estado. Se incluyen por primera vez en la Ley de Presupuestos los porcentajes de participación de las Comunidades autónomas en determinados ingresos del Estado. Al mismo tiempo se establece la forma en que se satisfarán los mis-

mos, así como la forma en que se llevará a cabo la liquidación definitiva, una vez que lo hayan hecho los Presupuestos Generales para 1985.

b) Se establecen los créditos correspondientes para la cobertura del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades autónomas que no hayan sido tenidos en cuenta en la determinación de los porcentajes de participación de aquéllas en determinados ingresos del Estado. De igual manera se establece su forma de li-

quidación, así como los requisitos que han de cumplir los Reales Decretos de traspaso de servicios, bien lo sean por primera vez, bien signifique la valoración definitiva o ampliación de la misma en relación a un servicio ya traspasado.

c) Establece la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al año 1985.

d) Establece normas para el seguimiento y control de la gestión de las subvenciones, así como la posibilidad de efectuar anticipos a las Comunidades autónomas, a cuenta de los recursos que hayan de percibir de los Presupuestos Generales del Estado.

M. DOLORES ARIAS ABELLÁN

### **Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas.**

Esta Ley, según establece explícitamente su artículo 2.º, es de aplicación a todo el personal de las Administraciones públicas incluido el que está al servicio de la Administración de las Comunidades autónomas y de las Corporaciones Locales, el de los Organismos dependientes de ambas así como el de las Asambleas Legislativas autónomas y «órganos institucionales».

La Ley regula uno de los aspectos normalmente incluidos en el denominado «régimen estatutario de la función pública», materia en la que la mayor parte de las Comunidades autónomas han asumido «competencias compartidas», «competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en el marco de la legislación básica del Estado» (tales son los casos de Cataluña, Galicia, Andalucía, Murcia, Extremadura, Baleares, Navarra, Valencia y Canarias). En cuanto al País Vasco, según un amplio sector doctrinal, del tenor literal de su Estatuto se desprendería que esta Comunidad habría asumido un nivel competencial superior al tener atribuida una «competencia exclusiva» respecto al «estatuto de los funcionarios del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1. 18 de la Constitución». Ello significa-

ría que a la Comunidad Autónoma Vasca le correspondería dictar leyes complementarias de unos principios genéricos establecidos en las leyes estatales, en tanto que a las Comunidades citadas en primer lugar tan sólo les correspondería la legislación del desarrollo de los criterios establecidos en las leyes estatales, una legislación de desarrollo no meramente ejecutiva, pero «sujeta más estrechamente» a la legislación estatal (según expresión utilizada por nuestro Tribunal Constitucional). El resto de las Comunidades autónomas no tienen atribuidas, por el momento, competencias en esta materia (sobre esta cuestión puede verse Joaquín Tornos Mas, «La función pública en las Comunidades Autónomas (condicionantes previos y marco normativo de la potestad legislativa autonómica), en *Organización Territorial del Estado*, Vol. IV, Dirección General de lo Contencioso del Estado).

Al precisar su ámbito de vigencia la Ley que comentamos establece, en su disposición final primera, que todas sus normas (excepto tres que específica) deben considerarse «bases del régimen estatutario de la función pública, dictadas al amparo del art. 149.1. 18 de la Constitución». No obstante,



el carácter extremadamente pormenorizado y detallista de sus disposiciones convierten a la futura normación autonómica en las materias reguladas por la ley que comentamos, más en normas de simple ejecución (sin ámbito de decisión política libre), que en normas de desarrollo y, por supuesto, más que en leyes complementarias.

Señalemos, por último, que la Ley atribuye ciertas facultades de índole

administrativa a distintos órganos de las Comunidades autónomas como, por ejemplo, autorizar determinados supuestos de compatibilidad cuando el interés público lo requiera (art. 3.1), resolver motivadamente ciertas solicitudes de compatibilidad (art. 14) o precisar los puestos de trabajo del sector público sanitario susceptibles de prestación a tiempo parcial (disposición adicional cuarta).

### **Real Decreto-Ley 15/1984, de 26 de diciembre, para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, escasos a consecuencia de la prolongada sequía.**

El objeto de este Decreto es el de prorrogar hasta el 31 de diciembre de 1985 la vigencia de la Ley 6/1983, de 29 de junio, de medidas excepcionales para el aprovechamiento de recursos hidráulicos. No vamos a entrar ahora en el complejo problema del ámbito de aplicación de la ley que se prorroga, señalemos tan sólo que el Decreto, ade-

más de establecer la referida prórroga, refuerza la presencia de las Comunidades autónomas en las Comisiones mixtas Estado-Comunidades autónomas afectadas, previstas en la mentada Ley (atribuyendo a las Comunidades autónomas tres representantes más en las mismas).

C. V. P.



## ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

*En la presente sección se pretende dar una información selectiva de las disposiciones de carácter general aprobadas por la Administración del Estado que inciden en aspectos relativos al desarrollo del Estado de las Autonomías, tal sea sobre la organización estatal o sobre la organización y actividad de las Comunidades Autónomas así como sobre los mecanismos de relación entre el Estado y estas últimas. Se añaden también los Reales Decretos de transferencias.*

*A estos efectos se recogen las normas publicadas en el BOE en el período comprendido entre los meses de septiembre a diciembre de 1984, ordenadas cronológicamente en razón de la fecha de su publicación. Cada disposición se acompaña de un encabezamiento en el que se recoge su contenido y fecha de aprobación, añadiéndose una breve reseña descriptiva, con una pretensión estrictamente informativa. En su caso, el comentario de una disposición o conjunto de ellas se realizará en otra sección de la Revista.*

*En primer lugar se contienen los Reales Decretos, Órdenes y Circulares de contenido material diverso y en un segundo apartado los Reales Decretos de Transferencias.*

JOAQUÍN TORNOS

**Real Decreto 1552/84 de 1 de agosto. Se establece el programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas (BOE 5 de septiembre).**

El programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas tiene como objetivo coordinar las diversas ayudas que se venían concediendo para corregir las diferencias en el sector.

El título competencial, al tratarse de una norma dictada en un ámbito material en el que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas, trata de encontrarse, según la exposición de motivos, en la necesidad de contemplar «actuaciones coordinadas dentro del marco constitucional de la Ordenación Ge-

neral de la Economía teniendo en cuenta la compatibilidad con las ayudas existentes en la Comunidad Económica Europea con fines similares».

El programa nacional se instrumentará a través de programas específicos elaborados de acuerdo con las previsiones de las Comunidades autónomas, las cuales intervendrán igualmente en la ejecución del Programa. A estos efectos, el artículo 11 establece la necesaria coordinación entre las Administraciones Autónomas en tanto ejecutoras de una norma estatal.

**Real Decreto 1688/84 de 4 de julio. Se suprimen las Direcciones Provinciales del Ministerio de Cultura en Galicia, Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-la Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia, la Rioja y Comunidad Valenciana (BOE 20 septiembre). Reestructuración de los servicios periféricos de la Administración del Estado en aplicación del R.D. 1223/84 de 4 de mayo.**

**Real Decreto 1712/84 de 1 de agosto. Se crea la Comisión en Cataluña de la Junta de Calificación, valoración y exportación de obras de importancia histórica o artística y se delegan en el Delegado del Gobierno determinadas facultades en esta materia (BOE de 22 de septiembre).**

El ejercicio de las competencias que se reservó el Estado en materia de obras de importancia histórica o artística, en los casos en que se autorizara su exportación, exige una estrecha vinculación con las competencias que sobre este mismo ámbito material co-

rresponden a la Generalidad de Cataluña. Esta conexión de actuaciones administrativas (v.d. el R.D. 1010/81 sobre traspaso de servicios) aconseja crear una Comisión en Cataluña y delegar competencias en el Delegado del Gobierno.

**Real Decreto 1733/84 de 1 de agosto. Medidas para el fomento del cultivo del maíz (BOE 28 de septiembre).**

Regula las condiciones y cuantía de las subvenciones para el fomento del cultivo de maíz, la gestión de las cua-

les corresponderá a las Comunidades autónomas.

**Real Decreto 2025/84 de 17 de octubre. Coordinación de las competencias administrativas en relación con los servicios de transporte público de viajeros en automóviles de turismo (BOE 14 de noviembre).**

Se regula un procedimiento para coordinar el ejercicio de las competencias administrativas sobre el servicio de los «taxis» en razón de la complejidad que supone su carácter simul-

táneo de servicio urbano e interurbano. A las Comunidades autónomas se reconocen competencias de ejecución dentro del marco establecido por la norma estatal.

**Real Decreto 2161/84 de 31 de octubre. Construcción, modernización y reconversión de la flota pesquera (BOE 5 de diciembre).**

Las disposiciones finales primera y segunda reconocen, respectivamente, las competencias de Cataluña y País Vasco para la autorización de construc-

ción de buques de pesca y las competencias que sobre las condiciones técnicas tengan asumidas las respectivas Comunidades Autónomas.

**Real Decreto 2164/84 de 31 de octubre. Se regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y de otras zonas equivalentes en desarrollo de la Ley 25/1982 (BOE 6 de diciembre).**

En desarrollo de la Ley 25/82 de 30 de junio, de Agricultura de Montaña, se determinan criterios para delimitar las zonas de agricultura de montaña y zonas equivalentes, así como las técnicas de actuación administrativa y el procedimiento para obtener las ayudas de la Administración. En relación con estos dos últimos aspectos se establece que los Programas de ordenación y promoción se elaborarán teniendo en cuenta los Programas de

desarrollo regional que realicen las Comunidades autónomas en aplicación al artículo 7.4 de la Ley de Fondo de Compensación Interterritorial; por otro lado se regula la intervención de las Comunidades autónomas en el procedimiento de otorgamiento de ayudas y beneficios así como su participación en los Comités de Coordinación.

Téngase en cuenta la Ley catalana de Alta montaña de 9 de marzo de 1983.

**Real Decreto 2166/84 de 28 de noviembre. Previsión de plazas vacantes de personal facultativo en los servicios jerarquizados de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social (BOE 6 de diciembre).**

De acuerdo con los criterios de la Ley 30/84 de Medidas para la reforma de la Función Pública se adecuan los procesos de acceso y previsión de plazas vacantes a la configuración autonómica del Estado. Las Comunidades

autónomas participarán en el proceso al tiempo que se garantiza la libertad de establecimiento y circulación de profesionales en todo el territorio nacional.

**Real Decreto 2223/84 de 19 de diciembre. Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado (BOE 21 de diciembre).**

Al desarrollar las previsiones de los artículos 18 y 19 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, no se contiene desarrollo alguno ni referencia a la peculiaridad de la cobertura de puestos de trabajo

en Comunidades autónomas que gocen de dos lenguas oficiales, problema al que sí se aludía en el artículo 19.1 de la citada ley.

**Real Decreto 2296/84 de 26 de diciembre. Desarrolla la disposición transitoria de la Ley 46/1983 de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de Televisión, y se concede su gestión directa a la Generalidad de Cataluña para el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (BOE 29 de diciembre).**

Se regulan las Comisiones mixtas previstas en la Ley 46/83, de 26 de diciembre, compuestas por representantes del ente público Radio Televisión Española y del ente público equiva-

lente de la Comunidad autónoma y en la disposición adicional primera se concede a la Generalidad de Cataluña la gestión directa del Tercer Canal de Televisión.

**Orden de 5 de septiembre de 1984. Ámbito de actuación del Registro General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (BOE 15 de septiembre).**

En aplicación de la doctrina contenida en las Sentencias del Tribunal Constitucional 72/83 de 29 de julio y 44/84 de 27 de marzo, se determina el ámbito de actuación del Registro General de Cooperativas.

Artículo único: las Sociedades Cooperativas cuyo ámbito de actuación en el que pueden realizar actividades coo-

perativizadas rebase los límites territoriales de una Comunidad autónoma, deberán instar las funciones de calificación, inscripción, y certificaciones que correspondan, en el Registro General de Cooperativas de la Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Orden de 2 de octubre de 1984. Se regulan los convenios de cooperación en materia de estudios constitucionales (BOE 3 de octubre).**

Se establecen las reglas generales a que deben atenerse los Convenios entre el Centro de Estudios Constitucionales y las Comunidades autónomas

para la realización de estudios, investigación, tareas de documentación y publicaciones.

**Resolución de 15 de octubre de 1984, del INEM, por la que se modifican el punto 5 de la base segunda y el punto 2 de la base séptima, de la Resolución de 8 de febrero de 1984 sobre colaboración del INEM con las Corporaciones locales y Comunidades Autónomas para el presente ejercicio (BOE 5 de noviembre).**

#### TRANSFERENCIAS

REAL DECRETO 1546/84, 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad autónoma de Murcia en materia de Patrimonio arquitectónico, control de la calidad de edificación y vivienda (BOE 3 de septiembre).

REAL DECRETO 1551/84, 20 de junio. Valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad autónoma de Andalucía en materia de agricultura (BOE 5 de septiembre).

REAL DECRETO 1553/84, 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad autónoma de la región de Murcia en materia de carreteras (BOE 6 de septiembre).

REAL DECRETO 1558/84, 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad autónoma de la Rioja en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda (BOE 7 de septiembre).

REAL DECRETO 1591/84, 8 de febrero. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad autónoma de la Rioja en materia de carreteras (BOE 11 de septiembre).

REAL DECRETO 1594/84, 8 de febrero. Traspaso de funciones y servi-

cios del Estado a la Comunidad autónoma de Extremadura en materia de conservación de la naturaleza (BOE 12 de septiembre).

REAL DECRETO 1595/84, 1 de agosto. Valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de puertos (BOE 12 de septiembre).

REAL DECRETO 1596/84, 1 de agosto. Valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados al Principado de Asturias en materia de Puertos (BOE 12 de septiembre).

REAL DECRETO 1598/84, 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las Comunidades autónomas de Aragón en materia de abastecimientos, encauzamientos y defensa de márgenes de ríos. (BOE 13 de septiembre).

REAL DECRETO 1626/84, 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad autónoma de Canarias en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de edificación y vivienda (BOE 14 de septiembre).

REAL DECRETO 1627/84, 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de carreteras (BOE 14 de septiembre).

- REAL DECRETO 1661/84, 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de carreteras (BOE 14 de septiembre).
- REAL DECRETO 1661/84, 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de abastecimientos, encauzamientos y defensa de márgenes (BOE 15 de septiembre).
- REAL DECRETO 1662/84, 1 de agosto. Valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de Puertos (BOE 15 de septiembre).
- REAL DECRETO 1667/84, 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda (BOE 18 de septiembre).
- REAL DECRETO 1677/84, 8 de febrero. Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-la Mancha en materia de conservación de la naturaleza (BOE 19 de septiembre).
- REAL DECRETO 1678/84, 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de conservación de la naturaleza (BOE 19 de septiembre).
- REAL DECRETO 1703/84, 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de conservación de la naturaleza (BOE 21 de septiembre).
- REAL DECRETO 1710/84, 18 de julio. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de casinos, juegos y apuestas (BOE 22 de septiembre).
- REAL DECRETO 1720/84, 18 de julio. Traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad valenciana en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de edificación y vivienda (BOE 24 de septiembre).
- REAL DECRETO 1724/84, 18 de julio. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de Gabinetes técnicos provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (BOE 25 de septiembre).
- REAL DECRETO 1752/84, 1 de agosto. Traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) de la Seguridad Social (BOE 3 de octubre).
- REAL DECRETO 1777/84, 1 de agosto. Traspaso a la Comunidad Autónoma de Extremadura de los servicios del Estado correspondientes a las competencias asumidas por aquélla en relación con los tributos cedidos, asesoramiento jurídico, defensa en juicio y fiscalización-intervención (BOE 3 de octubre).
- REAL DECRETO 1754/84, 18 de julio. Traspaso a la Comunidad Autónoma Valenciana de los servicios



del Estado correspondientes a las competencias asumidas por aquella en relación con los tributos cedidos, asesoramiento jurídico, defensa en juicio y fiscalización-intervención (BOE 4 de octubre).

REAL DECRETO 1873/84, 26 de septiembre. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de obras hidráulicas y aprovechamientos hidráulicos (BOE 24 de octubre).

REAL DECRETO 1892/84, 12 de septiembre. Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de Centros Nacionales de selección y Reproducción animal (BOE 27 de octubre).

REAL DECRETO 1893/84, 12 de septiembre. Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de Centros Nacionales de Selección y Reproducción animal (BOE 27 de octubre).

REAL DECRETO 1894/84, 12 de septiembre. Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de Centros Nacionales de Selección y Reproducción Animal (BOE 27 de octubre).

REAL DECRETO 1897/84, 26 de septiembre. Valoración definitiva de los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de la pesca (BOE 27 de octubre).

REAL DECRETO 1895/84, 12 de septiembre. Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de la Rioja en materia de Centros Nacionales de Selección

y Reproducción Animal (BOE 27 de octubre).

REAL DECRETO 1896/84, 12 de septiembre. Traspaso de funciones y servicios del Estado al Principado de Asturias en materia de Centros Nacionales de Selección y Reproducción Animal (BOE 27 de octubre).

REAL DECRETO 1928/84, 12 de septiembre. Traspaso de funciones y -servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de la Unidad Administrativa del Fondo Nacional de Protección al Trabajo (BOE 5 de noviembre).

REAL DECRETO 1947/84, 26 de septiembre. Ampliación del traspaso de funciones y servicios y adaptación de los medios transferidos en régimen preautonómico a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de asistencia y servicios sociales (BOE 6 de noviembre).

REAL DECRETO 1975/84, 26 de septiembre. Ampliación del traspaso de funciones y servicios y adaptación de los medios transferidos en régimen preautonómico a la Comunidad Autónoma de Castilla-la Mancha en materia de asistencia y servicios sociales (BOE 7 de noviembre).

REAL DECRETO 1999/84, 12 de septiembre. Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de expedientes de regulación de empleo (BOE 12 de noviembre).

REAL DECRETO 2007/84, 8 de febrero. Valoración definitiva, ampliación de las funciones servicios y medios de adaptación de lo transferido a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Urbanismo (BOE 13 de noviembre).

- REAL DECRETO 2060/84, 26 de septiembre. Valoración definitiva, ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de sanidad (BOE 16, 17, 20, 21 y 22 de noviembre).
- REAL DECRETO 2091/84, 26 de septiembre. Valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de industria, energía y minas (BOE 20 de noviembre).
- REAL DECRETO 2096/84, 10 de octubre. Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Centros Nacionales de Selección y Reproducción Animal (BOE 21 de noviembre).
- REAL DECRETO 2099/84, 10 de octubre. Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de pequeña y mediana empresa industrial (BOE 22 de noviembre).
- REAL DECRETO 2101/84 de 10 de octubre. Valoración definitiva y ampliación de funciones y medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de trabajo (BOE 23 de noviembre).
- REAL DECRETO 2102/84 de 10 de octubre. Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Región de Murcia en materia de conservación de la naturaleza (BOE 23 de noviembre).
- REAL DECRETO 2103/84 de 10 de octubre. Valoración definitiva, ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Valenciana en materia de Sanidad (BOE 23 y 24 de noviembre).
- REAL DECRETO 2114/84 de 1 de agosto. Ampliación del traspaso de funciones y servicios y adaptación de los medios transferidos en régimen preautonómico a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de asistencia y servicios sociales (BOE 26 y 27 de noviembre).
- REAL DECRETO 2119/84 de 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de tiempo libre (BOE 27 noviembre).
- REAL DECRETO 2125/84 de 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras (BOE 29 de noviembre).
- REAL DECRETO 2134/84 de 26 de septiembre. Traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón de los servicios del Estado correspondientes a las competencias asumidas por aquella en relación con los tributos cedidos, asesoramiento jurídico, defensa en juicio y fiscalización-intervención (BOE 30 de noviembre).
- REAL DECRETO 2135/84 de 10 de octubre. Ampliación del traspaso de funciones y servicios y adaptación de los medios transferidos en régimen preautonómico a la Comunidad Autónoma de Valencia en materia de asistencia y servicios sociales (BOE 30 de noviembre).

REAL DECRETO 2168/84 de 1 de agosto. Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias en materia de carreteras (BOE 7 de diciembre).

REAL DECRETO 2179/84 de 14 de noviembre. Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Centros Nacionales de Se-

lección y Reproducción Animal (BOE 12 de diciembre).

REAL DECRETO 2191/84 de 8 de febrero. Ampliación del traspaso de funciones y servicios y adaptación de los medios transferidos en régimen preautonómico a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de asistencia y servicios sociales (BOE 14 de diciembre).



### 2.3. JURISPRUDENCIA

**Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre, sobre el Recurso de inconstitucionalidad 381/1983 (BOE núm. 31, octubre de 1984).**

*Ponente*

Luis Díez Picazo

Se trata de un recurso interpuesto por 53 senadores contra la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla-León. El objeto del recurso es la inclusión de la provincia de León en la Comunidad de Castilla-León y el artículo 3 de la Ley impugnada por no señalar la sede o sedes de la misma. Los recurrentes basaban la impugnación esencialmente en el hecho de que la Diputación Provincial de León revocó el acuerdo por el que había ejercido la iniciativa del proceso autonómico.

El Tribunal considera que la titularidad del derecho de iniciativa no significa el pleno dominio del procedimiento en cualquier fase del mismo. Ejercida la iniciativa por quien tiene

el derecho y recaído acuerdo en la fase subsiguiente por el nuevo titular de la competencia, es irrelevante la voluntad del titular del derecho de iniciativa:

«Los Ayuntamientos y la Diputación impulsan un proceso, pero no disponen de él, por la doble razón de que, producido válidamente el impulso, son otros los sujetos activos del proceso y otro también el objeto de la actividad que en ésta se despliega: según el artículo 146, una Asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ella elaborará un proyecto de Estatuto que será elevado a las Cortes para su tramitación como Ley. El sujeto del proceso no está integrado ya, como en su fase de impulsión preliminar, por las Diputaciones y municipios, sino que es un nuevo órgano

que nace porque ya se ha manifestado la voluntad impulsora y que expresa ahora la del territorio en su conjunto; y esa voluntad tiene un objeto distinto, el régimen jurídico futuro del territorio que ya ha manifestado su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma mediante actos de iniciativa que ya han agotado sus efectos.»

Al no conceder valor a la revocación del acuerdo de la Diputación Provincial el Tribunal no puede aceptar la tesis de la demandante, aun cuando rechaza también las alegaciones de la representación del Gobierno en el sentido de que el acuerdo de la Diputación leonesa no era en puridad necesario por haberse ejercido la iniciativa autonómica por el Consejo General de Castilla y León y porque debía interpretarse en cualquier caso suplida la iniciativa por las Cortes en base al artículo 144.c) de la Constitución. La primera de las alegaciones es rechazada porque no consta que en el momento de producirse el acuerdo del Consejo General, los parlamentarios leoneses hubiesen adoptado el acuerdo de incorporación al mismo, que preveía la disposición transitoria del Real Decreto-Ley 20/1978, de 17 de junio, que aprobó el régimen preautonómico para Castilla y León. Respecto a la suplencia de la iniciativa por las Cortes Generales el Tribunal dice:

«Tal facultad de sustitución sólo puede ejercitarse mediante Ley Orgánica, según dice el artículo 144, y, si bien el precepto no lo dice expresamente, está claro que ha de tratarse de Ley aprobada precisamente al amparo de dicho precepto sin que pueda considerarse que se ha cumplido el requisito, y ejercida la facultad por él condicionada, al aprobar un Estatuto de Autonomía como Ley Orgánica, se-

gún exige la norma constitucional, porque de ser así no tendría sentido alguno la iniciativa de las Corporaciones, cuya eventual ausencia resultaría siempre automáticamente suplida por la voluntad de las Cortes manifestada en el solo hecho de aprobar un Estatuto que las abarcase».

Es de destacar que el Tribunal nos ofrece aquí nuevamente una diferenciación de las leyes en virtud de su contenido estructural. La Constitución ha remitido determinadas materias a tipos predeterminados de leyes que se diferencian estructuralmente y no formalmente. Así parece tener que interpretarse el que deba tratarse de ley aprobada precisamente al amparo del artículo 144.c). Pero tal mención no puede significar la invocación formal del precepto, lo que sería absurdo; ni tampoco se refiere a una diferencia de procedimiento y competencia, así sería si se entendiera que en el supuesto del 144.c) se exige siempre la participación de los representantes de las provincias interesadas de acuerdo con el artículo 146, lo que no se produce en el supuesto de incorporación de una provincia a una Comunidad ya constituida. Se trata pues simplemente de una ley que contenga solamente el ejercicio de la iniciativa y no incluya el ejercicio de la plenitud de la potestad estatutaria.

La sentencia rechaza también que la norma impugnada haya violado el artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados:

«Tampoco se ha infringido lo dispuesto en el artículo 207 del mismo Reglamento, según el cual «disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmen-

te tenga que conocer la Diputación Permanente». Es verdad que el proyecto de Estatuto de Autonomía fue remitido a la Mesa del Congreso en la anterior legislatura y, en consecuencia, caducó en aplicación del artículo 207 citado. Sin embargo, tal caducidad obedece al principio de representatividad de la Cámara, en virtud de la cual ésta no está vinculada por los actos de la anterior, y ello quiere decir que la caducidad puede ser excepcionada por la propia Cámara haciendo suyos los asuntos pendientes cuando así lo permita su naturaleza».

Más allá de la amplitud con que la sentencia admite la técnica del «*repêchage*» que se ha de señalar que el Tribunal entra a conocer sin ningún titubeo de los «*interna corporis*» de la ley. De esta actitud del Tribunal se deduce claramente que los eventuales vicios procedimentales pueden afectar la validez de la ley y de ahí la procedencia de su examen. Lo que no nos soluciona aún la sentencia, al entender que la infracción reglamentaria no se ha producido, es la elaboración de la teoría de las nulidades legislativas por vicio de procedimiento. Sólo la futura jurisprudencia puede fijar qué vicios

procedimentales determinan la nulidad de la ley.

El Tribunal Constitucional, por último, halla plenamente acorde a la Constitución al artículo 3 de la ley impugnada a pesar de no señalar la sede o sedes de la misma, pues entiende que la reserva estatutaria del artículo 147.2.c) es relativa y, por ello, susceptible de ulterior remisión por parte del Estatuto:

«El precepto contenido en el artículo 147.2.c) de la Constitución significa sin duda la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria, pero no se ve razón para afirmar que se ha infringido cuando, como ocurre en el caso presente, aun no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría, que es perfectamente acorde con una interpretación que no hay motivos para rechazar que ve en el artículo 147.2.c), una reserva estatutaria sólo relativa en la materia que nos ocupa».

J.F.J.

**Sentencia 91/1984, de 9 de octubre y voto particular del Magistrado Francisco Rubio Llorente, sobre el Conflicto positivo de competencia 506/1983 (BOE de 31 de octubre de 1984).**

*Ponente*

Francisco Pera Verdaguer

El conflicto es planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación a la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 8 de marzo de 1983, sobre autorización a las Cajas de Ahorro establecidas en las provincias de Barcelo-

na, Gerona, Tarragona, Lérida y Huesca para conceder créditos especiales a los damnificados por las inundaciones habidas en esta provincia en 1982.

Según el Consejo Ejecutivo de la Generalidad vulnera las competencias de la misma en materia de ordenación del crédito, banca y seguros (10.1.4 EAC) y de instituciones de crédito corporativo, público y territorial, y cajas de ahorro (12.1.6 EAC).

La Generalitat mantiene que es de su competencia la materia de que trata la orden impugnada a excepción de lo relativo a la fijación del tipo de interés de los préstamos. En apoyo de esta tesis se alega que la Generalitat ya ha ejercitado competencias en esta materia, en especial en el Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, que permite al Departamento de Economía y Finanzas calificar las inversiones que las Cajas de Ahorro, con sede en Cataluña, han de computar en el coeficiente de préstamos de regulación especial.

Por su parte, el abogado del Estado mantiene como argumento principal lo determinado en la STC de 28 de enero de 1982 en orden a que las competencias de la Generalidad en esta materia están limitadas a la calificación de inversiones computables pero no alcanza ni a la fijación del destino de los fondos ni al establecimiento de las condiciones de los préstamos.

En efecto, dicha sentencia ampliaba el concepto de bases y legislación básica mantenido hasta entonces por el Tribunal y daba gran relevancia al principio de unicidad del orden económico nacional considerándolo un «presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores». Desde estos dos pun-

tos de vista, consideraba que el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, contiene normas básicas en la materia y todo desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas debe tener en cuenta este hecho, tal como hace el artículo 5.2.d del Decreto 303/1980, de la Generalidad de Cataluña. Así, *la normativa básica comprende* «no sólo los porcentajes como cantidad sino también *el régimen jurídico estatal de cada uno de los coeficientes legales de inversión* y, en concreto, del de préstamos de regulación especial, objeto del presente conflicto». Por tanto, la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado. Conforme a esta posición del Tribunal se ha dictado el Real Decreto 360/1984, de 8 de febrero, sobre coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros.

El voto particular del magistrado Rubio Llorente otorga la competencia a la Generalidad al considerar que la orden de 8 de marzo de 1983 no establece «el régimen jurídico estatal de uno de los coeficientes legales de inversión y en concreto del de préstamos de regulación especial», sino simplemente *lo que hace es calificar* determinados créditos a efectos de su computabilidad en el coeficiente de préstamos de regulación especial, lo cual es competencia de la Generalidad.

**Sentencia 95/1984, de 18 de octubre, sobre los Conflictos positivos de competencia 119 y 121/1982 (BOE de 31 de octubre de 1984).**

*Ponente*

Antonio Truyol Serra

Se trata de los conflictos positivos de competencia números 119 y 121/

1982, acumulados, promovido el primero por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el segundo por el Gobierno vasco, en relación ambos con determinados preceptos del Real Decreto 2924/1981, de 4 de di-



ciembre, de reestructuración de determinados órganos de la Administración del Estado. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad considera que los artículos 18.1.d) y e) y 20.1 párrafo segundo, vulnera sus competencias en materia de comercio interior y defensa del consumidor y del usuario (art. 12.1.5 EAC). Por su parte, el gobierno vasco considera que los artículos 6.º, 13, 14, 18, 20 y 21.1.c) del Real Decreto impugnado invaden competencias vascas en materias relativas a agricultura, industria, comercio y sanidad.

Como puede advertirse por la materia de que trata, el contenido de la normativa del Real Decreto recurrido es de tipo organizativo respecto de determinados órganos de la Administración del Estado que en las Comunidades Autónomas vasca y catalana ya han sido traspasados a las Administraciones comunitarias respectivas. Con carácter general, el Tribunal señala que «el conflicto que subyace a propósito de tales preceptos (...) *no es, pues, actual, sino virtual e hipotético*». A este respecto hay que recordar la doctrina expuesta en su sentencia número 67/1983, de 22 de julio: «No es misión de este Tribunal, al resolver conflictos de competencia, llevar a cabo declaraciones interpretativas sobre la existencia y significado de supuestos implícitos en las normas y sobre sus presuntas consecuencias, de manera que si en las normas esgrimidas la invasión de competencia no se produce, el conflicto no puede prosperar».

Siguiendo esta línea doctrinal, la sentencia que comentamos expresa que «el Estado, al dictar los preceptos aquí

cuestionados no ha señalado expresamente que fuesen de aplicación en todo el territorio del Estado y por consiguiente en el de la Comunidad Autónoma que los impugna ni en el de ninguna otra (...) Sólo en el caso de que la Administración del Estado tratara de ejercer las competencias en cuestión, mediante actos concretos en el territorio de las respectivas Comunidades Autónomas, podrían las afectadas, si considerasen invadida o lesionada su esfera competencial, plantear el correspondiente conflicto ante este Tribunal».

Esta doctrina es de clara aplicación en los artículos 6.º, 13, 14, 18.1.a), b) y c), 18.2, 20.1 párrafo primero, 20.2 y 21.1.c), que, según se declara en el fallo, no vulneran las competencias de Cataluña y País Vasco (hay que hacer notar que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad no los había impugnado).

Respecto a los artículos 18.1.d) y e) y 20.1 apartado segundo (impugnados por la representación catalana y vasca) opina el Tribunal que son más cuestionables al hacer referencia a «otras Administraciones públicas», a «cualquier Administración pública» y a las «autoridades pertinentes» de éstas. Sin embargo, esta mayor «cuestionabilidad» no lleva al Tribunal a declarar dichas normas inconstitucionales por vulnerar el orden competencial y, por tanto, nulas, sino aplicando la doctrina anterior, aunque el supuesto sea distinto, las declara no aplicables en los territorios en los que el Estado carezca de competencias en estas materias.

**Sentencia 96/1984, de 19 de octubre, sobre el Conflicto positivo de competencia 176/1982 (BOE de 31 de octubre de 1984).**

*Ponente*

Manuel Díez de Velasco Vallejo

La cuestión que se plantea reside en determinar a quien le corresponde ejercer las competencias en *orden a autorizar* los folletos de emisión pública de valores de renta fija por parte de sociedades anónimas y demás entidades públicas y privadas, *así como fijar la fecha* de su puesta en circulación. Todo ello para determinar en concreto si la orden de 19 de enero de 1982 del País Vasco por la que se ha autorizado el folleto de una emisión de obligaciones de PETRONOR y su fecha de lanzamiento ha sido dictada respetando el orden de competencias establecido por la CE y el EAPV.

En principio, nos encontramos ante una materia que hace referencia a ordenación del crédito, en la cual la fijación de las bases corresponde al Estado y su desarrollo legislativo y ejecución a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Pero esta distribución de competencias en esta materia debe ser enmarcada en los principios básicos del orden económico constitutivos de la denominada «constitución económica» (véase STC 1/1982, de 28 de enero), y especialmente en la exigencia de la unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado, una de cuyas manifestaciones es el principio de unidad de mercado, y en concreto, del mercado de capitales, reconocido implícitamente en el artículo 139.2 Constitución española. Otra manifestación de esta unidad de orden económico es la adopción de medidas de política económica aplicables a todo el territorio nacional al servicio de una serie de objetivos de

carácter económico fijados por la propia Constitución española (artículos 40.1; 130.1; 131.1; y 138.1).

En este sentido, las competencias estatales previstas en el artículo 149.1.11 de la Constitución española (bases de ordenación del crédito) deben interpretarse como instrumentos al servicio de una política monetaria y crediticia única y, por lo tanto, de una política económica común que se ejercerá no sólo por vía normativa sino también, como ya ha puesto de manifiesto la STC de 28 de enero de 1982 citada, mediante medidas concretas fijadas por el gobierno del Estado.

Teniendo en cuenta este cuadro competencial de la materia que nos ocupa, la sentencia separa los dos supuestos que se plantean: la autorización de los folletos de emisión y la fijación de la fecha de lanzamiento de tal emisión.

Teniendo en cuenta este cuadro competencial de la materia que nos ocupa, la sentencia separa los dos supuestos que se plantean: la autorización de los folletos de emisión y la fijación de la fecha de lanzamiento de tal emisión.

Respecto a la primera cuestión no parecen ofrecerse dudas: autorizar es una decisión perteneciente al ámbito de la ejecución y, por tanto, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco dicha autorización.

Más compleja aparece la atribución de la competencia de fijación de la fecha de emisión que el Tribunal considera que es un instrumento de primer orden al servicio de la política monetaria y crediticia general. Ello se pone de manifiesto si vemos cómo las disposiciones vigentes permiten que en la aprobación de folletos de emisión

pueden tomar parte instituciones distintas del Ministerio de Economía; por ejemplo, las Juntas Sindicales de las Bolsas Oficiales de Comercio o el Banco de España. En cambio, la facultad de resolver sobre la fecha de emisión se reserva en todo caso al Ministerio de Economía, lo cual muestra el interés de garantizar una dirección unitaria en esta materia concreta.

Tales razonamientos llevan al Tribunal a la conclusión de que la fijación de fecha de emisión no constituye una situación de ejecución de las normas vigentes sino una *decisión política económica que desborda el ámbito estricto*

*de la «ordenación del crédito», incidiendo en el más amplio de la política monetaria y financiera.*

La fijación de la fecha de emisión no supone, por tanto, ejecución de las bases normativas de la ordenación del crédito sino que es una competencia de política monetaria general y, por tanto, su titularidad corresponde al Estado.

En conclusión, la autorización del folleto de emisión de las obligaciones corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca y la autorización de la fecha de emisión al Estado.

**Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre, sobre el Recurso de inconstitucionalidad 380/1983 (BOE de 28 de noviembre de 1984).**

*Ponente*

Francisco Tomás Valiente

El recurso fue interpuesto por 53 senadores contra la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, sobre incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por infracción de los artículos 2; 143.3 y 144.c) de la Constitución.

Los recurrentes basan su argumentación en tres motivos: *a)* fracasada la iniciativa autonómica para que Segovia formara parte de la Comunidad de Castilla y León sería necesario el transcurso de cinco años para reiterar la iniciativa, también para las Cortes Generales; *b)* el artículo 144.c) sirve sólo para suplir una iniciativa inexistente, pero no para trocirla en otra de signo distinto; *c)* la Constitución otorga un auténtico derecho a los territorios para constituirse en Comunidad Autónoma, pero en ningún caso un deber de hacerlo.

La sentencia rechaza todas las ar-

gumentaciones de la demanda. Entiende que el plazo de cinco años del art. 143.3 no es aplicable a la iniciativa autonómica ejercida supletoriamente por las Cortes Generales:

«Es sin embargo necesario examinar el 143.3 en relación con las facultades que el 144 atribuye a las Cortes, es decir, si el plazo de cinco años del primer precepto afecta o no a las Cortes, y respecto a este problema, la solución ha de ser forzosamente negativa. En efecto, la iniciativa a que se refiere el 143.3 como no reiterable hasta pasados cinco años de su primera formulación es la de los entes a los que se refieren los dos primeros apartados del mismo artículo, y ello es así, no sólo, como afirma el representante del Gobierno, por los criterios de interpretación literal y sistemática que el mismo expone, sino porque sería un contrasentido supeditar «los motivos de interés nacional» que son la única razón de ser de la actuación de las Cortes en el artículo 144 de la Cons-

titución española, al transcurso de un largo plazo cuyo término inicial depende de la esfera de decisión de los diversos entes a que se refiere el 143.1 y 2 de la Constitución lo que equivaldría a dejar en las manos de entes integrantes de la totalidad nacional un mecanismo impeditivo de la defensa directa del propio interés nacional atribuida, en este caso, por el inciso primero del 144 de la Constitución española a las Cortes Generales que representan al pueblo español, en quien reside la soberanía nacional (artículos 66.1 y 1.2 de la Constitución)».

Igualmente el Tribunal Constitucional rechaza la interpretación de la demanda de que la suplencia de la iniciativa autonómica por parte de las Cortes pueda producirse sólo en ausencia de iniciativa por parte de los territorios afectados, considerando que cae también el ejercicio de la iniciativa autonómica por medio de la ley orgánica en cualquier caso:

«En consecuencia, la facultad conferida por la Constitución a las Cortes, representantes del pueblo español, titular indiviso de la soberanía, para sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales del 143.2 de la Constitución española, no debe entenderse limitada sólo a los supuestos en que no haya habido tal iniciativa o cuando ésta haya sido impulsada pero se haya frustrado en cualquiera de sus fases, sino que debe considerarse extensible también a la hipótesis en que las Corporaciones del 143.2 de la CE excluyeran en algún caso una iniciativa autonómica que las Cortes entiendan de interés nacional. La facultad del 144. c) de la Constitución española es, así, como en otro contexto dijimos con referencia al 150.3 de la Constitución española, «una norma de cierre del sistema» [STC 76/1983, F.J.3, a)],

esto es, una cláusula que cumple una función de garantía respecto a la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico».

Tampoco se admite la existencia de un auténtico derecho subjetivo a la autonomía de la provincia de Segovia derivado directamente del artículo 2 de la Constitución:

«...la provincia de Segovia, antes de la Ley Orgánica 5/1983, no era titular de un derecho a convertirse en Comunidad autónoma directamente emanado del artículo 2 de la Constitución, pues esa posibilidad, derivada de su derecho a la iniciativa autonómica, dependía de la apreciación y, en su caso, autorización de las Cortes Generales, por lo que no puede admitirse que haya sido vulnerado en este caso el artículo 2 de la Constitución, por haber contrariado la Ley impugnada un derecho de Segovia a su autonomía uniprovincial, que en cuanto tal no viene directamente reconocido en la Constitución.»

Debe resaltarse el papel preponderante del «interés nacional» en el razonamiento del Tribunal. La mención del mismo en el artículo 144 no sólo sirve para acotar los supuestos en que se otorga la competencia a las Cortes, sino que determina el carácter expansivo de las facultades que se derivan de la misma. No sólo el «interés nacional» debe existir para que pueda surgir la iniciativa autonómica de las Cortes, sino que también el hecho de que esta iniciativa se dé por razones de interés nacional conduce a interpretar extensivamente los casos en que puede darse y restrictivamente los impedimentos para que se produzca. Por lo que el «interés nacional» que, indudablemente en este caso afecta a la competencia, juega en un doble sentido para la determinación de la misma.

La peculiaridad del supuesto objeto del presente recurso viene reforzada por el hecho de que el Estatuto de Castilla y León ya preveía la incorporación de una provincia mediante Ley Orgánica en su Disposición Transitoria Octava:

«En el caso de que una Ley Orgánica autorice la incorporación de una provincia limítrofe de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tal incorporación se producirá sin más requisitos a la entrada en vigor de dicha Ley Orgánica, en cuyo caso se modificará automáticamente el artículo 2.º de este Estatuto, con la mención expresa de la provincia incorporada»,

con lo cual la Ley que ejerce la iniciativa autonómica, por el juego de la disposición últimamente citada; pro-

cede también a la plena ordenación autonómica del territorio en cuestión. Tal afirmación debe matizarse, ya que es el Estatuto de Castilla y León y no la Ley Orgánica 5/1983 la que efectúa la regulación material de la Comunidad Autónoma, pero el carácter previo del Estatuto hace que en este caso los representantes de la provincia interesada no puedan participar en la elaboración del Estatuto tal como prevé el artículo 146 de la Constitución, incluso en el caso de iniciativa por las Cortes Generales. Así, éste es el único supuesto en el que no ha habido intervención de los representantes del territorio afectado en la elaboración de su Estatuto, pero sobre este problema no hay referencia alguna en la sentencia.

J.F.J.

**Sentencia 116/1984, de 4 de diciembre, sobre el Conflicto positivo de competencia 331/1982 (BOE de 21 de diciembre de 1984).**

*Ponente*

Ángel Latorre Segura

La Generalidad de Cataluña promovió conflicto positivo de competencias contra la resolución de 30 de marzo de 1982, de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se publicaban los tribunales que habían de juzgar las pruebas selectivas de ingreso en la Escala Única del Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Seguridad Social.

La demandante fundaba su argumentación en que la selección de funcionarios para los puestos vacantes de servicios traspasados a la Generalidad, corresponde a ésta por tratarse de una competencia de ejecución; asimismo consideraba atentatorio a sus competencias al hecho de que hubiera sido

nombrado para formar parte de los tribunales un funcionario traspasado y, por tanto, con dependencia orgánica y funcional de la Generalidad.

La representación del Gobierno opone como razones de fondo que se trata de un cuerpo nacional y, por ello, corresponde la selección al Estado; y, respecto al funcionario traspasado afirma que el de formar parte de tribunales de oposición estatales es uno de los derechos que deben ser respetados a los funcionarios objeto de traspaso. Asimismo, expresa dos objeciones formales: *a)* que en el requerimiento previo no se hizo mención del problema del funcionario traspasado nombrado miembro del tribunal y *b)* que de la resolución impugnada no puede deducirse que se vayan a cubrir plazas de la Generalidad, pues se li-

mita a fijar los tribunales en atención al domicilio de los aspirantes.

El Tribunal recoge como «ratio decidendi» las razones formales citadas, con lo que no entra en el fondo de la cuestión:

«Pero es evidente que no puede plantearse un conflicto basándose en la sospecha de que una resolución o acto del Estado tiene como finalidad última vulnerar el orden competencial, o puede conducir hipotéticamente a ese resultado, cuando la misma disposición o acto impugnado no invade en modo alguno las competencias de la Comunidad Autónoma. Y esto es lo que cabalmente ocurre en este caso.»

Asimismo con referencia al funcionario miembro de tribunal dice:

«...hay que entender que sobre la cuestión no se ha planteado verdaderamente un conflicto cuyo objeto fuese decidir si el Estado tiene o no competencias para dicho nombramiento, ya que un conflicto no puede promoverse por una Comunidad sin haberse practicado antes el previo requerimiento exigido por la Ley».

En puridad, en el tema del funcionario nombrado miembro del Tribunal no puede haber en ningún caso conflicto de competencia, porque independientemente de la regularidad de la resolución estatal, la Comunidad Autónoma no puede reivindicar como propia la competencia de nombrar los miembros de un Tribunal de la Administración del Estado. La irregularidad jurídica, si la hubiere, no sería por incompetencia de la Administración del Estado.

Más importante que la determinación de la existencia del conflicto en el caso concreto son los requisitos que la sentencia exige al requerimiento con relación al escrito de plantea-

miento del conflicto. En contraste con un talante que, en general, puede calificarse de antiformalista el Tribunal Constitucional exige que el requerimiento previo se refiera no tan sólo al mismo acto objeto de la impugnación, sino que también exista identidad sustancial en los motivos, e incluso —según puede deducirse «sensu contrario» de sus palabras— considera que tiene cierta relevancia la identidad de los preceptos constitucionales y estatutarios que se invocan:

«No parece, por tanto, que se haya cumplido exactamente lo dispuesto en el artículo 63.3 de la LOTC, en cuanto hay que entender que los motivos de incompetencia alegados en el escrito de planteamiento deben coincidir, en sustancia, con los formulados en el requerimiento, lo cual resulta de particular relevancia, como se verá más adelante, en lo referente al funcionario transferido. Menos importancia podría darse a la divergencia respecto a los preceptos constitucionales y estatutarios invocados, ya que también se cita en el requerimiento, aunque en forma incidental, la materia de Seguridad Social, y en el escrito de planteamiento del conflicto se alude a la competencia de materia de sanidad interior. De todas formas, tampoco este último aspecto debe pasar inadvertido, como dice el Abogado del Estado, aunque no sea obstáculo para continuar en el examen de la cuestión planteada».

Como se ve, los razonamientos que acabamos de reproducir no son los que llevan directamente a la decisión del Tribunal y, de ahí una cierta vaguedad en las exigencias, pero ello no disminuye en nada el interés de la línea formalista que parece apuntarse en la sentencia.

J.F.J.

**Sentencia 117/1984, de 5 de diciembre, sobre el Conflicto de competencia 317/1982 (BOE de 21 de diciembre de 1984).**

*Ponente*

Gloria Begué Cantón

El conflicto fue planteado por el Gobierno contra el Decreto 162/1982, de 3 de junio, por el que la Generalidad asumió competencias de régimen local. Su objeto con los apartados *a*) y *b*) del artículo 1.º del citado Decreto por los que la Generalidad pasaba a ejercer las competencias del artículo 421 de la Ley de Régimen Local y 193.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

La controversia se centró en las argumentaciones de las partes, en determinar si el control sobre los órganos en los dos supuestos en cuestión correspondía al Estado en virtud de la reserva al mismo por el artículo 149.1.29 de la Constitución de la materia de «seguridad pública» o a la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con la atribución a la misma, por el artículo 9.8 de un Estatuto de la competencia en materia de «régimen local».

Para el Tribunal Constitucional deben distinguirse los dos supuestos objeto del conflicto. La facultad de suspender por un plazo máximo de sesenta días a los Presidentes y miembros de las Corporaciones Locales por motivos graves de orden público, del artículo 421 de la Ley de Régimen Local, debe considerarse como materia de «seguridad pública» y, en consecuencia, pertenece al Estado:

«...después de la Constitución, no cabe entender, como sostiene la representación de la Comunidad, que el orden público a que se refiere el

art. 421 de la LRL, cualquiera que fuese su sentido originario, tenga por objeto garantizar el normal funcionamiento de las entidades locales, porque, si así fuera, la medida de control prevista en la Ley de Régimen Local resultaría incompatible con el principio de autonomía garantizada por la Constitución y, en consecuencia, tal precepto habría sido derogado por la misma (disposición derogatoria, núm. 3 de la Constitución). A ello hay que añadir que el control a que se refiere el art. 421 de la LRL limita la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a los municipios para la gestión de sus respectivos intereses (arts. 137, 140 y 141.2), afectando al órgano mismo, en cuanto se proyecta sobre sus titulares, y no sólo a los actos que de ellos dimanar, y la previsión legal de un control como el indicado exige una interpretación restrictiva, que el mismo legislador quiso dar al precepto al calificar de graves los motivos de orden público. Por ello, los únicos motivos de orden público que pueden dar lugar a que dicho control sea compatible con la Constitución, son los comprendidos en el concepto más estricto de seguridad pública, entendida —como señaló este mismo Tribunal en su Sentencia 33/1982, de 8 de junio— como «actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadanos que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas» (fundamento jurídico tercero), siendo obvio que para poder llevar a cabo el contrato ha de haberse producido ya el supuesto de hecho previsto en la norma, sin que

baste una mera previsión de que pueda producirse en un futuro inmediato».

En cambio, la facultad de ordenar al Alcalde, en el caso de que éste demore sin causa justificada la convocatoria de sesión extraordinaria solicitada por los Concejales, que lo haga en el plazo de cuatro días —de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 193.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales— pertenece a la materia de «régimen local», siendo, por tanto, competencia de la Generalidad:

«Esta competencia no puede considerarse incluida dentro del ámbito de la seguridad pública, como pretende el Abogado del Estado, pues la finalidad que persigue la norma no es la de garantizar dicha seguridad, entendida ésta en los términos anteriormente expuestos, sino la de asegurar el funcionamiento de los órganos de los entes locales.

De aquí que el título competencial que ha de servir de base para el ejercicio de la facultad prevista en el mencionado precepto sea el relativo al «régimen local» y, por lo tanto, la competencia controvertida haya de considerarse incluida dentro de las asumidas por la Generalidad de Cataluña en virtud del art. 9.8 de su Estatuto de Autonomía.»

Dos pronunciamientos de la sentencia tienen especial trascendencia para las autonomías, siendo uno y otro de signo contrario. En primer lugar, el hecho de que el Tribunal no acoge la argumentación del Abogado del Estado en el sentido de que el

«régimen local» no es una competencia sobre un sector material, sino sólo una competencia organizativa e instrumental, con lo que el «régimen local» no sería propiamente una materia sobre la que proyectar la competencia autonómica. Ello se deduce de las siguientes palabras de la sentencia:

«En principio, la competencia a que se refiere la norma citada podría encuadrarse tanto en la «materia» de «régimen local» como en la de «orden público», pero, en cualquier caso, dada la naturaleza de la norma, la delimitación de la titularidad de la competencia controvertida obliga a examinar, con carácter previo, el alcance de la tutela del Estado o de las Comunidades sobre los entes locales».

En segundo lugar, la aceptación sin matizaciones por parte del Tribunal de las competencias básicas de ejecución, que puede deducirse «sensu contrario» de las siguientes afirmaciones:

«Pero en el presente caso la Comunidad Autónoma se limita a asumir la competencia de ejecución de lo establecido previamente en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, sin entrar a determinar ni los supuestos en los que procede el control sobre la actividad del órgano ni la forma de realizarlo, y no puede considerarse como básico el que sea el Estado quien lleve a cabo el control previsto en una materia inherente al funcionamiento de las Corporaciones locales, que no afecta al interés general del Estado.»

J.F.J.



**Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, sobre el Conflicto positivo de competencia 568/1983 (BOE de 11 de enero de 1985).**

*Ponente*

Luis Díez Picazo

El conflicto fue planteado por el Gobierno contra el Decreto del Ejecutivo vasco 34/1983, de 8 de mayo, de creación de los Centros de Coordinación Operativa. Dichos centros tienen como finalidad la coordinación de cualesquiera entidades públicas o privadas en casos de emergencia que afecten a la seguridad de las personas.

El representante del Gobierno argumentó que se invadía la competencia estatal otorgada por el artículo 149.1.29 de la Constitución y aludió a la regulación de la materia objeto del reglamento de la Comunidad vasca por las Leyes Orgánicas 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio; y de 1 de julio de 1980, sobre defensa nacional y organización militar.

El Tribunal Constitucional considera que:

«...los Centros de Coordinación Operativa entran de lleno en la órbita de lo que modernamente se conoce con el nombre de "protección civil" cuyas bases doctrinales definió el Decreto de 29 de febrero de 1968, señalando que la "protección civil" está constituida por el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempo de paz, cuando la amplitud de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública».

El Tribunal constata que dicha ma-

teria ha ido poco a poco pasando de la Administración militar a la civil y que ya en la propia normativa de 1968 se preveía la colaboración de las corporaciones locales. Examina a continuación la titularidad autonómica de la competencia de «protección civil», que afirma en base al siguiente razonamiento:

«Aunque es cierto que al enumerar las materias que sirven como criterios de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco no utilizan de manera especial la expresión «protección civil», ni de manera directa la idea, no puede extraerse de ello la conclusión de que tal materia no se encuentre incluida en el sistema competencial como tal materia, ni que haya de acudir a la cláusula del art. 149.3 de la Constitución, de acuerdo con lo cual corresponden al Estado las materias no asumidas por los Estatutos de Autonomía. Es claro que las competencias de las Comunidades Autónomas están definidas por sus Estatutos de Autonomía, pero es cierto, asimismo, que el juego de la cláusula residual o supletoria del art. 149.3 de la Constitución supone que, con independencia de los rótulos o denominaciones, no ha sido incluida en el correspondiente Estatuto de Autonomía una materia, entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social, de manera que para que entre en juego la llamada cláusula residual o supletoria es necesario que el problema no pueda quedar resuelto

con los criterios interpretativos ordinarios».)»

La titularidad autonómica de la competencia permite a la Comunidad autónoma imponer la colaboración de las demás Administraciones, incluida la del Estado:

«En términos generales, puede aditarse la legitimidad de la imposición de estos deberes si se tiene en cuenta que las que el Decreto menciona son deberes de información, pues los de prestación de otros servicios más amplios sólo pueden regularse por medio de ley, a tenor de lo dispuesto en el art. 30 de la Constitución».

Nótese que la limitación de los deberes a los de información es por problema de rango normativo del Decreto, pero en ningún caso por falta de competencia de la Comunidad Autónoma.

La sentencia establece determinadas cautelas respecto a las facultades de coordinación en el sentido de que la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado se recabará por la Junta de Seguridad, como el propio Decreto impugnado establece y que la coordinación de los organismos y servicios de la Administración del Estado se llevará siempre

a cabo con la intervención de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma.

La competencia de la Comunidad vasca es sin perjuicio de la estatal ex artículo 149.1.29 de la Constitución y al respecto debe destacarse que el Tribunal Constitucional interpreta que dicha competencia estatal no puede verse disminuida por derechos de carácter foral:

«Debemos, pues, situarnos en el marco del art. 149.1.29, señalando, porque a lo largo del debate el tema se ha discutido ampliamente, que la idea de derechos históricos de las comunidades y territorios forales, a que alude la disposición adicional primera de la Constitución, no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, por donde el problema retorna a su anterior planteamiento en torno al art. 149.1.29 de la Constitución.»

J. F. J.

**Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre y voto particular del Magistrado Jerónimo Arozamena Sierra sobre los Conflictos positivos de competencia 860, 862 y 865/1963 (BOE de 11 de enero de 1985).**

*Ponente*

Francisco Tomás Valiente

Se trata de tres conflictos positivos de competencia acumulados promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Go-

bierno de Canarias y el Gobierno Valenciano en relación con el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, por el que se establece para los hoteles como elemento promocional la distinción especial «Recomendado por su calidad». Ello implica que la Administración estatal valorará la cali-

dad de los servicios a premiar con arreglo a unos baremos relativos a su capacidad, al número de empleados y su cualificación, a los servicios e instalaciones, etc., estableciendo una clasificación, semejante a la de las categorías hoteleras que es determinada por las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias y de los trasposos efectuados.

Según el artículo 148.1.18 de la Constitución española, las Comunidades autónomas podrán asumir competencias sobre promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial. Por su parte, el artículo 149 de la Constitución española no contiene ninguna reserva competencial en favor del Estado en esta materia y las tres Comunidades recurrentes asumieron competencias exclusivas sobre la misma.

Los dos principales temas a analizar son, por un lado, si el contenido del Real Decreto impugnado está inserto en la materia calificada como turismo y, por otro, la posible concurrencia de cualquier otro título competencial que pueda incidir en la materia.

No parece dudoso que la norma impugnada incluye la competencia controvertida en la materia turismo. Sin embargo, ofrece más dudas la concurrencia de otros títulos. Descartado, por obvio, que no es una medida coordinadora de la planificación económica las dudas aumentan en el caso de que el Real Decreto pudiera incidir en la materia de comercio exterior. En este punto, el Tribunal ofrece un complejo razonamiento interpretativo que, por su importancia general ofrecemos íntegramente:

«Las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad

social en materias para ordenar aquella distribución. Los conceptos de materias allí recogidos poseen en ocasiones un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia, en concreto el turismo, tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial. Así sucede con la materia comercio exterior, atribuida con competencia exclusiva al Estado por el artículo 149.1.10 de la Constitución. La importancia que los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional, procedentes de la demanda exterior, convierten sin duda al turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior. Por consiguiente, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del 149.1.10 de la Constitución española. Pero ello no debe llevarnos a una interpretación expansiva de este título que permitiera absorber bajo él, como competencial estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias. Una vez más, la posible concurrencia imperfecta de títulos obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto, a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y, por fuerza, casuística. En el caso que nos ocupa, el objeto directo de la norma impugnada es el turismo y los efectos que su ejecución pudieran producir en el comercio exterior serían indirectos y de escasa entidad. *La finalidad de la norma, en cuanto la vincula sólo débilmente con*

*el comercio exterior, debe ceder en este caso frente a su contenido material, esto es, obliga a interpretarla como norma que disciplina la actividad turística.»*

En consecuencia, la norma impugnada se incluye de lleno en la materia turística. Despejada esta duda, el Tribunal considera que el Real Decreto crea «la apariencia de una doble clasificación hotelera y, en cuanto tal, significa una invasión de la competencia comunitaria de ordenación de ese importante sector de la actividad turística». Además, el contenido del Real Decreto recurrido atribuye al Estado unas competencias ejecutivas y funciones inspectoras sobre las cuales no tiene título competencial. Ello hace que el Tribunal mantenga que todo el decreto impugnado está viciado de incompetencia. Sin embargo, el fallo no parece ser consecuente con esta conclusión y, tras manifestar que la competencia ejercida por el Estado en el Real Decreto recurrido pertenece a Cataluña, Canarias y Valencia, no declara la anulación de tal Real Decreto sino la no aplicación del mismo en los ámbitos territoriales de las tres comunidades impugnantes.

El voto particular del Magistrado Arozamena Sierra mantiene que el Real Decreto no invade competencias autonómicas. La norma objetada, dice Arozamena, «se inserta en la promoción del turismo, arbitrando medidas que no son del subsector de hostelería: pertenecen al campo de la promoción del mercado turístico tanto interno como internacional (...). La actividad de fomento o de promoción no tiene, por lo general, el riguroso límite territorial que es inherente a la actividad de ordenación. Esto no puede llevar a negar la actividad de promoción desde áreas esta-

tales dirigidas desde el conjunto nacional de la oferta turística a los mercados interior y mundial (...). Las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia de promoción del turismo, pero esta competencia no se extiende —no puede extenderse— a la promoción que se refiere al conjunto de la oferta turística española y que como tal promoción tiene una dimensión que no es localizable en una sola comunidad. Ni la promoción de la oferta turística española invade competencias autonómicas, pues éstas se contraen a la promoción turística de los subsectores de su territorio, ni podrían ceñirse las protagonizadas por la Administración del Estado a los sectores turísticos ubicados en un territorio y no en otros. No hay invasión de competencias autonómicas. Las competencias a las que se contrae el Real Decreto en conflicto en cuanto promoción del turismo contemplándole en su dimensión referida a toda España no pueden ser vindicadas por las Comunidades autónomas».

El voto particular de Arozamena intenta contestar a uno de los argumentos esgrimidos por el abogado del Estado y que el Tribunal no contesta, aunque algún día tendrá que hacerlo. Este argumento es resumido así en los antecedentes: «La potestad estatal de fomento puede ejercerse incluso en los sectores donde el Estado no se haya reservado constitucionalmente competencias directas, pues el fomento a cargo del Estado va ligado a la dirección de la política económica». El caso se repite y se repetirá en numerosos sectores de la actividad de la Administración y el correcto funcionamiento autonómico hace que la pregunta deba ser contestada con urgencia.