



BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

GACETA DE MADRID

Año CCCXXIV

Viernes 24 de agosto de 1984

Suplemento al núm. 203

SUMARIO

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL		PAGINA	PAGINA
Pleno. Conflicto positivo de competencia número 194/1983.—Sentencia número 80/1984, de 20 de julio. A.1	1	Pleno. Conflicto positivo de competencia número 553/1983.—Sentencia número 84/1984, de 24 de julio. B.1	15
Pleno. Conflicto positivo de competencia número 551/1983.—Sentencia número 81/1984, de 20 de julio. A.5	5	Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 191/1982.—Sentencia número 85/1984, de 28 de julio. B.2	18
Pleno. Conflicto positivo de competencia número 552/1983. Sentencia número 82/1984, de 20 de julio. A.8	8	Sala Primera. Recurso de amparo número 283/1983. Sentencia número 86/1984, de 27 de julio. B.7	21
Pleno. Cuestión de nconstitucionalidad número 80/1983.—Sentencia número 83/1984, de 24 de julio. A.11	11	Sala Primera. Recurso de amparo número 643/1983. Sentencia número 87/1984, de 27 de julio. B.11	25

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18768 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 194/1983. Sentencia número 80/1984, de 20 de julio.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 194/1983, planteado por el Abogado del Estado contra el Decreto del Gobierno Vasco 205/1982, de 2 de noviembre de dicho año, sobre servicios, centros y establecimientos sanitarios. Ha sido parte en este conflicto el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, representado por el Abogado del Ilustre Colegio del Señorío de Vizcaya don Javier Otalora Bagensta, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez Picazo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco dictó, con fecha 2 de noviembre de 1982, un Decreto, calificado como Decreto 205/1982, sobre servicios, centros y establecimientos sanitarios, en el cual se establecían, entre otras, las siguientes disposiciones:

1.º Que quedaban sujetos a las previsiones del susodicho Decreto, y a las disposiciones que se dictaran en su desarrollo y aplicación, todos los servicios, centros y establecimientos sanitarios civiles, públicos o privados de cualquier clase o naturaleza, que estén ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca.

2.º Que se consideran servicios, centros y establecimientos sanitarios los centros de asistencia hospitalaria generales o especializados; los centros sanitarios extrahospitalarios, los bancos de sangre, los centros de hemodiálisis, los laboratorios de análisis clínicos y los centros de radiología; los servicios de ambulancia y transporte sanitario, así como los destinados a atención sanitaria y centros móviles y equipos móviles de extracciones; los de formación e investigación sanitaria; las ofi-

cinas de farmacia, botiquines, almacenes y distribuciones de productos farmacéuticos; los balnearios y todos los no incluidos en los apartados anteriores que por su finalidad principal y por razón de las técnicas que utilizan tengan el carácter de sanitario-asistencial.

Quedaban exceptuados los laboratorios y centros o establecimientos de elaboración de drogas, productos estupefacientes, psicotrópicos o similares, especialidades farmacéuticas y sus materias primas y material instrumental médico, terapéutico o colectivo.

3.º Los centros, servicios y establecimientos sanitarios asistenciales quedaban sujetos a la autorización administrativa sanitaria previa para su creación, construcción, modificación, adaptación, de acuerdo con la normativa que les sea de aplicación; la comprobación de que, en el momento de apertura o puesta en funcionamiento, se cumplen las condiciones y requisitos establecidos, comprobación que se formalizará en la correspondiente acta de inspección, sin la cual se considerarán clandestinos; el registro y catalogación; el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los principios de solidaridad e integración sanitaria, tales como la colaboración en actividades de promoción de la salud o prestaciones en caso de urgencia o emergencia sanitarias; la comunicación a la Administración Sanitaria de aquellas informaciones que le sean solicitadas; el control y la inspección del cumplimiento de los requisitos establecido en el presente Decreto, así como la sanción por las infracciones a la normativa de aplicación en cada caso.

4.º Se encomendaban al Departamento de Sanidad y Seguridad Social del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco las siguientes funciones:

a) Establecer y exigir los requisitos técnicos y las condiciones mínimas de los servicios, centros y establecimientos sanitarios a los efectos de conceder la oportuna autorización.

b) La elaboración y mantenimiento del registro y catálogo de los servicios, centros y establecimientos sanitarios.

c) Asegurar el cumplimiento de lo previsto en el apartado d) del artículo 3.º

d) Acordar la suspensión provisional o definitiva, total o parcial, de un servicio, centro o establecimiento sanitario asistencial, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado f) del artículo 3.º

e) Adoptar cuantas medidas sean necesarias para la debida ordenación y control sanitario de los mencionados servicios, centros y establecimientos.

El Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco justifica el antedicho Decreto, señalando que la actividad de los

sectores sanitarios, tanto públicos como privados, debe tener como fin primordial la elevación del nivel de salud de toda la población, lo que va inseparablemente unido a una correcta coordinación y control de los servicios, centros y establecimientos sanitarios. Por ello, se decía, de conformidad con el artículo 18 del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo, así como la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior. Asimismo, la disposición transitoria segunda establece que se entienden transferidas, con carácter definitivo, las competencias ya traspasadas. Entre éstas, y conforme determina el Real Decreto 2209/1979, corresponde al País Vasco el otorgamiento de la autorización oportuna para la creación, construcción, modificación, adaptación o supresión de centros, servicios y establecimientos sanitarios de cualquier naturaleza. Se señalaba asimismo que las competencias atribuidas por este Decreto al Departamento de Sanidad y Seguridad Social se establecen sin perjuicio de las competencias administrativas que para completarlas puedan tener otros Departamentos o Entes públicos.

2. El Gobierno de la Nación, según consta en el acta del Consejo de Ministros celebrado el 25 de enero de 1983, acordó dirigir al Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco un requerimiento de incompetencia, amparado en lo dispuesto en el artículo 62, en relación con el 63 de la Ley Orgánica de este Tribunal, y, a los fines previstos en dicho precepto, estimó que el órgano ejecutivo autonómico había incurrido en incompetencia al dictar el Decreto mencionado.

El Gobierno de la Nación fundó su requerimiento en que el meritado Decreto 205/1982, cuya finalidad sustancial radica en la reglamentación del régimen de autorización administrativa a que se hallan sujetos los servicios y establecimientos de carácter sanitario, contiene aspectos singulares que sobrepasan el ámbito competencial autonómico en materia sanitaria, si bien en su concepción general responde al sistema de distribución de competencias en la materia afectada, por cuanto no puede ofrecer duda el hecho de que la Comunidad Autónoma del País Vasco está capacitada para otorgar las correspondientes autorizaciones, al amparo de lo dispuesto en el artículo 18 de su Estatuto de Autonomía y, de un modo más concreto, vista la transferencia de funciones operada por el Real Decreto 2209/1979, de 7 de septiembre.

Particular relieve tiene en este sentido la previsión recogida en el apartado a) del artículo 4.º del Decreto en cuestión. Se dispone en él que el Departamento de Sanidad y Seguridad Social contará entre sus atribuciones con la de «establecer los requisitos técnicos y las condiciones mínimas de los servicios, centros y establecimientos sanitarios, a los efectos de conceder la oportuna autorización». Entiende el Gobierno que dicha facultad de establecimiento, o, lo que es lo mismo, la determinación de ese soporte normativo general, base y fundamento de las autorizaciones a expedir, se encuadra materialmente en el ámbito de competencias estatales configurado por el artículo 149.1.16 de la Constitución («Bases y coordinación de la Sanidad»), como, por lo demás, pone de manifiesto el artículo 2.º, número 6, del Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre coordinación y planificación sanitaria, que atribuye a la Administración Sanitaria del Estado «la determinación con carácter general de los requisitos técnicos y condiciones mínimas para la aprobación, homologación, autorización, revisión o evaluación de las instalaciones, equipos, estructura, organización y régimen de funcionamiento de los centros, servicios, actividades o establecimientos sanitarios». El contraste entre el artículo 4.º, a), del Decreto causante de este requerimiento y el precepto que acaba de recogerse denuncia sin ambages la antinomia existente entre ambos, y puesto que el mencionado Real Decreto 2824/1981 no hizo sino desglosar o actualizar el potencial contenido en aquel enunciado constitucional en un despliegue de atribuciones estatales fundadas en principios y criterios que se estiman conformes con la Constitución, preciso es concluir en la incompetencia autonómica que en este caso se postula.

En parecidos términos, es dable plantear la omisión de una excepción que, en opinión del Gobierno de la Nación, debería haber encontrado acogida junto a la establecida en el último párrafo del artículo 2.º del Decreto controvertido. En efecto, el artículo 2.º, número 7, del mismo Real Decreto 2824/1981, por imperativo del artículo 3.º de la Ley 30/1979, de 27 de octubre, de extracción y trasplante de órganos, reserva a la competencia de la Administración Sanitaria del Estado la autorización expresa de los centros y servicios dedicados a las prácticas exigidas por las referidas actividades de extracción y trasplante. Pues bien, ante la falta de reconocimiento explícito para esta reserva de competencia estatal en el texto de la disposición autonómica analizada y la cláusula general con que el apartado g) del artículo 2.º de la misma cierran la relación de centros, establecimientos y servicios sujetos a sus prescripciones, obvio es concluir que, con arreglo a sus términos, habrían de ser los órganos competentes de la Administración del País Vasco a quienes correspondería otorgar las autorizaciones relativas a dichos establecimientos o servicios de extracción y trasplante, en contra de la apuntada reserva de competencia en favor del Estado, circunstancia ésta que lleva obligadamente al Gobierno a requerir la necesaria inclusión en el texto del Decreto de la excepción omitida.

Además de todo ello, el Gobierno de la Nación adopta los siguientes acuerdos: 1.º Requerir de incompetencia al Con-

sejo de Gobierno del País Vasco, a fin de que adopte las siguientes disposiciones: Primera. Derogar el apartado a) del artículo 4.º del Decreto 205/1982, de 2 de noviembre, sobre servicios, centros y establecimientos sanitarios, en cuanto atribuye a la competencia autonómica la facultad de establecer los requisitos técnicos y las condiciones mínimas que han de servir de base para el otorgamiento de las autorizaciones que en dicho Decreto se previenen. Segunda. Incluir entre las excepciones contempladas en el artículo 2.º del mismo Decreto la referida a los servicios, centros y establecimientos de extracción y trasplante de órganos. 2.º Plantear ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia en el caso de que el órgano requerido no atienda los extremos a que se contrae el presente requerimiento. 3.º Que por el Ministro de la Presidencia se dé traslado al Consejo de Gobierno del País Vasco de la decisión adoptada, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 63.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Por su parte, el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la sesión celebrada el día 25 de febrero de 1983, acordó no atender el requerimiento de incompetencia del Gobierno de la Nación, por entender que los preceptos objeto del requerimiento se habían adoptado en el marco de las facultades que resultan del artículo 81.1 del Estatuto de Autonomía. Fundó el Gobierno Vasco su posición en que, aun admitiendo lo evidente que en este caso implica que la voluntad del Gobierno no tiene por qué ser coincidente con la de su Grupo parlamentario, máxime cuando el Grupo parlamentario actuaba en la legislatura anterior, existe una incongruencia de planteamiento entre el requerimiento y la postura tomada en la proposición no de Ley preseguida por el portador del Grupo parlamentario socialista del Congreso con fecha de 16 de diciembre de 1981, en relación al Real Decreto 2424/1981, de 27 de noviembre, en el que tiene su apoyo inmediato el requerimiento de incompetencia. En la justificación de la proposición no de Ley se leen conceptos que el Gobierno Vasco asume enteramente. Así se lee que «la exposición de motivos (...) contiene una doctrina reprochable, tanto desde el punto de vista técnico-jurídico como desde el de la política autonómica»; «contra la doctrina de los autores absolutamente dominantes se da una interpretación a la competencia de "coordinación" que desborda con mucho sus límites máximos. Se llega incluso a deducir de dicha competencia coordinadora la atribución de un poder reglamentario y de diversos poderes superiores de ejecución, confundiendo así conceptos tan diferentes como los de coordinación, armonización, reglamentación y jerarquía». Se reitera finalmente que el Real Decreto invade la esfera de competencia del legislativo y la reserva de Ley... Sin embargo, el requerimiento se basa en el Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre.

Se dice en el requerimiento que la competencia definida en el apartado a) del artículo 4.º «se encuadra materialmente en el ámbito de competencias estatales configurado en el artículo 149.1.16 de la Constitución», pero la única razón que se esgrime, aparte la escueta afirmación ya referida, es la antinomia entre el precepto objeto del requerimiento y el artículo 6.º del Real Decreto 2824/1981, sin tener en cuenta que el artículo 18.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que debe integrarse en el bloque de constitucionalidad para determinar el titular de la competencia, establece que «corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior». El requerimiento es, pues, incongruente con el anterior planteamiento del Grupo parlamentario socialista del Congreso, pues ahora se afirma la constitucionalidad, material y formal, de lo que anteriormente se negaba. Por otra parte, aceptar el requerimiento equivaldría a dejar vacía de contenido la competencia comunitaria de desarrollo legislativo, reduciendo en esta materia la competencia a la pura ejecución. Al respecto debe citarse la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual el establecimiento por parte del Estado de unas bases no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad Autónoma. Tampoco puede aceptarse la segunda pretensión del requerimiento, en punto a que la facultad de autorización de los centros y servicios dedicados a las prácticas de extracción y trasplante de órganos, pues se trata de una facultad que, al ser exclusivamente de simple ejecución—autorización—, ha de corresponder, en todo caso, a la Comunidad Autónoma. Además, no es aceptable que se invoque, como razón de la pretensión, una Ley anterior a la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía.

3. Con fecha 25 de marzo de 1983, el Consejo de Ministros consideró desatendido el requerimiento y ordenó a la Abogacía del Estado que planteara el correspondiente conflicto positivo de competencia, al amparo de lo establecido en los artículos 62 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución en lo que se refiere a la disposición impugnada.

En cumplimiento del mencionado acuerdo, el Abogado del Estado promovió el presente conflicto, formulando las siguientes pretensiones:

1.º Que debe declararse que corresponde al Estado la titularidad de las competencias controvertidas en este asunto, que son la competencia para establecer o determinar con carácter general los requisitos básicos y las condiciones mínimas para

la autorización de servicios, centros y establecimientos sanitarios y la competencia para establecimientos de extracción de órganos humanos y las demás que atribuyen a órganos estatales la Ley 30/1979, de 27 de octubre; el Real Decreto 426/1980, de 22 de febrero, y otras disposiciones concordantes.

2.º Que se anule el artículo 4.º, a), del Decreto del Gobierno Vasco 205/1982, de 2 de noviembre, y, asimismo, que se declare que no deben entenderse incluidos en el párrafo 1.º del artículo 2.º del citado Decreto del Gobierno Vasco los centros, servicios y establecimientos sanitarios en cuanto a la autorización de extracción de órganos y piezas anatómicas y competencias concedidas de la Ley 30/1979, de 27 de octubre, y normas que la desarrollan.

Indica el Abogado del Estado, en sus alegaciones, que el objeto del presente conflicto es una pretensión declarativa de incompetencia respecto a dos preceptos del Decreto del Gobierno Vasco 205/1982, de 2 de noviembre, sobre servicios, centros y establecimientos sanitarios (en lo sucesivo, D. 205/1982): a) el artículo 2.º, sólo en cuanto en él han de considerarse incluidos, por fuerza los centros y servicios en que se efectúen extracciones de órganos u otras piezas anatómicas humanas, y b) el artículo 4.º, en su apartado a), pues el establecimiento de «requisitos técnicos y condiciones mínimas» para la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios es una competencia exclusiva del Estado que debe entenderse comprendida en las «bases y coordinación general de la Sanidad», a que se refiere el artículo 149.1.16 de la Constitución. Lo que se plantea es, pues, si los artículos 2.º y 4.º, a), del D. 205/1982 en la forma expuesta respetan o no el orden de competencias que se deriva del artículo 149.1.16 de la Constitución. Se trata de la delimitación de dos titularidades competenciales, una atribuida con carácter exclusivo por la Constitución al Estado (artículo 149.1.16 de la Constitución) y otra asumida por la Comunidad Autónoma, con fundamento en la Constitución, con arreglo al artículo 18 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV).

Sobre el vicio de incompetencia del que —a su juicio— adolece el artículo 2.º del D. 205/1982, dice el Abogado del Estado que este precepto considera «servicios, centros o establecimientos sanitarios a los efectos de este Decreto» a los que enumera en sus letras a) a f) y, además, «todos los no incluidos en los apartados anteriores que por su finalidad principal o por razón de las técnicas que utilicen tengan el carácter sanitario asistencial», exceptuando (artículo 2.º, último párrafo, del citado Decreto) sólo a laboratorios y centros o establecimientos de elaboración de drogas, estupefacientes y otros productos de importancia farmacológica, así como de material e instrumental médico o similar. Quedan de forma patente sujetos al Decreto en conflicto aquellos centros, establecimientos y servicios en que se efectúe la extracción y trasplante de órganos humanos o piezas anatómicas, a que se refieren la Ley 30/1979, de 27 de octubre; el Real Decreto 426/1980, de 22 de febrero, y el artículo 2.7 del Real Decreto 2824/1981. Según este último precepto, es de competencia estatal la acreditación, homologación y autorización de los centros y servicios a que se refieren las otras dos normas «con la colaboración de las demás Administraciones Públicas Sanitarias en las tramitaciones correspondientes». Por su parte, el artículo 3.º de la Ley 30/1979 atribuye expresamente al hoy Ministerio de Sanidad y Consumo la competencia para autorizar los centros en que pueda efectuarse la extracción de órganos. Finalmente, también se atribuyen competencias al respecto al Ministerio de Sanidad y Consumo en el Real Decreto 426/1980, de 22 de febrero, y en la Resolución de 27 de junio de 1980. Todas estas competencias, que, con fundamento en el artículo 149.1.16 de la Constitución, atribuyen al Estado la Ley 30/1979 y sus disposiciones de desarrollo, son nítidas y palmariamente invadidas por el Decreto que nos ocupa. La Ley 30/1979 es una Ley posconstitucional, que no fue impugnada en su momento por los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como tampoco lo fue el Real Decreto 426/1980. Mas aún: en el procedimiento 85/82, el Gobierno Vasco se abstuvo de plantear conflicto respecto al artículo 2.7 del Real Decreto 2824/1981. Este comportamiento sólo puede ser considerado de una manera: como reconocimiento de que la Ley 30/1979, el Real Decreto 426/1980 y el artículo 2.7 del Real Decreto 2824/1981 se ajustan a la Constitución. Reconocimiento que ahora contradice el D. 205/1982. La competencia estatal del artículo 3.º de la Ley 30/1979 y las que determinan sus disposiciones de desarrollo se funda en el artículo 149.1.16 de la Constitución, que atribuye exclusivamente al Estado las «bases y coordinación general de la sanidad». A partir de la jurisprudencia inaugurada por la sentencia 1/1982, de 28 de enero, ha quedado claro que una competencia como la que nos ocupa —bases y coordinación general— no se reduce a una «normación principal», sino que la noción material de «base» (o aspecto básico o esencial de una materia) puede justificar que la Ley, o una norma que tenga su base en una Ley, retenga para órganos estatales poderes de ejecución, que sean necesarios para satisfacer un interés general o supracomunitario, cuando en tal ejecución sea necesario efectuar valoraciones generales de los intereses nacionales de conjunto, que no consienten fragmentación entre las diversas Comunidades Autónomas. La Ley 30/1979 disciplina lo que no cabe considerar de otra manera que como «bienes y derechos de la personalidad» (órganos y piezas anatómicas humanas de personas vivas y muertas). Constituye, pues, una normación sanitaria básica, en evidente conexión con el derecho fundamental

de integridad física e incluso con la competencia estatal sobre legislación civil. La Ley 30/1979 reserva, así, al Estado las competencias sobre las que se viene insistiendo por diversas razones. Primeramente, porque, debido a la novedad y correlativa necesidad de control de las técnicas de extracción e implantación, es necesario que existan unos mismos criterios de autorización para toda España, por repercutir en bienes vitales de primer orden, en que la igualdad entre los españoles debe ser preservada (artículos 9.2, 14 y 139.1 de la Constitución, en relación con los artículos 15 y 43.1 de la misma). Además, y en segundo lugar, la Ley 30/1979, en su artículo 7.1, y el Real Decreto 426/1980 (artículo 6.6, por ejemplo) prevén un sistema único de intercambio y circulación de órganos de carácter nacional (supracomunitario) en que los centros se integran (y que debe valorarse específicamente en la autorización: así, el artículo 6.6 del Real Decreto 426/1980), con posibilidad incluso de colaboración internacional (disposición final cuarta, 3, del Real Decreto 426/1980). La preservación de esta «unidad sistemática» exige una homogeneidad de condiciones de los centros y servicios sanitarios que sólo puede lograrse concentrando en el Estado la competencia de autorización.

El artículo 4.º, a), del D. 205/1982 ha sido dictado con incompetencia, según el Abogado del Estado, porque dispone que corresponde al Departamento Vasco de Sanidad y Seguridad Social el «establecer y exigir los requisitos técnicos y las condiciones mínimas de los servicios, centros y establecimientos a los efectos de conceder la oportuna autorización». Fácilmente se comprueba que al redactar este texto se ha tenido a la vista el artículo 2.6 del Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre, pues este precepto dispone que corresponde a la Administración del Estado «la determinación con carácter general de los requisitos técnicos y condiciones mínimas para (...) la autorización (...) de los centros, servicios, actividades o establecimientos sanitarios». Se trata de garantizar un «mínimo técnico común» en cuanto a instalaciones, equipos, organización y prestación en los centros, servicios y establecimientos sanitarios. Sin este «mínimo común» difícilmente puede hablarse ni de un sistema sanitario español ni de efectiva igualdad en el derecho a la protección de la salud (artículos 9.2, 43 y 149.1.1 de la Constitución). Se trata, pues, de coordinar los distintos subsistemas sanitarios autonómicos, lo que sería de todo punto imposible si entendiera entregada a las Comunidades Autónomas, a título de competencia de «desarrollo legislativo y ejecución», la posibilidad de fijar de modo divergente requisitos técnicos y condiciones mínimas de autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios. Pues bien, la expresión «establecimiento y exigencia» del artículo 4.º, a), del D. 205/1982 viene a significar virtualmente lo mismo que «determinación con carácter general» del artículo 2.6 del Real Decreto 2824/1981.

Concluye su alegato el Abogado del Estado solicitando que declaramos que corresponde al Estado la titularidad de las competencias controvertidas, que son la competencia para establecer y determinar con carácter general los requisitos técnicos y las condiciones mínimas para la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios y las competencias para autorizar la extracción de órganos humanos y demás que atribuyen al Estado la Ley 30/1979, de 27 de octubre; el Real Decreto 426/1980, de 22 de febrero, y otras disposiciones concordantes; y, consiguientemente, que se anule el artículo 4.1 del Decreto del Gobierno Vasco 205/1982, de 2 de noviembre, y, asimismo, que se declare que no deben entenderse incluidos en el párrafo primero del artículo 2.º del citado Decreto del Gobierno Vasco los centros, servicios y establecimientos sanitarios, en cuanto a la autorización de extracción de órganos y piezas anatómicas y a las competencias conexas de la Ley 30/1979, de 27 de octubre, y normas que la desarrollan.

4. El Abogado del Gobierno Vasco ha afirmado que en el supuesto que se debate —la competencia del Gobierno Vasco para dictar los preceptos impugnados— entra de lleno en el artículo 18 EAPV, ya que no se trata sino de desarrollar y ejecutar la normativa básica del Estado en materia de Sanidad interior y de organizar dentro del territorio del País Vasco los servicios relacionados con las citadas materias. El sistema de organización territorial y la gestión de los respectivos intereses de que habla el artículo 137 de la Constitución no se puede basar en la desconfianza que resulta de entender que el interés general de todos los españoles sólo puede ser defendido correctamente por el Estado. En otro caso, se estaría transformando el sistema constitucional basado en el principio de autonomía, y estructurado, en consecuencia, en torno al de lealtad al sistema, configurando a los órganos generales del Estado, y en concreto, en este caso, al Gobierno, como defensor privilegiado de aquellos principios frente a los demás entes territoriales, como si éstos estuviesen siempre dispuestos a violentar la Constitución. No cabe interpretar el estado de las Autonomías con esquemas jurídicos y técnicos que excluyan a la Comunidad de las responsabilidades que le competen, apelando al interés general indiscriminadamente, pues, como dice el Tribunal Constitucional en su sentencia de 16 de noviembre de 1981, «para el intérprete de la Ley el ámbito concreto del interés es ya un dato definido, pues la ley misma (en este caso, el Estatuto de Autonomía del País Vasco) como repertorio concreto de competencias», o sea, que ese interés general ya está considerado en el reparto de competencias hecho por el Estatuto y no admite una reconsideración, trasladando la

decisión política desde el legislador al Juez. El interés general de todos los españoles se atiende también a través de las Comunidades y no sólo a través de los órganos generales del Estado (ya que todo es Estado), y la defensa del interés nacional y general abarca también y de modo preferente la defensa del principio de autonomía que estructura al Estado. Tampoco puede derivarse nada contra la competencia de la Comunidad Autónoma del hecho de no haber planteado recurso contra la Ley 30/1979 y el Real Decreto 426/1980 sobre extracción y trasplantes de órganos. Si se entendiera de otro modo, se estaría fomentando una innecesaria—dado el principio general de su plenitud del Derecho estatal—y masiva dinámica de recursos «ad cautelam», siempre que cupiera alguna interpretación inconstitucional o poco compasiva con la ordenación de competencias de la Comunidad Autónoma. En esta materia no se ha hecho ninguna reserva total de competencia para el Estado, por lo que el régimen jurídico, según el artículo 149.3 de la Constitución es claro: la competencia de la Comunidad es la que resulta del epígrafe general de Sanidad interior del artículo 18 EAPV. En otras palabras: corresponde a la Comunidad el desarrollo legislativo y la ejecución. Lo mismo cabe decir—en opinión del Abogado del Gobierno Vasco—del argumento basado en el artículo 15 de la Constitución. El encuadre lógico de la materia no está en el artículo 15 de la Constitución, sino en los artículos 41 y 43, con lo cual las competencias de los poderes públicos se remiten al título VIII. Además los bienes y derechos de la personalidad, de acuerdo con los artículos 1.º y 10 de la Constitución son todos ellos derechos subjetivos; y, finalmente, la mejor prueba de que el punto de conexión competencial de toda la materia a favor del Estado no es el artículo 15 de la Constitución se manifiesta por el hecho de que la Ley 30/1979 no es orgánica.

Respecto al artículo 4.º a), del D. 205/1982, el Abogado del Gobierno Vasco dice que la argumentación del Abogado del Estado confunde dos planos. De un lado, se encuentra el plano de la competencia que corresponde innegablemente a la Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto, que se pronuncia al respecto en el artículo 18. De otro lado, están los límites y condicionamientos que ha de tener en cuenta la Comunidad cuando ejerza la competencia. No ha habido todavía ejercicio concreto de la competencia por parte del País Vasco, de suerte que lo que pretende la Administración Central no es coordinar una competencia de la Comunidad, para lo cual estaría lógicamente autorizada por el artículo 149.1.16 de la Constitución, sino despojar al País Vasco de su titularidad sobre las competencias de desarrollo y ejecución que le reconoce el Estatuto de Autonomía, como son las que declara el D. 205/1982 del Gobierno Vasco en sus artículos 2.º y 4.º a). Al establecerse que corresponde a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el artículo 181 de su Estatuto de Autonomía, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, se determina que corresponde al Departamento de Sanidad y Seguridad Social el ejercicio de las competencias que resultan del artículo 18 EAPV. Aun en la hipótesis de que el Tribunal declarara que la competencia para «la determinación con carácter general de los requisitos técnicos y condiciones mínimas para la autorización de los centros, servicios, actividades o establecimientos sanitarios» corresponde al Estado, el artículo 4.º a), del Decreto recurrido seguiría siendo plenamente conforme con la distribución de competencias que realizan la Constitución y el Estatuto. En la hipótesis de que la competencia fuera estatal por estimar el Tribunal que nos encontramos ante un elemento básico, habría que tener en cuenta que también el Tribunal ha señalado que «el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad» (sentencia de 28 de enero de 1982), por lo cual siempre cabe establecer o nuevos requisitos o desarrollar más ampliamente los establecidos por el Estado. El artículo 4.º a), recurrido es plenamente conforme al esquema competencial. No prejuzga si un requisito debe ser o no básico, ni prejuzga competencias estatales en la materia. Sólo dice que corresponde el ejercicio de una competencia a un Departamento del Gobierno Vasco.

En cuanto a las competencias de ejecución en materia de centros de extracción y trasplante de órganos, el Gobierno del Estado pretende no ya sólo que le corresponde la determinación de los requisitos mínimos, sino algo más: que a la Comunidad Autónoma ni siquiera le corresponde, en este caso concreto, el ejercicio de las facultades de pura ejecución. La competencia de la Comunidad Autónoma en la materia se basa en los preceptos estatutarios, pero se apoya también en el artículo 5.º g), del Real Decreto 2208/1979, de Transferencias al Consejo General Vasco, antecedente inmediato y referencia obligada. En él no se hizo, respecto a los centros de trasplante o extracción de órganos, ninguna distinción, por lo cual hay que entenderlos sometidos al sistema que se contempla en el Decreto de Transferencia, ya que, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, en el caso de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña las transferencias han pasado a ser definitivas, de acuerdo con las previsiones de sus respectivos Estatutos de Autonomía. La argumentación de la Abogacía del Estado, pretendiendo que produce una invasión de competencia el artículo 2.º del D. 205/1982, porque colisiona con el artículo 3.º de la Ley 30/1979, no es admisible. La excepcionalidad con la que la sentencia 1/1982, de 28 de enero, prevalece los casos en los que pueda retenerse

la ejecución en ciertas materias en manos de los órganos generales del Estado en razón de su carácter básico no permite ampliar ese criterio a un caso como éste. Siempre será distinto, como calidad competencial desarrollar la legislación básica que ejecutarla. Otra cosa sería hacer perder el sentido de las palabras. La ejecución no sería ejecución y el desarrollo no sería desarrollo. La seguridad jurídica no es sólo un principio de relación entre la Administración y los particulares. También las Administraciones entre sí se deben a esa regla y la Comunidad Autónoma puede y debe apearse a ese principio cuando actúa como sujeto de derecho ante el Tribunal.

El País Vasco no ha actuado todavía el contenido de su competencia, en el sentido de haber establecido ya requisitos o criterios en un sentido o en otro. Lo único que ha hecho ha sido declarar reglamentariamente la competencia que le corresponde según el Estatuto. Esa declaración se ordena a organizar su propia Administración de la salud y sus relaciones de desarrollo legislativo y ejecución con sus administrados. Por eso, no cabe entender excluidos del sistema de autorizaciones, que establece el D. 205/1982, del Gobierno Vasco, a los servicios de trasplantes y extracción de órganos, sin perjuicio de que el contenido de esa competencia, en cuanto al establecimiento de requisitos mínimos o generales para dichos servicios, pueda estar condicionado por principios básicos de carácter supracomunitario o incluso por acuerdos internacionales que hayan sido suscritos por España.

No se acaba de entender en qué afecta a la igualdad de los españoles, como afirma la Abogacía del Estado, citando los artículos 9.2, 14 y 139 de la Constitución, el sistema de autorizaciones. No hay razón alguna para pensar que los técnicos de una Administración son siempre los mejores; además, sobre la salud de las personas inciden infinidad de materias de competencia de la Comunidad Autónoma, y finalmente, nadie discute en principio la existencia de «unos mismos criterios de autorización», si los mismos se limitan a establecer los elementos básicos de una materia (artículo 18.1 EAPV) que luego corresponde desarrollar y ejecutar a la Comunidad Autónoma.

Tampoco cabe deducir que la competencia de autorización sea estatal del artículo 7.º 1, de la Ley 30/1979, aparte de que hace referencia no sólo al nivel nacional, sino también al nivel de la Comunidad Autónoma. Lo único que podría deducirse, en general y al margen de otros elementos de análisis, es que, a efectos de obtener autorización, será preciso integrarse en esas organizaciones. Pero tampoco es así, ya que facilitar no implica una obligación, y, por tanto, si se estableciera por Reglamento, éste sería ilegal, por establecer una obligación no establecida por Ley; el Reglamento carecería de habilitación legal y el Gobierno actuaría «extra vires». En consecuencia, si los centros no tienen obligación de establecer esos mecanismos de coordinación; si, al no establecerse obligación legal, ni siquiera puede decirse que sea un requisito «básico» que condicione la autorización, no puede argumentarse en favor de una competencia estatal de ejecución en lo que se refiere a este tipo de centros.

5. Por providencia de 12 de julio de 1984 se señaló el día 19 siguiente para la deliberación y votación como así se realizó.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El artículo 4.º a), del D. 205/1982, de 2 de noviembre, del Gobierno Vasco, sobre servicios, centros y establecimientos sanitarios, disponía, como ya se ha dicho, que corresponde al Departamento de Sanidad y Seguridad Social de dicho Gobierno, entre otras cosas, el establecer y exigir los requisitos técnicos y las condiciones mínimas de los servicios, centros y establecimientos sanitarios a los efectos de conceder la oportuna autorización. Dicha disposición guarda relación muy directa y, por tanto, puntos de contacto con la regla 6.ª del artículo 2.º del Real Decreto del Gobierno de la Nación número 2824/1981, que consideraba como función de la Administración Sanitaria del Estado la determinación con carácter general de los requisitos técnicos y condiciones mínimas para la aprobación, homologación, autorización, revisión o evaluación de instalaciones, equipos, estructuras, organización y funcionamiento de centros, servicios, actividades o establecimientos sanitarios. Sobre esta materia, este Tribunal tuvo ocasión de pronunciarse en su sentencia de 28 de abril de 1983, dictada en los conflictos números 94 y 95/82, promovidos por las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco en relación con el mencionado Real Decreto 2824/1981. En el fundamento jurídico 2.º de la referida sentencia se señaló que la determinación general de los mencionados requisitos y condiciones de los centros, servicios, actividades y establecimientos sanitarios debía entenderse como una competencia de fijación de bases, que es, por tanto, en virtud del mandato del artículo 149.1.16 de la Constitución de titularidad estatal «en cuanto trata de establecer características comunes en los centros, servicios y actividades de dichos centros». En la citada sentencia se decía también que tales requisitos y competencias debían considerarse siempre como mínimos y que, por consiguiente, por encima de ellos, cada Comunidad Autónoma que posea competencia en materia sanitaria, como ocurre con la del País Vasco, puede establecer medidas de desarrollo legislativo y puede añadir a los requisitos mínimos determinados con carácter general por el Estado otros que entienda oportunos o especialmente adecuados.

De esta suerte, puede admitirse que la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que su Estatuto de Au-

tonomía en el artículo 18 le atribuye, como competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de las bases fijadas por el Estado, comprende la fijación de las susodichas condiciones y requisitos de los servicios, centros y establecimientos sanitarios, como medida complementaria de las disposiciones estatales sobre la materia, y que la competencia comunitaria se concreta, por ende, en la posibilidad de establecer requisitos adicionales de los mínimos señalados por la normativa estatal, de los que en ningún caso podrá prescindirse. Existe, de este modo, una posible interpretación de la norma impugnada que resulta conforme con los mandatos constitucionales y que permite su conservación. El precepto discutido se ajusta al orden competencial derivado de la constitución del Estatuto de Autonomía si los términos «requisitos técnicos» y «condiciones mínimas», que la Administración del País Vasco puede establecer, se entienden referidos a datos complementarios y adicionales de los requeridos en la normativa estatal y sin que en ningún caso pueda suponer una exclusión o una reducción de los requisitos y condiciones mínimas establecidas por la normativa básica del Estado. Sólo por encima del mínimo común a todas las Comunidades Autónomas, establecido por la normativa estatal, el Gobierno Vasco o su Administración pueden establecer los requisitos y condiciones que puedan considerarse como mínimos complementarios en el territorio de esa Comunidad, sin perder de vista, asimismo, que tal función se lleva a cabo como desarrollo de las bases de la legislación estatal, según el artículo 18 del Estatuto de Autonomía, por lo que los actos que en ejecución de esta competencia se realicen habrán de moverse siempre en el marco de las bases y dentro del espíritu de ellas, pues es a ellas a las que se trata de dar desarrollo y cumplimiento.

2. La cuestión que plantea el Abogado del Estado en relación con el artículo 2.º del discutido Decreto del Gobierno Vasco, pretende que corresponda al Estado, no sólo la emanación de la normativa básica sobre centros, establecimientos y servicios en que se efectúen extracciones de órganos u otras piezas anatómicas humanas, sino también la competencia para llevar a cabo las concretas autorizaciones. El Abogado del Estado reconoce que el otorgamiento de las autorizaciones es una competencia de ejecución, pero que en el caso del establecimiento en que se efectúen extracciones de órganos y piezas anatómicas humanas hay que entenderla incluida dentro de la idea de Bases de la Sanidad Nacional de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución. Se funda el Abogado del Estado para mantener esta idea en las disposiciones de la Ley 30/1979, y las normas complementarias de la misma entre las que se encuentra el artículo 2.7 del Real Decreto 2824/1981, que atribuye a la Administración Sanitaria del Estado la acreditación, la homologación y la autorización de los mencionados centros o servicios.

Sin embargo, esta fundamentación no es enteramente consistente. La Ley 30/1979, que regula las extracciones de órganos y piezas anatómicas, aprobada con anterioridad a la constitución de la Comunidad Autónoma, no realiza ninguna delimitación, como hubiera sido deseable, entre lo que deben considerarse aspectos básicos y materias de simple desarrollo en la regulación de la extracción y trasplante de órganos humanos y esta delimitación fue realizada únicamente por el mencionado Real Decreto 2824/1981. Sobre el citado artículo 2.7 del Real Decreto 2824/1981, se pronunció este Tribunal en su sentencia número 42/1983, de 20 de mayo («Boletín Oficial del Estado» suplemento número 144, de 17 de junio de 1983, página 7), que se dictó en el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con los preceptos del Real Decreto. En la sentencia 42/1983, este

Tribunal dijo que la competencia de acreditación, homologación y autorización de los centros y establecimientos, única de que aquí puede tratarse, excede de la coordinación general que el Real Decreto atribuye a la Administración Sanitaria Nacional, y que en relación con otros títulos competenciales, hay que señalar que corresponde al Estado la regulación de la extracción y trasplantes de órganos, porque así resulta de su incidencia en el ámbito de los derechos de la personalidad, que, como tales no están comprendidos en la materia de sanidad, pero que en la medida en que aparecen implicadas competencias de la Administración sanitaria, y sólo en este sentido, la regulación ha de considerarse como básica en materia de sanidad y ha sido llevada a cabo, en lo que aquí interesa, por la Ley postconstitucional 30/1979. En la referida sentencia se extrae del anterior razonamiento la conclusión de que la competencia comprendida en el artículo 2.7 del Real Decreto 2824/1981, no es de carácter normativo, sino claramente de ejecución, y dado que no se observa que existan razones que justifiquen el incluir como una competencia básica la acreditación, homologación y autorización de los centros y establecimientos de que hablamos, hay que concluir que, en el caso que tal sentencia decidía, la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña y lo mismo debe decirse en el momento actual por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma del País Vasco. En la sentencia 42/1983, se añadió que la conclusión que se extraía, como todas las declaraciones de competencia realizadas en dicha sentencia, tiene carácter provisional, hasta tanto el Estado delimite por Ley las bases de la sanidad interior y el ámbito de las demás competencias, y lo mismo puede decirse en el momento actual.

FALLO:

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Primero.—Reconocer la titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco para establecer y exigir requisitos técnicos y condiciones mínimas de centros sanitarios, como complemento de los requisitos y condiciones consideradas como mínimas por la Administración sanitaria del Estado para todo el territorio nacional y dentro del marco de las bases fijadas por la legislación estatal.

Segundo.—Reconocer la titularidad de dicha Comunidad Autónoma para el ejercicio de las competencias previstas en el Decreto 205/1982, respecto de los centros de extracción y trasplantes de órganos, dentro de los mismos límites señalados en apartado anterior y con carácter provisional hasta tanto el Estado delimite por Ley las Bases de la Sanidad Interior.

Tercero.—Alzar la suspensión del artículo 4.º, a), del Decreto del Gobierno Vasco 205/1982, que se acordó por providencia de 30 de marzo de 1983 y se mantuvo por auto de 5 de agosto del mismo año.

Publiquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 20 de julio de 1984.—Firmado.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Francisco Pera Verdaguer.—Rubricados.

18769

Pleno. Conflicto positivo de competencia número 551/83. Sentencia número 81/1984, de 20 de julio.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, don Jerónimo Arozamena Sierra, don Ángel Latorre Segura, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Ángel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 551/83, planteado por el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Santiago Aranzadi Martínez-Inchausti, en relación con la Resolución de 13 de mayo de 1983, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, por la que se anuncian Registros de la Propiedad vacantes para su provisión en concurso ordinario, en lo que se refiere a las vacantes del País Vasco. Ha sido parte el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y Ponente el Magistrado don Ángel Escudero del Corral, quien expresa el parecer del Tribunal,

I. ANTECEDENTES

Primero.—Con fecha 29 de julio de 1983 don Santiago Aranzadi Martínez Inchausti, Abogado del Colegio de Vizcaya, en

nombre del Gobierno Vasco plantea conflicto positivo de competencia respecto de la Resolución de 13 de mayo de 1983 de la Dirección General de los Registros y del Notariado por la que se anuncian Registros de la Propiedad vacantes para su provisión en concurso ordinario, entre los cuales se encuentran los de Bilbao número I-I-B y Vergara I.

Señala el Abogado del Gobierno Vasco que, de acuerdo con el artículo 12.3 de su Estatuto de Autonomía:

A) La Comunidad Autónoma del País Vasco goza de la facultad exclusiva en materia de ejecución de la legislación estatal sobre nombramiento de Registradores de la Propiedad, puesto que no se establece ninguna cláusula de «en coordinación» o «sin perjuicio», etcétera. Por tanto, tan sólo la Comunidad Autónoma del País Vasco puede proceder al nombramiento de Registradores de la Propiedad cuando las vacantes se produzcan en el ámbito territorial del País Vasco.

B) Al ser una competencia de ejecución de la legislación del Estado sobre nombramientos de Registradores, es obvio que su contenido abarca, como mínimo, lo señalado en el artículo 204 EAPV, que dice que «las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva, comprenden la potestad de administración, así como en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de servicios correspondientes».

Por ende, es obvio concluir que, al menos corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la potestad de administración en los nombramientos de los Registradores de la Propiedad que hayan de cubrir las vacantes ubicadas en su ámbito territorial.