

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a catorce de junio de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

18874 Pleno. Sentencia 203/1993, de 17 de junio de 1993. Conflicto positivo de competencia 284/1986. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1.945/1985 por el que se regula la Hemodonación y los Bancos de Sangre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados; ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 284/1986, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a diversos artículos del Real Decreto 1.945/1985, de 9 de octubre, por el que se regula la Hemodonación y los Bancos de Sngre. Ha sido parte el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 15 de marzo de 1986, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, don Sergio González Delgado, plantea conflicto positivo de competencias frente al Real Decreto 1.945/1985, de 9 de octubre, por el que se regula la Hemodonación y los Bancos de Sangre, en sus arts. 2.2, 3.1, 18.3, Disposición adicional tercera y Disposición final primera. Manifiesta el Abogado de la Generalidad que, formulado el correspondiente requerimiento de incompetencia al Gobierno, respecto de los arts. 2.2, 3.1, 18.3 y Disposiciones adicionales primera y tercera, y Disposición final primera, el Gobierno atendió al requerimiento en lo que se refiere a la Disposición adicional primera del Decreto, no atendiéndolo respecto del resto de su contenido.

2. Procede, en primer lugar, el Abogado de la Generalidad a analizar el régimen constitucional y estatutario del reparto de competencias en materia de Sanidad, a la vista de las disposiciones constitucionales y estatutarias, y de la normativa referente a transferencia de servicios, concluyendo que, fuera de la competencia estatal sobre las bases, la coordinación general y la alta inspección en materia de Sanidad, todo el resto de dicha materia ha sido entregado a la disponibilidad de la Generalidad, que,

por tanto, podrá ejercer sobre ella la potestad de desarrollo legislativo, la reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección.

3. La fijación de las bases, mantiene, es una competencia material que está concebida estructuralmente para la regulación del interés general de la materia de que se trate. El Tribunal Constitucional ha afirmado que el instrumento para establecer las normas básicas con posterioridad a la Constitución es la Ley (STC 1/1982), aún cuando admitió posteriormente que puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno, de modo complementario, puede hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto algunos de los aspectos básicos de una materia determinada (STC 32/1983). Sin embargo, como señaló en la misma Sentencia, «lo que no podía hacer el Gobierno es definir en términos generales y por Real Decreto lo que es básico, pues es al legislador post-constitucional a quien corresponde establecer lo que se entiende por bases en una materia».

Desde esta perspectiva, el art. 2.2 del Real Decreto impugnado, que atribuye al Ministerio de Sanidad y Consumo la competencia para establecer «los patrones, métodos, requisitos técnicos y condiciones mínimas para la obtención y preparación de sangre y sus componentes y control de sanidad» vulnera el orden de competencias establecido en la C.E. Si bien no se infringe directamente con esta disposición la distribución competencial entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, el Estado ha ejercido su competencia a través de un órgano inapropiado. La fijación de las bases por vía del Real Decreto sólo puede hacerse cuando sean complementarias de las previstas por una ley post-constitucional, sin que pueda, mediante Decreto, el Gobierno determinar *ex novo* la naturaleza básica de una regulación; y además, tal competencia pertenece al Gobierno, y no puede ser a su vez delegada en un Ministerio. Y no cabe alegar que el legislador a través de la Ley 30/1979, de 27 de octubre, sobre extracción y trasplante de órganos ya estableció las bases que ahora trata de complementar la norma impugnada, puesto que tal Ley sólo contiene principios básicos sin relación con la materia que ahora se contempla. Tampoco sirve como punto de referencia para legitimar la regulación reglamentaria de que se trata la legislación pre-constitucional (Decreto 1.574/1975) puesto que el Ejecutivo no completa, sino que define, lo que es básico; aparte de que el Decreto 1.574/1975 fue profundamente afectado en virtud de las transferencias realizadas por el Real Decreto 2.210/1979, de 7 de septiembre.

En cuanto al art. 3.1 de la norma que se impugna, cabe invocar las mismas razones ya expuestas. El art. 3.1 exige que «la donación de sangre o de alguno de sus componentes se realice bajo control o vigilancia médica, y cumpliendo los requisitos, condiciones mínimas y garantías que se señalan en el presente Real Decreto y en las normas de su desarrollo», por lo que se ha incurrido, asimismo, y por las mismas razones ya apuntadas, en incompetencia.

Lo mismo ocurre en relación con el art. 18.3, referente a la actividad general que desarrolle la Red Nacional de Bancos de Sangre. No es ajustado, en efecto, el orden competencial, reservar al Ministerio de Sanidad y Consumo la facultad de dictar la «normativa básica general», es decir, la edición de las bases que habrán de regir el ejercicio de la citada actividad, ya que tal potestad corresponde al legislador.

Idéntico razonamiento se aplica en relación con la Disposición adicional primera. El único órgano estatal que puede ejercer la competencia referida a obtención y manipulación de sangre humana, y a los requisitos que han de reunir los Bancos de Sangre, es el Poder Legislativo, y no el Ministerio de Sanidad y Consumo.

4. La Disposición final primera, por último, ignora las competencias ejecutivas que ostenta la Generalidad de Cataluña. La autorización de que trata la Disposición final primera a determinados Bancos de Sangre constituye simplemente un acto de aplicación del Derecho, desprovisto de todo carácter normativo, máxime a la vista de la normativa de transferencias. Y no puede considerarse que sea una manifestación de la competencia de coordinación, pues ésta es una técnica que consiste en señalar objetivos o resultados a alcanzar, pero sin sustituir al titular de la competencia ejecutiva, que será en definitiva quien deberá llevar a término las actuaciones correspondientes.

5. Por todo ello, suplica al Tribunal dicte Sentencia por la que se anulen los referidos preceptos del citado Real Decreto por no respetar el orden establecido en la Constitución, declarando en particular, que la competencia controvertida en lo que concierne a la Disposición final primera corresponde en Cataluña a la Generalidad.

6. Por providencia de 20 de marzo de 1986, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el conflicto, y dar traslado al Gobierno, por conducto de su Presidente, de la demanda y documentos presentados, al objeto de que, en el plazo de veinte días, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Acordó, asimismo la Sección, dirigir al Presidente del Tribunal Supremo el oficio previsto en el art. 61.2 L.O.T.C.; y dispuso finalmente la publicación de la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento.

7. Con fecha 19 de abril de 1986 presenta escrito de alegaciones el Abogado del Estado, destacando en primer lugar que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no pone en duda la titularidad estatal para la emanación del Real Decreto en cuestión, ya que circunscribe la pretendida anulación por vicio de incompetencia, a preceptos concretos. Añade que según expresamente señaló el Consejo Ejecutivo en el requerimiento previo, «los métodos, requisitos técnicos y condiciones mínimas» tienen carácter de materia básica.

La impugnación de los arts. 2.2, 3.1, 18.3 y Disposición adicional tercera no se fundamenta en la negación del contenido material básico de las regulaciones a que se refiere, sino en la ausencia de cobertura legal para remitir a la potestad reglamentaria estas materias básicas. Únicamente la impugnación de la Disposición final primera se funda en la naturaleza ejecutiva de la facultad de que se trata, supuestamente carente de cobertura en las competencias de base y coordinación que reserva el Estado el art. 149.1.16 C.E.

Continúa el Abogado del Estado señalando que es necesario examinar una cuestión procesal cuya importancia trasciende la controversia concreta: esto es, si existiendo un reconocimiento expreso por la parte promotora del conflicto acerca de su falta de titularidad competencial sobre la materia, puede fundamentarse el conflicto positivo de competencia exclusivamente en la insuficiencia de rango de la normativa reglamentaria, por lo que el poder público, reconocidamente competente, ejerce su competencia. Para el Abogado del Estado, fuera del específico procedimiento regulado en el Título V L.O.T.C., el planteamiento ha de efectuarse ante la competente jurisdicción contencioso-administrativa. Ciertamente, no cabe identificar el objeto de los conflictos positivos de competencia con la mera *vindicatio potestatis* y la jurisprudencia constitucional ha afirmado que en relación con determinadas competencias de titularidad estatal, la determinación del órgano y la forma de la norma es tan trascendental que resulta indisoluble de la titularidad de la competencia

controvertida, así como que son objeto procesal idóneo de los conflictos de competencias aquellas pretensiones que buscan la remoción de una norma impeditiva de modo indirecto del efectivo despliegue de las competencias propias, defendiendo éstas frente a una obstrucción ilegítima. Pero todo ello no excluye la exigencia de una afirmación de la competencia propia por la parte promotora del conflicto como presupuesto esencial del planteamiento de ese procedimiento. Así resulta de la propia jurisprudencia constitucional: en la STC 32/1983, F.J. 1.º (y en el F.J. 2.º de la STC 42/1983) se precisa que el problema del rango normativo no puede constituir el objeto autónomo de una pretensión de inconstitucionalidad a debatir en un conflicto de competencia ni plantearse *in abstracto* y como pretensión principal. Como resulta de otras decisiones (citándose la STC 12/1985, F.J. 2.º, así como la STC 1/1986), para que la insuficiencia de rango aparezca como pretensión idónea en un conflicto constitucional positivo de competencia sería preciso que la supuesta insuficiencia de rango represente una obstrucción ilegítima de las competencias propias de la parte promotora del procedimiento, lo que, a su vez, comportará el carácter complementario y no principal de la pretensión relativa a dicha insuficiencia de rango, que habrá de suscitarse conjuntamente con una afirmación de competencias propias.

Además, la nulidad por insuficiencia de rango de preceptos reglamentarios no implican que las funciones no sean básicas; y tampoco cabe justificar el planteamiento del conflicto en la mera sospecha de que la remisión al futuro desarrollo reglamentario tenga como finalidad última vulnerar el orden competencial.

Admitida por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña la competencia estatal respecto del conjunto del Real Decreto impugnado, y ceñida la impugnación a la remisión que se efectúa a posteriores desarrollos de naturaleza técnica, no puede estimarse obstrucción ilegítima la mera sospecha de una futura extralimitación. Además, cabe inducir de los contenidos de la Ley 30/1979, así como del Real Decreto 1.574/1975, y el Real Decreto 3.453/1977, a los que sustituye el Real Decreto impugnado, los aspectos que, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, han de tener naturaleza básica. Los Reales Decretos de transferencias de servicios corroboran la titularidad normativa básica, al no incluir entre tales transferencias la relativa a la materia que ahora se discute. Y la titularidad estatal se ve corroborada tanto por la Ley Orgánica de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, como por el proyecto de Ley General de Sanidad, en su art. 40.

En suma, tanto por inidoneidad de la pretensión como por la presencia de cobertura legal, y la naturaleza técnica de las materias objeto de revisión, ha de concluirse en la improcedencia de la anulación de los arts. 2.2, 3.1, 18.3 y Disposición adicional tercera del Real Decreto impugnado.

8. Por lo que se refiere a la Disposición final primera, mantiene el Abogado del Estado que la propia dicción del precepto, y su carácter excepcional respecto al régimen general de donaciones gratuitas de sangre, sustantiva la competencia controvertida frente a otras de nueva autorización aplicativa de las normas vigentes. El Tribunal Constitucional ha admitido la inclusión en las competencias básicas de facultades de naturaleza ejecutiva (así, SSTC 32/1983 y 42/1983). En el presente caso, la necesaria ponderación de las disponibilidades nacionales de plasma humano y de la demanda nacional de la industria farmacéutica justifican claramente el ámbito nacional o supra-comunitario del régimen excepcional de autorizaciones a que habilita la Disposición final impugnada. Por otra parte, el mismo alcance que la representación de la Generalidad da al título de coordinación contribuye a corroborar el carácter básico de la disposición discutida. La facultad de autorización en aplicación del régimen general continúa co-

rrespondiendo a la Generalidad. Pero el carácter de medida excepcional respecto a un régimen normativo cuya naturaleza básica no se discute, justifica que tal medida, vinculada a la apreciación de intereses nacionales o supra-comunitarios aparezca como contenido indisociable de las bases normativas.

9. Por providencia de fecha 15 de junio de 1993, se señaló el día 17 siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia tiene por objeto el Real Decreto 1.945/1985, de 9 de octubre, que regula la Hemodonación y los Bancos de Sangre. Más concretamente, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna, por un lado, los arts. 2.2, 3.1, 18.3 y Disposición adicional primera, en relación a los cuales considera que el Estado ha ejercido su competencia básica en la materia a través de un instrumento normativo inadecuado, como es el Real Decreto, y, por otra parte, la Disposición final primera, por suponer una invasión de las competencias ejecutivas de la Generalidad.

2. La impugnación de los arts. 2.2, 3.1, 18.3 y Disposición adicional primera tiene como elemento común y punto de partida el reconocimiento por parte del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de la competencia estatal sobre las bases, la coordinación general y la alta inspección en materia de Sanidad. No discute la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad que los preceptos impugnados regulen una materia básica, regulación que como tal debe ser común en todo el territorio nacional: el escrito de formalización del conflicto manifiesta que tales preceptos no infringen directamente la distribución competencial entre el Estado y la Generalidad de Cataluña. Su impugnación, sin reivindicación competencial alguna, se centra exclusivamente en el órgano —Gobierno— y en el instrumento normativo —Real Decreto—, a través del cual se ha ejercido esa función estatal, órgano e instrumento que se consideran inadecuados para definir con carácter general lo que es básico en una determinada materia, por ser ésta una labor que compete al legislador. El problema se centra, por tanto, por parte de la Generalidad, en que los artículos impugnados suponen una definición *ex novo* de las bases que regulan las extracciones y donaciones de sangre, indebidamente realizada por un Real Decreto que, además, se remite para su desarrollo en aspectos concretos a Ordenes Ministeriales.

Este punto de partida, esto es, el expreso reconocimiento de la competencia estatal, y la ausencia de *vindicatio potestatis* por parte de la Generalidad, llevan al Abogado del Estado a defender la improcedencia de la pretensión impugnatoria, en cuanto que (y alegando al respecto la doctrina sentada entre otras en las SSTC 32/1983, 42/1983, 12/1985 y 1/1986), la insuficiencia de rango no puede ser planteada como cuestión principal en un conflicto, sino conjunta y subsidiariamente a una concreta invasión competencial.

3. A la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y de la misma naturaleza del procedimiento de conflicto positivo de competencias, no cabe concurrir, sin embargo, con el Abogado del Estado, en cuanto afirma que la supuesta insuficiencia de rango de una norma básica no puede ser causa que, en el procedimiento de conflicto positivo de competencias, justifique la pretensión de que se declare el vicio de incompetencia y la eventual nulidad de una norma. Para responder a la objeción del Abogado del Estado debe recordarse que ya manifestamos en la STC 32/1983, que «en relación con determinadas competencias de titularidad estatal, y de manera muy

destacada en relación con la de fijación de bases en una materia, un aspecto fundamental e indisociable del resto del debate es el de la concreción del órgano estatal llamado a ejercer esa competencia y, asimismo, el de la forma (norma con rango de Ley o disposición reglamentaria) a través de la cual ha de ser ejercida la competencia en cuestión» (F.J. 1.º); y continuábamos manifestando que «puede no ser indiferente que una competencia estatal [...] sea ejercida por cualquiera de los órganos centrales del Estado, sino que la naturaleza misma de la competencia en cada caso discutido puede implicar que deba ser ejercida por un órgano del Estado y, en principio, sólo por él» (*ibidem*).

Esta doctrina resulta particularmente relevante en lo que atañe (como es el caso en el presente conflicto) a la formulación de «normas básicas» o «bases», respecto a las cuales este Tribunal ha insistido en la necesidad de que cumplan los necesarios requisitos formales para alcanzar «una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas» (STC 69/1988, F.J. 5.º). Y hemos señalado, como tales requisitos para esa «determinación cierta y estable», que el establecimiento de las bases, se lleve a cabo (como principio general, sujeto a las excepciones que se verán) por Ley votada en Cortes, así como que esa Ley debe declarar expresamente el carácter básico de las normas en ella contenidas, o verse dotada de una estructura que permita inferir ese carácter.

No es, pues, ajeno al orden constitucional de competencias a la hora de llevar a cabo la definición de las bases estatales en una materia, cuál sea el órgano estatal autor de la norma en que se contienen, y el rango que ésta revista. Y la eventual falta de rango normativo podrá ser fundamento suficiente para una impugnación mediante el cauce del procedimiento de conflicto positivo de competencias, en cuanto que la afectación del ámbito de autonomía de una Comunidad Autónoma (condición para la iniciación del procedimiento, según los arts. 62 y 63 L.O.T.C.) podrá alegarse, no sólo cuando se estime por ésta que una competencia propia es ejercida por otra (manifestándose el conflicto en una *vindicatio potestatis*), sino también cuando una disposición, resolución o acto estatal configuren o condicionen de forma que se estime inadecuada, las competencias autonómicas (STC 11/1984). La impugnación de una norma por falta del rango necesario podrá ser, pues, fundamento de un procedimiento conflictual cuando a esa falta de rango se anude una lesión del orden competencial, lo cual es cabalmente lo que ocurre en el presente caso. Por tanto, ha de rechazarse la objeción de orden procesal planteada por el Abogado del Estado.

4. Para responder a la pretensión formulada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad fundado en la inadecuación del Real Decreto 1.945/1985 para establecer bases de la Sanidad, ha de partirse de la doctrina ya expresada por este Tribunal (y a la que aludimos en el fundamento jurídico anterior) respecto de los requisitos derivados del reparto constitucional de competencias referidos al rango de las normas estatales que establezcan bases o normas básicas. Sin necesidad de reiterar afirmaciones que pueden encontrarse ya *in extenso* en otras Sentencias de este Tribunal, basta aquí señalar que hemos considerado, desde la STC 32/1981 (F.J. 5.º) que «las Cortes deberán establecer lo que haya de entenderse por básico», y que procede exigir «la condición formal que la "norma básica" venga incluida en Ley votada en Cortes» (STC 69/1988, F.J. 6.º). Ahora bien, ello no excluye la posibilidad excepcional de que las normas básicas vengan fijadas mediante el uso, por el Gobierno, de la potestad reglamentaria.

Estas excepciones, en lo que aquí importa, son de dos tipos. Por un lado hemos afirmado que, en ausencia de legislación post-constitucional sobre una materia, el Gobierno podrá regular una materia básica cuando «de la legislación pre-constitucional pueda inferirse cuáles sean las bases de la materia en cuestión» (STC 32/1983, F.J. 2.º) aún cuando en tal caso «esa fijación de lo básico quedaría afectada de una cierta provisionalidad, y quedaría pendiente de que el legislador post-constitucional la confirmase o revocase» (STC 32/1983, *ibidem*). Por otra parte, cabe también una regulación reglamentaria de materias básicas, cuando ya se hayan dictado normas legales post-constitucionales definidoras de lo básico, si esa regulación resultara primeramente, «de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentaria viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características» (STC 77/1985, F.J. 16.º).

Ahora bien, la licitud constitucional de la definición de las bases mediante una norma reglamentaria requiere además el cumplimiento de un tercer requisito; se trata de que se realice «con observancia de las garantías de certidumbre jurídica que sean necesarias para asegurar que las Comunidades Autónomas tengan posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias [...] de forma que es misión de este Tribunal procurar [...] que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas y velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica, cualquier clase de precepto legal y reglamentario, al margen, de cuál sea su rango y estructura» (STC 69/1988, creando una línea jurisprudencial reiterada en las SSTC 182/1988, 227/1988, 248/1988, 15/1989 y 35/1992); de manera que «lo que no es admisible constitucionalmente es que la norma pretendidamente básica —con independencia ahora del rango normativo que tenga— no concrete lo básico, sino por remisión a una posterior labor deductiva a desarrollar sobre la propia disposición o sobre cualesquiera otras, ya que con ello se crea un ámbito de inseguridad y confusión radicalmente incompatible con el sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido...» (STC 182/1988) y que «ha de atenderse, junto al concepto material de "norma básica" a una elemental exigencia de seguridad jurídica, que impida calificar de básicos otros preceptos que aquéllos de los cuales esa naturaleza pueda inferirse sin dificultad» (STC 248/1988).

5. Procede, en consecuencia, analizar, a la luz de la jurisprudencia citada, la normativa que regula la materia sobre la que versa la disposición que se impugna. En este sentido hay que empezar por constatar que la ordenación pre-constitucional de la hemodonación se contenía esencialmente en el Decreto 1.574/1975, de 26 de junio, en el que se encomendaba a la Administración Sanitaria del Estado el control y dirección de la obtención, preparación, fraccionamiento, conservación, almacenamiento, distribución y suministro de sangre humana y sus derivados, se establecían los requisitos para la donación, excluyendo su carácter retribuido salvo situaciones de carácter excepcional, se regulaban los Bancos de Sangre y su Red Nacional, y se encomendaba al entonces Ministerio de Gobernación dictar las normas y adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en el Decreto. Tras la aprobación de la Constitución, la Ley 30/1979, de 27 de octubre, vino a regular la extracción

y trasplantes de órganos, encomendando al Gobierno el desarrollo por vía reglamentaria de lo allí prevenido, y precisando (Disposición adicional segunda) que la Ley no sería de aplicación a la utilización terapéutica de sangre humana y sus derivados; pero que «su reglamentación se inspirará en los principios informadores de esta Ley».

6. A la vista de la evolución normativa expuesta, se desprende que la Ley de 27 de octubre de 1979 contenía una habilitación al Gobierno para reglamentar —«de acuerdo con los principios informadores de esta Ley»— la utilización terapéutica de la sangre humana y sus derivados. Se trata de una habilitación contenida en una norma post-constitucional, aunque anterior a la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía (Estatuto de Autonomía del País Vasco, L.O. 3/1979 y Estatuto de Autonomía de Cataluña, L.O. 4/1979, ambas de 18 de diciembre). Aún así, no ofrece duda la pretensión de la Ley de regular elementos básicos de la Sanidad, tanto por la naturaleza de las normas que contiene (que, como admite la misma demanda del Consejo Ejecutivo, fijan principios básicos como los de voluntariedad, gratuidad, información al donante, anonimato y otros) como por la referencia que hace a las Comunidades Autónomas a determinados efectos (art. 7.1), lo que muestra que el legislador tuvo en cuenta la previsible alteración de la estructura territorial del Estado, a la hora de formular principios básicos de la Sanidad. Tampoco surge duda alguna al afirmar que la naturaleza de la materia sobre la que versa justifica que se recurra para su adecuación a normas reglamentarias, en lugar de —como mantiene la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad— mediante normas con rango de ley.

7. Sin embargo, la respuesta debe ser matizada si analizamos la citada habilitación desde la óptica de la certeza y seguridad que en el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas debe reunir toda operación de fijación normativa de las «bases» de una determinada materia, en el sentido establecido por la STC 69/1988, al que ya nos hemos referido con anterioridad.

En efecto, es en primer lugar indiscutible que la Ley de 27 de octubre de 1979 regula una materia distinta a la hemodonación; en concreto la extracción y trasplante de órganos, y que la única referencia a la utilización terapéutica de la sangre humana, contenida en su Disposición adicional segunda, es precisamente y en su literalidad para declarar que «no será de aplicación a la utilización terapéutica de la sangre humana y sus derivados», es decir para reconocer que la materia no está regulada en ella, ni en consecuencia, cabría añadir, en ninguna otra norma post-constitucional con rango de ley, para añadir, sin embargo, a continuación que «su reglamentación se inspirará en los principios informadores de esta Ley».

Es también evidente que tal habilitación reviste un grado de indeterminación e inconcreción que no permite considerarla un instrumento normativo suficiente para legitimar la fijación de bases en materia de hemodonación con carácter general y mediante normas reglamentarias. En efecto, la Ley se remite a los «principios informadores» contenidos en ella como canon o guía para la regulación reglamentaria de la hemodonación. Pero precisamente por referirse la Ley a una materia distinta y sólo relativamente conexa con la hemodonación, no son, con alguna precisión que después se hará, automáticamente y en lo que trasladables a esta última los criterios contenidos en la regulación legal (criterios que incluso en ocasiones resultan abiertamente incompatibles con las características de la hemodonación: por ejemplo, el art. 5 de la Ley exige la certeza de la muerte del paciente para realizar la extracción de órganos). Por ello, la norma no concreta suficientemente lo básico, sino que se hace necesaria una posterior labor conjetural, para la determinación de lo que puede resultar básico; lo que, como ya hemos señalado,

resulta «radicalmente incompatible con el sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido» (STC 182/1988).

8. Aparece patente, pues, como punto de partida, la falta de concreción y la ambigüedad de la referida habilitación, a los efectos de crear la necesaria seguridad jurídica para el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, y aún siendo así, no procede estimar sin más, como consecuencia, la falta de carácter básico de todos los preceptos que ahora se impugnan, sino que habrá que atender a sus concretos contenidos para determinar si, pese a los muy generales términos de la habilitación contenida en la Ley de 27 de octubre de 1979, así y todo, cabe inducir de ella criterios explícitos informadores que justifiquen el carácter básico de los preceptos reglamentarios (o de alguno de ellos) que ahora se impugnan.

9. Pues bien, a este respecto es preciso distinguir, de los preceptos objeto de conflicto, por un lado el art. 3.1 del Real Decreto 1.945/1985 y, por otro, el resto de las disposiciones que ahora se impugnan.

El art. 3.1 establece el carácter voluntario y gratuito de la donación de sangre o de alguno de sus componentes, como norma general. Y este mandato no puede considerarse desvinculado o desligado de las previsiones explícitas de la Ley 30/1979, que establecía también la gratuidad como regla general, respecto de la donación de órganos (art. 2). El carácter básico de esta previsión, como criterio manifiesto y de aplicación general, justifica suficientemente que, por disposición reglamentaria, se aplique igualmente a la donación de sangre: en este supuesto, no hay dificultad para estimar que cabe aplicar a la hemodonación, sin dificultad, un «criterio informador» manifiesto en la Ley 30/1979.

Sentado este extremo, ha de señalarse que, respecto del art. 3.1, lo que el escrito de planteamiento del conflicto impugna expresamente es la previsión de que la hemodonación «deba realizarse bajo control o vigilancia médica y cumpliendo los requisitos, condiciones mínimas y garantías que se señalan en el presente Real Decreto y en las normas de su desarrollo». En cuanto a la necesidad de vigilancia médica, se trata de un criterio que se desprende sin dificultad de la Ley 30/1979 como criterio básico (arts. 3, 4 y 6), por lo que no puede estimarse que la norma reglamentaria ahora impugnada se exceda, desde la perspectiva del reparto competencial, de la habilitación contenida en la citada Ley. Finalmente, la remisión a «las condiciones y garantías que se señalan en el presente Decreto» sólo incluirá un exceso competencial en cuanto se refiera a disposiciones viciadas de incompetencia: por lo que, considerada en sí misma, no puede estimarse que se haya dictado *ultra vires* de las competencias del Estado. A resultas de todo ello, debe concluirse que el art. 3.1 cae dentro del ámbito de lo legítimamente regulable como básico por el Estado.

10. Distinto es el caso de los demás preceptos impugnados. En ellos se regulan aspectos de la hemodonación y hemodiálisis a los que no resultan, en forma clara y directa, aplicables los criterios de la citada Ley, que versa, como se dijo, sobre materia distinta: fijación de patrones y requisitos por el Ministerio de Sanidad (art. 2.2), regulación general de una Red Nacional de Bancos de Sangre (art. 18.3), autorización del Ministerio de Sanidad y Consumo a determinados centros para proseguir la práctica de la plasmoféresis (Disposición adicional primera) y autorización para tal práctica mediante gratificación económica (Disposición final primera). Se trata de materias sobre las que no hace referencia alguna, ni siquiera lejanamente, la Ley 30/1979. Por tanto, esos preceptos introducen una regulación con pretensión de ostentar carácter

básico, que ni tiene rango de Ley, ni viene a fundamentarse en una habilitación legal suficiente para cumplir las condiciones exigibles a la normativa básica, según la doctrina de este Tribunal arriba expuesta.

Con relación a estos preceptos, pues, no cabe estimar que la Ley 30/1979 reúna las condiciones exigibles para que pueda ser considerada norma básica en la materia; y en consecuencia menos aún lo serán los artículos impugnados del Real Decreto, que sobre una inconcreta e insuficiente habilitación pretenden la determinación de las bases, más aún si tenemos en cuenta que alguno de ellos (en particular, 2.2, 18.3 y Disposición adicional tercera) contienen a su vez remisiones a posteriores Ordenes Ministeriales, lo que a todas luces supone que el Estado se reserve una suerte de facultad de cierre del sistema de reparto competencial, vulnerando el principio de certidumbre jurídica que debe regir el esquema de distribución de competencias.

11. Procede, por tanto, con respecto a estos artículos, declarar que no ostentan las necesarias garantías formales que son exigibles a una norma que pretende delimitar una competencia autonómica mediante el establecimiento de las bases de la materia y, en consecuencia, negar su carácter de norma básica, sin perjuicio de su carácter supletorio, y del reconocimiento, expresamente aceptado en el planteamiento del conflicto, de que el Estado es la instancia competente para, mediante el instrumento formal oportuno y con la concreción y seguridad jurídica necesarias, fijar las bases de actuación del conjunto de las Administraciones Públicas en la materia.

12. La conclusión a que hemos llegado hace innecesario un pronunciamiento —como pide la representación del Consejo Ejecutivo— sobre la alegada vulneración material del orden de competencias derivado de la Disposición final primera del Real Decreto. Determinada la incorrección competencial de tal norma, por motivos formales (falta de rango de Ley, o de habilitación expresa por una norma de ese rango), y siguiendo la línea ya sentada en otras Sentencias de este Tribunal (así, SSTC 69/1988 y 182/1988), resulta innecesaria toda consideración individualizada sobre si el precepto merece o no la consideración de básico «dado que el criterio que se mantenga sobre el mismo en nada modifica la decisión a que conducen los razonamientos de orden formal que se dejan desarrollados».

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que los arts. 2.2 y 18.3, la Disposición adicional primera y la Disposición final primera del Real Decreto 1.945/1985, de 9 de octubre, carecen de los requisitos formales necesarios para ser considerados normativa básica en la materia y, en consecuencia, no resultan de aplicación en la Comunidad Autónoma recurrente más que con carácter supletorio.

2.º Declarar que pertenece al Estado la competencia ejercida en el art. 3.1 del mencionado Real Decreto.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a diecisiete de junio de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio

Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

18875 Pleno. Sentencia 204/1993, de 17 de junio de 1993. Conflicto positivo de competencia 813/1986. Promovido por el Gobierno de la Nación en relación con los arts. 3.2 y 6.1 a) y b) del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, en materia de Cooperativas de Crédito. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Reguera, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 813/1986, promovido por el Gobierno de la Nación frente a los arts. 3.2 y 6.1 a) y b) del Decreto 8/1986, de 10 de febrero (publicado en el «Diario Oficial» de la Generalidad de Valencia de 14 de marzo de 1986), por el que se desarrolla la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, en materia de Cooperativas de Crédito. Ha comparecido la Generalidad Valenciana, representada por el Letrado don Fernando Raya Medina, y ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el 16 de julio de 1986, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, formalizó conflicto positivo de competencia frente a la Generalidad Valenciana en relación con los arts. 3.2 y 6.1 a) y b) del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, en materia de Cooperativas de Crédito.

2. La fundamentación jurídica del escrito planteando el conflicto es, en lo sustancial, como sigue:

a) El art. 3.2 del Decreto controvertido representa una clara extralimitación respecto del ámbito competencial específico que constitucionalmente corresponde a la Comunidad Valenciana, incidiendo directamente en materia de competencia estatal.

Aunque la Generalidad tiene competencia exclusiva, en principio, en materia de Cooperativas y de Instituciones de Crédito Cooperativo (arts. 31.21 y 34.1.6 E.A.C.V.), no cabe desconocer que esas competencias tienen estatutariamente marcados unos límites que el precepto impugnado sobrepasa claramente.

En este sentido, dentro del límite relativo a la «legislación mercantil», ha de incluirse el referido art. 3.2, pues

viene a alterar tanto el objeto de las Cooperativas de Crédito como su propia naturaleza específica, dado que la posibilidad de realizar operaciones activas de crédito con terceros —aun dentro de los límites previstos— desnaturaliza radicalmente a este tipo de entidades, representando la aparición en la escena jurídico-financiera de sociedades (art. 1 de la Ley de Cooperativas) de forma cooperativa con una actividad y objeto extraño a esa configuración formal.

Además de los arts. 101.2 del Reglamento aprobado por Real Decreto 2.710/1978, de 16 de noviembre, y 1 de la Ley 52/1974, de 19 de diciembre, resulta que la limitación de realizar operaciones activas de crédito con los socios es una característica esencial de las Cooperativas de Crédito, siendo las operaciones activas con terceros ajenas a su objeto social, cuya definición legal debe entenderse como parte de la legislación mercantil y, por tanto, de la competencia exclusiva del Estado.

Por otro lado, el art. 3.2 en cuestión no sólo modifica la naturaleza específica de las Cooperativas de Crédito, sino que, desde la vertiente económico-financiera, afecta directamente a las bases generales de la ordenación del crédito y la banca (art. 149.1.11 C.E.), de las que sin duda forma parte la determinación de los sujetos habilitados —y la extensión de esa habilitación— para la realización de actividades activas de crédito.

Por último, el art. 34.1.6 del E.A.C.V. en ningún caso puede dar cobertura a la invasión de un campo como es el de la ordenación de la actividad del crédito, respecto del cual el mencionado precepto estatutario tan sólo permite la regulación no estatal en lo no básico.

b) El art. 6.1 a) y b) contiene medidas que, por su naturaleza, colisionan frontalmente con las previsiones del art. 149.1.11 C.E.

El régimen admisible de concentración de riesgos y cuanto se refiere a los recursos propios de las entidades financieras son aspectos básicos de su regulación, dado que afectan tanto a su propia salud financiera como a la del sistema en su conjunto y, por consiguiente, ninguna duda puede existir sobre la aplicación al caso del art. 149.1.11 C.E., a cuyo amparo se dictó la Ley 13/1985, de intermediarios financieros.

Por lo demás, el carácter básico de la materia contemplada resulta expresamente reconocido por la Generalidad cuando en la contestación al requerimiento trata de justificar su competencia disociando artificiosamente lo que llama «la regulación normativa de las bases a través de las cuales se han de producir estas autorizaciones» del «acto material de conceder la autorización que, como acto material de ejecución, difícilmente puede considerarse que afecte a la ordenación del crédito». Pero aun siendo aceptable —puntualiza el Abogado del Estado— que todo lo que sea ajeno al puro acto material de conceder la autorización tiene carácter básico, no parece, sin embargo, que pueda admitirse la configuración del acto autorizatorio como algo disociado de lo básico, y ello porque la unidad y especificidad de la materia no permite esa separación entre ordenación y ejecución y porque en segundo lugar, la autorización de que se trata no es un acto puramente mecánico de ejecución de una decisión ajena, sino que comporta una incidencia efectiva de los criterios y de la voluntad propia del órgano concedente en un ámbito que materialmente le está vedado, como es el relativo al régimen de concentración de riesgos, de recursos propios y de estructura patrimonial de un tipo específico e importante de entidades financieras como son las Cooperativas de Crédito. La conculcación del art. 149.1.11 C.E. parece, por ello, incuestionable.

c) Concluyó el Abogado del Estado suplicando de este Tribunal dicte Sentencia por la que, con anulación de los preceptos señalados, declare la titularidad estatal de la competencia controvertida.