

constitucional, finalizar los procesos abiertos ante ellos dentro del plazo razonable que exige la Constitución.

4. Es evidente que el litigio enjuiciado en este recurso de amparo no era de una especial complejidad. La conducta procesal de la parte afectada no ha sido causante de ninguna demora. Y el retraso es atribuible, en su totalidad, a la autoridad judicial, que en mayo de 1995 ha dejado conclusos y pendientes de Sentencia unos autos para septiembre de 1998. La Sección Cuarta de la Audiencia ha indicado, como única causa del grave retraso para celebrar la vista del recurso, que en la Sala existen pleitos concluidos anteriores al presente, que están señalados por riguroso orden, por lo que es imposible efectuar un señalamiento para una fecha más temprana.

Se trata de una dilación que no puede, en modo alguno, considerarse razonable, tal y como concluimos al conocer de un recurso similar en la STC 7/1995, aunque menos grave, pues el señalamiento se había efectuado con un lapso de dos años y un mes, no de tres años y cuatro meses como en el caso presente. En esa misma Sentencia reiteramos que las dilaciones eran indebidas aun cuando los retrasos experimentados en el procedimiento hubiesen sido consecuencia de deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales o del abrumador trabajo que sobre ellos pesa (STC 7/1995, fundamento jurídico único). La misma conclusión alcanzamos ahora: el derecho de los recurrentes en amparo, a un proceso sin dilaciones indebidas, ha sido vulnerado por el retraso que padece en obtener la Sentencia de apelación destinada a poner fin al litigio en el que toma parte.

La apreciación de que los recurrentes en amparo sufren dilaciones indebidas en el proceso a quo lleva directamente a estimar su demanda de amparo, declarando expresamente que la demora en resolver el recurso de apelación contra la Sentencia de instancia vulnera su derecho fundamental ex art. 24.2, C.E.

#### FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia:

1.º) Reconocer el derecho de los recurrentes a un proceso sin dilaciones indebidas.

2.º) Declarar la nulidad del Auto de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Alicante de 30 de junio de 1995 dictado en el proceso núm. 448/95 para que, en su lugar, la Sala haga el señalamiento del recurso de apelación sin incurrir en dilaciones indebidas.

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

Dada en Madrid, a once de noviembre de mil novecientos noventa y siete.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.

**26631** *Pleno. Sentencia 196/1997, de 13 de noviembre de 1997. Recursos de inconstitucionalidad 256/1988 y 264/1988. Promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco en relación con determinados preceptos de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 256 y 264/88, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la Letrada doña Mercedes Currul i Martínez, y por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Josu Iñaki Ercoreca Gervasio, contra diversos artículos de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación y defensa del Gobierno de la Nación, y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 16 de febrero de 1988, registrado con el núm. 256/88, la Letrada de la Generalidad de Cataluña doña Mercedes Currul i Martínez, en nombre y representación de su Consejo Ejecutivo, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 132, 134, 143 y 144 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual (L.P.I.). Los términos del recurso y su fundamentación jurídica son los que a continuación se exponen:

a) Tras realizar unas consideraciones preliminares sobre el objeto central y la sistemática de la L.P.I., la Letrada de la Generalidad se refiere a los títulos competenciales que afectan al presente proceso constitucional. En este sentido, entiende que el bloque de la constitucionalidad en materia de propiedad intelectual viene constituido, de un lado, por el art. 149.1.9.<sup>a</sup> de la C.E., que reserva al Estado como competencia exclusiva la legislación sobre la propiedad intelectual e industrial, y, de otro, por el art. 11.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (E.A.C.), que atribuye a la Generalidad la ejecución de la legislación estatal sobre dicha materia. Además, por su conexión material con los preceptos recurridos, es necesario tener presente la competencia exclusiva asumida por la Generalidad sobre las asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares que ejerzan principalmente sus funciones en Cataluña (art. 9.24 E.A.C.).

b) Seguidamente, analiza cada uno de los preceptos impugnados, comenzando por el art. 132 de la L.P.I., que atribuye al Ministerio de Cultura la facultad de dictar el acto administrativo de autorización, mediante el que se otorga a unas entidades sin ánimo de lucro la función

de ejercer la gestión de los derechos de explotación y otros de carácter patrimonial por cuenta de diversos autores o titulares de derechos de propiedad intelectual. Tal atribución, en su opinión, supone una violación tanto de las competencias ejecutivas que a la Generalidad le corresponden en virtud del art. 11.3 del E.A.C., como de las contempladas en su art. 9.24, ya que la facultad de autorizar se ha de considerar como una declaración de voluntad de la Administración legitimada desde el punto de vista competencial que produce plenitud de efectos jurídicos en relación al sujeto autorizado, al cual se le permite llevar a cabo una actividad, previa valoración objetiva de la oportunidad de su ejercicio, de conformidad con las circunstancias previstas en la norma legal o reglamentaria que regulan las condiciones de dicho ejercicio. Consecuentemente, la autorización se inserta plenamente en el ámbito de la facultad ejecutiva, es decir, de la aplicación de la norma a una situación concreta.

En tal sentido se ha pronunciado este Tribunal Constitucional en las SSTC 96/1984 y 87/1985, de acuerdo con cuya doctrina ha de tacharse de inconstitucional la atribución en exclusiva a un órgano de la Administración Central, el Ministerio de Cultura, de una función claramente ejecutiva, como es la de autorizar, desapoderando de este modo a la Generalidad, dentro de su ámbito territorial, del ejercicio de la facultad de examinar si la entidad solicitante de la correspondiente autorización reúne las condiciones objetivas previstas en la L.P.I. y en las normas reglamentarias dictadas en su desarrollo. Además, la competencia de la Generalidad resulta reforzada si se tiene en cuenta que las entidades que pretendan dedicarse a la gestión de los derechos reconocidos en la L.P.I., habrán de estar previa y legalmente constituidas y su objeto no podrá ser otro, por imperativo del art. 136 de la L.P.I., que la protección de los derechos de la propiedad intelectual, pues a aquélla corresponde, ex art. 9.24 del E.A.C., la competencia en relación con la constitución de las referidas entidades con domicilio en Cataluña y que ejerzan principalmente sus funciones en el territorio de la Comunidad Autónoma. En este caso, existe una íntima conexión entre la inscripción de una entidad con unos fines y unas condiciones determinadas y la autorización para el ejercicio de sus actividades que están condicionadas al cumplimiento de las exigencias previstas para su constitución.

c) Por las mismas razones a las expuestas respecto al art. 132 de la L.P.I., entiende que su art. 134, que atribuye al Ministerio de Cultura la facultad de revocar la autorización otorgada a las entidades gestoras si sobreviniera o se pusiera de manifiesto algún hecho que pudiera haber originado la denegación de la autorización o si las entidades de gestión incumplieren gravemente las obligaciones establecidas en la Ley, vulnera la competencia ejecutiva que a la Generalidad le corresponde en materia de propiedad intelectual.

d) El art. 143 de la L.P.I. prevé la vía del arbitraje como instrumento para solucionar los conflictos que se puedan producir entre las entidades de gestión y las asociaciones de usuarios de su repertorio o entre aquéllas y las entidades de radiodifusión en aplicación del art. 142.1 y 2 de la L.P.I., creándose, a tales efectos, con el carácter de órgano colegiado de ámbito nacional, la Comisión Arbitral de la Propiedad Intelectual.

Para la recurrente el mencionado precepto establece un arbitraje que denomina institucional, en cuanto implica colocar en manos de un órgano de la Administración el ejercicio de funciones arbitrales, que no se corresponde con el arbitraje de Derecho Privado regulado en la Ley de 22 de diciembre de 1953 (hoy Ley de 5 de diciembre de 1988), existiendo diferencias fundamen-

tales entre uno y otro. Así, de un lado, en el caso ahora considerado, es la propia norma legal y no las partes la que acota el arbitraje, que, por lo demás, no podrá recaer sobre todos los conflictos que pueda producir la aplicación de la L.P.I.; de otro, el procedimiento arbitral será el que se determine reglamentariamente y no el contemplado en la citada Ley de 22 de diciembre de 1953; y, en fin, la función de arbitraje se atribuye a un órgano *ad hoc* de la Administración y no a árbitros designados por las partes con carácter ocasional y para cada conflicto.

Desde la perspectiva competencial, estas actividades arbitrales no pueden tener otro calificativo que el de funciones ejecutivas, pues resulta a todas luces inviable considerarlas como legislativas o normativas, en tanto que en ningún supuesto innovarán el ordenamiento jurídico. Carecería de virtualidad jurídica entender este arbitraje administrativo como susceptible de ser englobado en la función jurisdiccional, ya que, en primer término, el arbitraje previsto en la L.P.I. tiene carácter facultativo y la decisión que adopte la Comisión no producirá los efectos de cosa juzgada y, en segundo lugar, porque la propia Constitución excluye la posibilidad del ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de otros órganos que no sean los Juzgados y Tribunales, de modo que cualquier norma que legitime la intervención de la Administración en el campo jurisdiccional será inconstitucional por oponerse al principio de unidad jurisdiccional.

El precepto impugnado únicamente podría ser considerado constitucional si se interpreta en el sentido de que la Generalidad, de acuerdo con sus competencias en materia de autoorganización, puede crear una Comisión Arbitral como la contemplada en dicho precepto, cuyos actos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma tendrían la misma eficacia que los de la Comisión del Estado.

e) El art. 144 dispone que corresponde al Ministerio de Cultura la vigilancia de las entidades de gestión sobre el cumplimiento de las obligaciones y requisitos establecidos en la L.P.I., pudiendo exigir, a estos efectos, de aquéllas cualquier tipo de información, ordenar inspecciones, etc. Asimismo, prevé que las modificaciones de los Estatutos de estas entidades deberán someterse a la aprobación del Ministerio de Cultura, estando obligadas a notificar al Ministerio determinados actos internos, actividades contractuales externas y, en especial, los documentos contables a los que se refiere el art. 141.

Para la recurrente, todas y cada una de esas facultades que se otorgan al Ministerio de Cultura tienen carácter ejecutivo. Así, la actividad de vigilancia es evidente que participa de la naturaleza de función ejecutiva, la cual deberá ser ejercida por la Generalidad mediante la constatación de que las entidades de gestión correspondientes a su ámbito territorial desarrollan su actividad dentro de los términos señalados por la L.P.I. Además, esa actividad de vigilancia comportará, también, la facultad de poder exigir cualquier tipo de información u otras de naturaleza análoga. Lo mismo sucede respecto a la aprobación o modificación de sus Estatutos, ya que es obvio que ha de corresponder a la Administración autorizante, en este caso, la Generalidad, circunscribiendo, naturalmente, el examen de las modificaciones estatutarias a verificar si se ajustan a las condiciones objetivas reguladas en la L.P.I. y en sus normas reglamentarias. También la Generalidad ha de ser competente para conocer de todos aquellos actos internos o externos que las entidades de gestión tienen la obligación de notificar a la Administración.

En definitiva, el artículo recurrido parte del error de atribuir en exclusiva a un órgano de la Administración Central unas funciones de naturaleza ejecutiva y que, por lo tanto, han de ser ejercidas por la Generalidad,

que es quien ostenta las competencias de ejecución. Concluye el recurso solicitando de este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos recurridos de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual.

2. La Sección Tercera del Tribunal, por providencia de 29 de febrero de 1988, acordó admitir a trámite el precedente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con lo que establece el art. 34.1 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que tuvieran por conveniente; y, finalmente, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

3. Por escrito presentado en este Tribunal el día 17 de febrero de 1988, registrado con el núm. 264/88, el Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco, don Josu Iñaki Ercoreca Gervasio, en nombre y representación de su Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 129, 130, 132, 134, 143 y 144 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual (L.P.I.). Los términos del recurso y su fundamentación jurídica, son los siguientes:

a) Comienza el recurso por formular unas consideraciones generales sobre el orden de distribución de competencias que resulta de la Constitución y del Estatuto de Autonomía del País Vasco (E.A.P.V.) en materia de propiedad intelectual. De conformidad con lo previsto en el art. 149.1.9.<sup>a</sup> de la C.E. y en el art. 12.4 del E.A.P.V., corresponde al Estado la legislación, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la facultad de ejecutarla. Aunque este Tribunal Constitucional no ha tenido oportunidad de pronunciarse de modo explícito sobre el alcance y el contenido de las normas que definen los espacios competenciales del Estado y de la Comunidad Autónoma en la materia, sí ha realizado declaraciones que, por afectar a otras en las que el reparto de competencias se produce en iguales términos, pueden servir de referencia para determinar, con cierta precisión, el fondo y los límites de los conceptos «legislación» y «ejecución» y, por ende, de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma en materia de propiedad intelectual.

Diversas Sentencias de este Tribunal (SSTC 19/1981, 18/1982 y 35/1982), permiten sostener que la competencia estatal para legislar sobre propiedad intelectual no abarca sólo la facultad de dictar normas con rango de Ley formal, sino también la aprobación de reglamentos tradicionalmente denominados ejecutivos, esto es, aquéllos que «...están directamente y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada...» (STC 18/1982, fundamento jurídico 4 y, en el mismo sentido, STC 35/1982, fundamento jurídico 2). Sin embargo, no deben entenderse comprendidos en el término legislación los reglamentos de carácter organizativo, cuyo objeto consista en «...normar las relaciones de la Administración con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no en los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos con carácter general» (STC 18/1982, fundamento jurídico 4). Asimismo, la expresión «legislación sobre propiedad intelectual» que utiliza el art. 149.1.9.<sup>a</sup> de la C.E.

no puede ser entendida como potencialmente ilimitada en función del concepto «propiedad intelectual», porque no puede tenerse a esta noción como comprensiva de cualquier referencia al mundo de los derechos de autor (STC 35/1982).

De otro lado, el término «ejecución» es lo suficientemente amplio como para que deba rechazarse la interpretación que lo asimila, sin más, al conjunto de actos concretos de aplicación relativos a una determinada materia (STC 18/1982, fundamento jurídico 3). Esta afirmación cuenta, además, con el respaldo del art. 20.4 del E.A.P.V., según el cual, junto a la potestad de administración, la ejecución comprende también la facultad reglamentario-organizativa.

Cabe sostener, por consiguiente, que, de acuerdo con el esquema competencial que diseñan la C.E. y el E.A.P.V. en materia de propiedad intelectual, al Estado le corresponde la potestad legislativa, potestad que ha de ser entendida en sentido material, esto es, comprensiva tanto de la facultad de dictar normas con rango de Ley como de la de aprobar reglamentos ejecutivos. La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene atribuida, por su parte, la ejecución de la normativa estatal, es decir, la intervención aplicativa de todos aquellos aspectos y extremos en los que la legislación del Estado contempla un margen a la acción ejecutiva, cualquiera que sea la envergadura, ámbito, importancia o dimensión de ésta, lo que abarca la potestad de administración y la facultad de dictar reglamentos internos de organización de sus propios servicios, aspectos éstos en los que podrá diseñar una política propia.

A continuación, analiza el recurso cada uno de los preceptos impugnados, que, en su opinión, no resultan acordes con el esquema constitucional de distribución de competencias en materia de propiedad intelectual.

b) Comienza por el art. 129 de la L.P.I., que diseña las líneas básicas que configuran la organización, régimen, funcionamiento y efectos del Registro General de la Propiedad Intelectual. Después de transcribir el mencionado precepto, señala que la primera cuestión que suscita su lectura es la de determinar a quien corresponde regular, crear y llevar los Registros que deban existir en aquellas materias en las que, como la de la propiedad intelectual y de acuerdo con el reparto competencial resultante del bloque de la constitucionalidad, la legislación se reserva al Estado y la ejecución de dicha legislación la ha asumido la Comunidad Autónoma. En su opinión, para responder al interrogante planteado resulta especialmente valiosa la doctrina sentada en la STC 18/1982, cuyo fundamento jurídico 8 reproduce, según la cual al Estado corresponde la regulación del Registro en todo lo que se refiere a aquellos aspectos del mismo que afectan directamente a su eficacia externa, esto es, a las situaciones jurídicas y derechos de los administrados, quedando atribuida a la Comunidad Autónoma la creación del instituto registral del que se trate, así como el establecimiento de sus aspectos organizativos internos.

c) Ninguna objeción formula a los primeros cuatro apartados del art. 130 de la L.P.I., que estima respetuosos con la competencia asumida por la Comunidad Autónoma, por cuanto se limitan a disciplinar los efectos externos del Registro, su eficacia y sus relaciones con los administrados. Sin embargo, considera que su apartado quinto es claramente contrario al orden competencial que resulta de la C.E. y del E.A.P.V., ya que, al remitirse a la vía reglamentaria para la determinación de la estructura y el funcionamiento del Registro, viene a reservar al Estado la ordenación de los aspectos organizativos del instituto registral en el que han de inscribirse las obras artísticas, científicas y literarias creadas en el

ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco o concebidas por autores residentes en ella, constituyendo la fijación de tal extremo una atribución de la Comunidad Autónoma.

d) El art. 132 establece el requisito de la autorización administrativa previa para que cualesquiera entidades constituidas de acuerdo con la legislación asociativa correspondiente puedan dedicarse a la gestión de derechos de explotación de los autores sobre sus obras. No ataca la finalidad del artículo, sino el hecho de que, cualesquiera que sean los efectos que se deriven de la autorización, su otorgamiento está atribuido en exclusiva al Ministerio de Cultura, órgano de la Administración Central, y no a la Comunidad Autónoma del País Vasco respecto a las entidades que gestionen los derechos de los autores domiciliados en su ámbito territorial, siendo a ella a quien compete la ejecución de la legislación del Estado en materia de propiedad intelectual. Si, como tiene declarado este Tribunal Constitucional, autorizar es una decisión perteneciente al ámbito de la ejecución (STC 96/1984, fundamento jurídico 6), no puede cuestionarse que la autorización a otorgar a las entidades legalmente constituidas para que se puedan dedicar, en nombre propio o ajeno, a la gestión de los derechos de explotación de los autores sobre sus obras sea un acto que corresponde dictar a la Comunidad Autónoma en relación con las entidades que se constituyan en su territorio.

e) Por las mismas razones, resulta viciado también de inconstitucionalidad el art. 134 de la L.P.I., al atribuir al Ministerio de Cultura la facultad de dictar los actos de revocación de las autorizaciones otorgadas a las entidades de gestión, por desconocer la competencia de ejecución atribuida a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de propiedad intelectual. Los actos de autorización y revocación son tan absolutamente simétricos entre sí, que, razonada la naturaleza ejecutiva de la autorización, queda también fundada la de su revocación.

f) El art. 143 de la L.P.I. crea la Comisión Arbitral de la Propiedad Intelectual, como órgano colegiado de ámbito nacional, que tiene el doble cometido de dar solución a los conflictos que puedan producirse entre las entidades de gestión y las asociaciones de usuarios de su repertorio o entre aquéllas y las entidades de radio-difusión, en aplicación de lo dispuesto en el art. 142.1, y de fijar, en determinados supuestos, las cantidades sustitutorias de las tarifas generales establecidas por las entidades de gestión.

El ejercicio concreto del arbitraje constituye, alega el Letrado del Gobierno Vasco, una actividad claramente incardinada en el círculo de funciones propias de ejecución, por lo que el mencionado precepto es también inconstitucional, dado que reserva a un organismo dependiente del Ministerio de Cultura, el desempeño de una actividad de naturaleza ejecutiva que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco en lo que atañe a los conflictos en los que participen las entidades de gestión que actúen en su ámbito territorial.

g) El art. 144 de la L.P.I. tiene por objeto definir las condiciones y términos en que la Administración podrá vigilar el cumplimiento, por parte de las entidades de gestión autorizadas, de las obligaciones y requisitos a cuya observancia les sujeta la L.P.I. Asimismo, prevé que las modificaciones de sus Estatutos han de contar con la aprobación del Ministerio de Cultura y disciplina otros aspectos de control que la Administración debe ejercer sobre las mismas.

El citado precepto, al atribuir única y exclusivamente al Ministerio de Cultura el ejercicio de los diferentes actos de vigilancia, control e inspección, cuyo carácter eje-

cutivo difícilmente puede ponerse en duda, vulnera la competencia de la que es titular la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El Letrado del Gobierno Vasco, por último, rebate el argumento que de adverso pudiera utilizarse en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados, relativo a que la eficaz protección de los derechos de propiedad intelectual reclama la existencia de entidades de gestión únicas, de implantación estatal, y que la autorización para que aquéllas puedan dedicarse a la tarea, así como su revocación, vigilancia, control y arbitraje sólo pueden ser llevadas a cabo por un órgano de la Administración Central del Estado, dada la limitación territorial que a los actos de la Comunidad Autónoma del País Vasco impone el art. 20.6 del E.A.P.V.

En este sentido, aduce, en primer lugar, que, al igual que ocurre con las cooperativas, según declara la STC 72/1983 (fundamentos jurídicos 4 y 5), las funciones típicas de las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual, en la forma en que se configuran en la L.P.I., son funciones internas que se reflejan en las relaciones de las mismas con sus miembros. La mayoría de los preceptos de la L.P.I. se dedican a disciplinar y ordenar cuestiones de régimen interno vinculadas al entramado de relaciones que han de tomar cuerpo entre la entidad y los socios éstos entre sí.

Por otra parte, la opción del legislador español de situar en el centro de gravedad de las entidades de gestión sus aspectos internos, no es una opción aislada en el marco del Derecho comparado y carente de apoyo en el ámbito doctrinal, sino que, por el contrario, constituye, con toda probabilidad, uno de los puntos en los que más pacíficamente convergen tanto las legislaciones dictadas en otros países como las opiniones emitidas por la doctrina más autorizada.

De las consideraciones expuestas resulta, por tanto, que el centro de gravedad ontológico y funcional de las entidades de gestión se sitúa en los vínculos y contactos que se producen en su seno y, más concretamente, en las relaciones internas que toman cuerpo entre las mismas y sus socios. Admitida, pues, la equiparación entre las cooperativas y estas entidades de gestión, es necesario concluir, siguiendo el esquema de la STC 72/1983, que la limitación territorial del art. 20.6 del E.A.P.V. sólo hace referencia a las relaciones que las hipotéticas entidades de gestión reconocidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco pudieran mantener con sus socios, relaciones que nunca podrían exceder los límites territoriales de la Comunidad Autónoma, pero que no afectan en absoluto a las relaciones jurídicas externas que no pueden encuadrarse dentro de las funciones típicas de las mismas y que tienen un valor instrumental y necesario para la consecución del fin social, tales como la autorización del uso de repertorios o el establecimiento de procedimientos administrativos y judiciales encaminados a ejercer y asegurar los derechos confiados a su gestión. Por consiguiente, resulta totalmente desvirtuada la posible objeción apuntada, porque, *ceteris paribus*, el margen de operatividad espacial de que podrían gozar las hipotéticas entidades de gestión autonómicas, con base en su naturaleza y carácter, les permitiría una defensa de los derechos de sus asociados tan eficaz y sólida como las de carácter estatal.

En segundo lugar, aun en el supuesto de que las funciones típicas de las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual no fuesen de carácter interno y que, en coherencia con ello, los actos de autorización de uso de sus repertorios, así como las actuaciones administrativas o judiciales que ejerciesen no pudieran ser reputadas como meramente instrumentales en relación con la consecuencia del fin social, la cobertura estatal de la protección que dispensan podría obte-

nerse mediante la formalización de acuerdos de reconocimiento recíproco o ayuda mutua entre las diversas entidades autonómicas existentes, del mismo modo que la protección internacional de los derechos de autor se garantiza mediante los contratos de representación recíproca que celebran entre sí las organizaciones de gestión de derechos de propiedad intelectual existentes en los diferentes Estados.

Enlazando las consideraciones precedentes con las formuladas en relación con los arts. 133, 134, 143 y 144 no puede desconocerse la competencia de ejecución de la que es titular la Comunidad Autónoma del País Vasco por lo que, concluye el recurso, procede declarar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

4. La Sección Primera del Tribunal Constitucional, por providencia de 29 de febrero de 1988, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de las actuaciones y de los documentos presentados, de conformidad con lo establecido en el art. 34.1 de la L.O.T.C., al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que tuviera por conveniente; y, finalmente, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

5. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado el día 7 de marzo de 1988, se personó en los recursos de inconstitucionalidad, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, y solicitó se acordase la acumulación del recurso de inconstitucionalidad núm. 264/88 al recurso de inconstitucionalidad núm. 256/88. Por providencia de 14 de marzo de 1988, se le tuvo por personado y se acordó dar traslado de la solicitud de acumulación a las representaciones procesales del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y del Gobierno Vasco. Evacuado el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal, por Auto de 19 de abril de 1988, acordó acumular ambos recursos de inconstitucionalidad y conceder al Abogado del Estado un nuevo plazo de quince días para que, en nombre del Gobierno de la Nación, pudiera presentar las alegaciones oportunas.

6. Por escrito registrado el 11 de marzo de 1988, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento. El Presidente del Senado, por escrito presentado el 22 de marzo siguiente, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la L.O.T.C.

7. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 6 de mayo de 1988, que, en lo sustancial, expone lo siguiente:

a) Las dos demandas de inconstitucionalidad se caracterizan por sostener competencias autonómicas de ejecución y parten de la premisa de que para la resolución de la presente controversia el título estatal pertinente es el del art. 149.1.9.<sup>a</sup> de la C.E., que le reserva la «legislación sobre propiedad intelectual e industrial», en tanto que los títulos autonómicos aducidos son los de los arts. 12.4 del E.A.P.V. y 11.3 del E.A.C., según los cuales ambas Comunidades Autónomas asumen «la ejecución de la legislación del Estado» en la materia. Aunque pueden concurrir otras reglas competenciales, tales como las previstas en los núms. 8.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> del art. 149.1 de la C.E. y en los arts. 9.24 y 10.13, respectivamente, del E.A.C. y del E.A.P.V., en todo caso las competencias recogidas en el art. 149.1.9.<sup>a</sup> de la C.E.

y, correlativamente, en los arts. 12.4 del E.A.P.V. y 11.3 del E.A.C., resultan las más específicas y, desde luego, las preferentes para examinar la constitucionalidad de los preceptos recurridos. De modo que se trata de un supuesto en el que la línea divisoria de las competencias estatal y autonómica viene determinada por las facultades de legislación y de ejecución, abarcando aquélla la potestad normativa, sea cual fuere su rango formal, legal o reglamentario (STC 18/1982, fundamentos jurídicos 3 y ss.; 35/1982, fundamento jurídico 2; 39/1982, fundamento jurídico 7), en tanto que ésta puede comprender la potestad de «dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes» (20.4 E.A.P.V.).

El Abogado del Estado destaca otra faceta del criterio competencial legislación/ejecución. En su opinión, estos conceptos se vienen a corresponder con la distinción funcional entre la creación de normas y su aplicación. La capacidad de elegir, de adoptar libremente decisiones sobre medios y fines en una materia, se enmarca dentro de la legislación, mientras que quien ejecuta se limita a imponer a los destinatarios finales las opciones elegidas por el titular de la función de legislar, siempre que el legislador haya optado por un sistema de ejecución administrativa. La distribución de competencias con arreglo a este criterio ni obliga al legislador a adoptar necesariamente un sistema determinado que asegure la existencia de un cierto tipo de actividad administrativa de ejecución, ni le fuerza a escoger aquella alternativa de regulación que suponga la constante presencia ejecutiva de la Administración. De suerte que el legislador conserva una amplia libertad política para decidirse por un sistema de mayor intervención administrativa o por otro de menor o nula intervención administrativa, la cual no resulta menguada por la existencia de un criterio de distribución competencial legislación/ejecución, lo que significa, en suma, que las competencias de ejecución son competencias condicionadas, en el sentido de que su extensión y alcance dependen de la decisión legislativa sobre el grado y manera de intervención administrativa en la materia. En otras palabras, el titular de la función de creación o posición de normas es dueño de elegir las diversas opciones entre fines y medios, sin que tal decisión sobre las opciones sustantivas esté previamente condicionada por el criterio de distribución funcional de competencias legislación/ejecución. La libertad de elección del legislador, en definitiva, es algo directamente querido por el constituyente, una derivación necesaria del criterio mismo de partición competencial que separa la legislación de la ejecución.

La cuestión es singularmente importante en el caso particular de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual (L.P.I.), en la que una de las decisiones más importantes del legislador ha sido la «desadministrativación» de la propiedad intelectual. Su regulación en la nueva Ley aparece más civil y menos administrativa de lo que ciertas lagunas y deficiencias de la vieja Ley de 1879 hicieron preciso. La protección y defensa de los derechos de autor ha sido plenamente judicializada; se propende a efectuar llamamientos particulares a la potestad reglamentaria (arts. 25.3, 90.2, 130.5 y 143); la principal institución administrativa de protección de los derechos de autor, el Registro de la Propiedad Intelectual, carece de todo significado constitutivo para el derecho material; tampoco es el registro condición necesaria para su tutela. Todas ellas son opciones legislativas absolutamente legítimas, como lo hubiera sido también la elección de un sistema de mayor intervención administrativa.

En suma, el legislador ha de respetar el orden constitucional de competencias en materia de propiedad intelectual, pero los criterios constitucionales y estatutarios

de distribución de competencias no restringen su libertad política para preferir unas opciones sustantivas a otras, para determinar fines y medios y para seleccionar el grado y manera de intervención administrativa que se juzgue oportuno. La regla de distribución competencial legislación/ejecución es un *posteriori*, esto es, precisa cómo deben quedar repartidas las competencias supuesta una opción del legislador en un determinado sentido, pero, sin embargo, no es un *prius*, como de adverso se pretende, que reduzca la libertad del legislador, forzándole a escoger un modelo de intervención administrativa que asegure extensas y vigorosas competencias autonómicas de ejecución.

b) A continuación, el Abogado del Estado examina los arts. 129 y 130.5 de la L.P.I., referidos al Registro de la Propiedad Intelectual, que estima que no son contrarios a la Constitución.

El art. 129 de la L.P.I. plasma en su primer párrafo la opción del legislador por un Registro de la Propiedad Intelectual «único para todo el territorio nacional», presuponiendo su art. 130.2, en congruencia con lo anterior, que existirá un solo Registrador, de manera que queda así centralizada la función calificadora. En cambio, el párrafo segundo del mencionado art. 129 descentraliza la «toma de razón» de las solicitudes de inscripción en oficinas que, con sede «en cada una de las capitales de provincia», funcionarán «bajo la dirección del Registro General, sin perjuicio de las competencias que, en su caso, correspondan a las Comunidades Autónomas».

En su opinión, dos son los títulos competenciales que en favor del Estado concurren para amparar la opción legislativa por un Registro nacional único de la Propiedad Intelectual. En primer lugar, el recogido en el art. 149.1.9.<sup>a</sup> de la C.E., ya que la unicidad del Registro de la Propiedad Intelectual es una decisión perteneciente al ámbito propio de la legislación y no se advierte en ella infracción alguna respecto al orden constitucional de competencias, resultando congruente con la finalidad legal de robustecer la eficaz protección de los derechos de la propiedad intelectual en toda la esfera territorial del ordenamiento español y, además, guarda una relación de razonable adecuación con ese fin.

En segundo lugar, el art. 129 de la L.P.I. resulta amparado por la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la C.E., pues según tiene declarado este Tribunal Constitucional la competencia estatal de ordenación de los registros se refiere fundamentalmente a los «registros en materia de Derecho Privado» (SSTC 71/1983, fundamento jurídico 2; 72/1983, fundamento jurídico 8; 157/1985, fundamento jurídico 3).

El art. 130.5 de la L.P.I. no es tampoco inconstitucional, pues si la opción por el Registro único nacional de la Propiedad Intelectual no es contraria a la C.E., tampoco lo será remitir a una norma reglamentaria la determinación de su estructura y funcionamiento, ya que la organización y funcionamiento de este Registro único nacional, por serlo, no es competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta podrá ejercer la facultad de dictar reglamentos de organización respecto de las oficinas territoriales en que se tome razón de las solicitudes de inscripción.

Las razones expuestas excluyen los reproches de inconstitucionalidad de los arts. 129 y 130.5 de la L.P.I., impugnados por el recurso del País Vasco.

c) En relación con los arts. 132, 134, 143 y 144 de la L.P.I., el Abogado del Estado, antes de proceder al análisis individualizado de cada uno de ellos, formula unas consideraciones generales sobre las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual. Éstas representan la principal institución de lo que doctrinalmente se denomina Derecho colectivo de autor y cons-

tituyen una manifestación de solidaridad entre iguales que, en el caso de las sociedades de artistas, llega incluso al umbral mismo de lo sindical. Su configuración y protección legislativa pretende ante todo colocarlas en una situación que compense la debilidad del autor frente a los utilizadores y, especialmente, frente a los grandes utilizadores secundarios. En definitiva, son una institución indispensable para la protección real y efectiva de los derechos de autor y de otros titulares de derechos de propiedad intelectual, pero sirven también a otros intereses, en particular, a los de los utilizadores y a los mismos intereses del Estado. En efecto, es muy difícil, si no irrealizable, que un autor esté en disposición de conocer las utilizaciones que se hacen de su obra y, menos aún, de perseguirlas o prohibirlas, no sólo en un determinado país, sino en todo el mundo. La protección de tales derechos sólo es posible y eficaz mediante la colectivización de su ejercicio en las entidades de gestión, las cuales están integradas en la *Confédération Internationale des Sociétés d'Auteurs et Compositeurs* (C.I.S.A.C.) y tienen suscritos contratos de representación recíproca «por los que se aseguran en los diferentes países, y en igualdad de trato con los nacionales, la protección de las obras comprendidas en su gestión».

Según se señala en el preámbulo de la L.P.I., con la regulación de las entidades de gestión se pretende establecer «el marco jurídico de la gestión colectiva» de los derechos de propiedad intelectual, pues es «un hecho, reconocido por las instituciones de la Comunidad Europea», que los titulares de aquellos derechos «únicamente pueden lograr su real efectividad actuando colectivamente a través de organizaciones que ejerzan facultades de mediación o gestión de los derechos mencionados». Por esta razón, la L.P.I. establece «determinados derechos y obligaciones para las entidades que pretendan dedicarse a la gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual». A lo que se añade en el citado preámbulo que «los requisitos y obligaciones establecidos, así como las facultades de autorización y vigilancia sobre estas entidades que la Ley le atribuye al Ministerio de Cultura, tienen como finalidad garantizar la eficacia en la administración de los derechos mencionados. En particular, se pretende establecer los medios de control por parte de los titulares de los derechos comprendidos en la gestión de la entidad y, asimismo, favorecer la difusión de las obras y la explotación de los derechos gestionados. Con esta finalidad, la Ley reconoce el derecho de los usuarios a utilizar las obras en condiciones razonables y promueve la solución de los conflictos que puedan plantearse mediante la intervención, en su caso, de la Comisión Arbitral de Derechos de Propiedad Intelectual que, a tal efecto, se crea en el seno del Ministerio de Cultura».

d) Seguidamente, el Abogado del Estado examina cada uno de los preceptos impugnados, relativos a las entidades de gestión. Comienza por el art. 132, en cuyo párrafo primero se impone a aquéllas el deber de obtener la «oportuna autorización» del Ministerio de Cultura y, en el segundo, además de exigir la ausencia de lucro como rasgo institucional de las mismas, determina la eficacia jurídica propia de la autorización. Según se prevé en este párrafo, «en virtud de autorización» que otorgue el Ministerio de Cultura, las entidades de gestión «podrán ejercer los derechos de propiedad intelectual confiados a su gestión y tendrán los derechos y obligaciones que en este título se establecen».

La concesión de la autorización trae consigo la sumisión a unas severas reglas con las que se pretende asegurar la más eficaz protección de los autores y demás titulares de derechos de propiedad intelectual, aunque componiendo razonablemente sus intereses con los de los utilizadores y con los del propio Estado. La auto-

rización, según una clásica terminología, es un típico acto-condición, pues constituye el medio —título jurídico— para introducir a un sujeto de derecho dentro de un régimen jurídico peculiar; o, dicho de otra forma, atribuye una cualidad o es constitutiva de una cualidad, la de entidad de gestión, que lleva adherido un régimen jurídico peculiar.

De otra parte, la eficacia de la autorización constitutiva de la condición y calidad de entidad de gestión es nacional, esto es, coextensa con el ámbito territorial de protección de la L.P.I. El legislador parte de la existencia de un único mercado nacional de derechos económicos de propiedad intelectual y opta decididamente no sólo por respetar la situación de hecho preexistente, sino por preservar y fomentar esa unidad impidiendo la fragmentación o compartimentación del mercado español de los derechos de explotación. Además, es un acto de claros elementos de apreciación discrecional y no una mera ejecución reglada, dado que ha de ponderarse si la futura entidad de gestión asegurará «la eficaz administración de los derechos cuya gestión le va a ser encomendada en todo el territorio nacional» y si la autorización favorecerá o no «los intereses generales de la protección de la propiedad intelectual en España» [art. 133.1 b) y c) L.P.I.]. Para valorar ambos aspectos, el art. 133.2 de la L.P.I. prescribe que se tenga particularmente en cuenta, entre otros extremos, el «número de titulares de derechos que se hayan comprometido a confiarle la gestión de los mismos», el «volumen de usuarios potenciales» o «la posible efectividad de su gestión en el extranjero».

Para el Abogado del Estado, el título competencial estatal que primera y preferentemente cubre o ampara el art. 132 de la L.P.I. es, naturalmente, el art. 149.1.9.<sup>a</sup> de la C.E. No hay norma alguna en el bloque de la constitucionalidad que impida al legislador estatal prever la existencia de entidades de gestión que aseguren «la eficaz administración de los derechos cuya gestión le va a ser encomendada en todo el territorio nacional» y que favorezcan «los intereses generales de la protección de la propiedad intelectual en España». Esto es, unas entidades de gestión cuyo ámbito de actuación sea coextenso con la esfera de protección de la L.P.I.: toda España. Para otorgar a esas entidades la autorización prevista en el art. 132 de la L.P.I. son obviamente incompetentes las Comunidades Autónomas, pues las competencias de mera ejecución aducidas de adverso se circunscriben al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, por lo que dicha autorización, al abrir la posibilidad de ejercer la actividad propia de las entidades de gestión en toda España, desborda el límite territorial de la competencia autonómica (STC 1/1986, de 30 de enero, fundamento jurídico 6). Además, la concesión de la autorización entraña apreciaciones discretionales de alcance y trascendencia nacionales (art. 133 L.P.I.) y no es un acto reglado de ejecución, razón por la que excede de la competencia meramente ejecutiva de los arts. 12.4 del E.A.P.V. y 11.3 del E.A.C. (SSTC 106/1987, fundamento jurídico 4; 48/1988, fundamento jurídico 10).

Cierto es, continúa el Abogado del Estado, que en los recursos lo que se achaca al mencionado art. 132 de la L.P.I. no es tanto que se atribuya al Ministerio de Cultura la competencia para autorizar entidades de gestión de ámbito nacional, cuanto el que no se haya abierto la posibilidad de crear entidades de ámbito autonómico, cuya autorización, en opinión de las Comunidades Autónomas recurrentes, a ellas les correspondería. En razón de la competencia asumida en materia de propiedad intelectual, a éstas sólo les cabría ver cumplido su deseo o aspiración política de autorizar entidades de gestión autonómicas si el legislador estatal las hubiere previsto expresamente. Ahora bien, para reprochar al

legislador su omisión por inconstitucional, es necesario aducir una norma del bloque de constitucionalidad que le imponga el deber positivo omitido, lo que no puede inferirse del criterio de distribución competencial legislación/ejecución, ya que, como antes se ha señalado, no cabe fundar en una norma formal de competencia la imposición *ex Constitutione* de opciones materiales al legislador. Así pues, el legislador estatal ha optado en la L.P.I. porque las entidades de gestión, las únicas que cabe autorizar, tuvieran que ser de ámbito nacional, al exigirlo así la más eficaz protección e incluso la «real efectividad» de los derechos de propiedad intelectual. Esta opción legislativa que limita las entidades de gestión a las de ámbito nacional, y excluye la posibilidad de creación de entidades de gestión autonómicas, es adecuada a la finalidad de la Ley.

En concurrencia con el art. 149.1.9.<sup>a</sup> de la C.E., título más específico y, por tanto, prevalente, el Abogado del Estado estima que el art. 132 de la L.P.I. también resulta cubierto por la competencia que al Estado reserva aquel precepto en su núm. 13.<sup>a</sup> La opción en favor de unas entidades de gestión exclusivamente de ámbito nacional y sujetas, por consiguiente, a la autorización del Ministerio de Cultura constituye un criterio básico de ordenación del mercado español de derechos de explotación o, lo que es lo mismo, un criterio básico de ordenación de este sector económico, amparado, en consecuencia, en el art. 149.1.13.<sup>a</sup> de la C.E. (SSTC 29/1986, fundamento jurídico 4; 95/1986, fundamento jurídico 2; 106/1987, fundamento jurídico 1). Así pues, el art. 149.1.13.<sup>a</sup> de la C.E. justifica, igualmente, que el legislador prevea sólo entidades de gestión de ámbito nacional.

e) Respecto a los arts. 134 y 144 de la L.P.I., su impugnación, sostiene el Abogado del Estado, depende estrechamente de la del art. 132 de la L.P.I., reprochándoseles únicamente la concesión de competencia al Ministerio de Cultura para revocar la autorización (art. 134 L.P.I.), para vigilar el cumplimiento por las entidades de gestión de sus obligaciones y requisitos legales (art. 144.1 L.P.I.), para aprobar sus modificaciones estatutarias (art. 144.2 L.P.I.), así como la obligación de aquéllas de notificar al Ministerio determinados actos y contratos (art. 144.3 L.P.I.).

Si no es inconstitucional que el art. 132 de la L.P.I. reserve al Ministerio de Cultura la facultad de autorizar a las entidades de gestión, tampoco lo puede ser que se le conceda la de revocar dicha autorización (art. 134 L.P.I.).

De otra parte, la competencia de vigilancia atribuida al Ministerio de Cultura por el art. 144.1 de la L.P.I. deriva de las facultades fundamentales que tiene reconocidas en los arts. 132 y 134 de la L.P.I. Sólo mediante dicha vigilancia podrá comprobar si la entidad de gestión cumple o no sus obligaciones y si ha sobrevenido o se ha puesto de manifiesto algún hecho que pudiera haber dado lugar a la denegación de la autorización. Asimismo, le permite velar permanentemente por el recto cumplimiento de la L.P.I. y, en especial, de lo dispuesto en el Título IV de su libro III.

La competencia deferida al Ministerio de Cultura para aprobar las modificaciones estatutarias de las entidades de gestión (art. 144.2 L.P.I.) está en estrecha relación con la facultad de autorización regulada en los arts. 132 y 133 de la L.P.I. Uno de los aspectos que han de valorarse para otorgar la autorización es si los estatutos de la entidad de gestión cumplen lo dispuesto en la L.P.I., especialmente, los arts. 136, 138.2 y 139.1. Que las modificaciones de los estatutos queden sujetas a la aprobación del Ministerio de Cultura es criterio razonable para la finalidad pretendida: el respeto a la Ley en las modificaciones estatutarias.

La obligación de notificar o comunicar al Ministerio de Cultura ciertos actos o contratos, impuesta por el

art. 144.3 de la L.P.I., está perfectamente justificada, en primer lugar, en pro del más acertado ejercicio de sus funciones por el Ministerio (arts. 132, 133, 134, 143 y 144.1 y 2 L.P.I.) y, en segundo lugar, como medio de conocimiento para una completa visión de la marcha de las entidades de gestión.

Por consiguiente, los arts. 134 y 144 de la L.P.I. no son contrarios a la Constitución, ni, en especial, vulneran el orden de competencias.

f) En relación con el art. 143 de la L.P.I., el Abogado del Estado señala que la Comisión Arbitral de Propiedad Intelectual es un órgano colegiado que se crea en el seno del Ministerio de Cultura, cuya principal función tiene claro carácter arbitral, pues consiste en dar solución, previo sometimiento de las partes, plenamente voluntario y por escrito, a los conflictos que puedan producirse entre las entidades de gestión y las asociaciones de usuarios o entre aquéllas y una entidad de radio-difusión en alguno de los supuestos del art. 142.1 de la L.P.I.

El art. 143 de la L.P.I. es, en su opinión, un eslabón más de la cadena de arbitrajes institucionales, cuyos más próximos precedentes son el art. 31 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios; el art. 34 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación de los Seguros Privados; y, en fin, los arts. 37 y 38 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. Por su parte, la disposición adicional primera de la Ley 36/1988, de Arbitraje, declara que será de aplicación a los citados arbitrajes y los califica formalmente como tales. En efecto, tanto en aquellos supuestos como en el caso del art. 143 de la L.P.I. se trata de verdaderos y propios arbitrajes, cuya única singularidad es la preconstitución del órgano arbitral en virtud de una decisión del legislador, que se ve en la necesidad de delimitar la esfera de funciones del órgano arbitral, definiendo el tipo de controversias que le pueden ser sometidas. Pero la decisión de estos órganos es un verdadero laudo arbitral que reposa en la sumisión voluntaria de las partes y contra el que podrán utilizarse los mismos recursos previstos en la legislación general de arbitraje.

No cabe, pues, invocar las reglas competenciales de los arts. 12.4 del E.A.P.V. y 11.3 del E.A.C., dado que las competencias de ejecución a las que se refieren estos preceptos son de ejecución administrativa y no de ejecución judicial de la Ley, pues las funciones arbitrales, aun prestadas por órganos encuadrados en la Administración, pertenecen materialmente a la esfera judicial de ejecución de la Ley y no a la *legis executio* propiamente administrativa. Si el arbitraje desde la perspectiva de los derechos fundamentales queda dentro del ámbito del art. 24 de la C.E. (STC 43/1988), desde el punto de vista del orden de competencias su regulación general ha de quedar comprendida en el art. 149.1.6.<sup>a</sup> de la C.E., submateria legislación procesal, e incluso, para algunos aspectos orgánicos de su ordenación podría invocarse el del art. 149.1.5.<sup>a</sup> —Administración de Justicia—. Así pues, el art. 143 de la L.P.I. está amparado no sólo en el título competencial que al Estado reserva el núm. 9.<sup>a</sup> del art. 149.1 de la C.E., sino también por sus núms. 5.<sup>o</sup> y 6.<sup>o</sup>

Concluye su escrito solicitando de este Tribunal dicte Sentencia por la que, con desestimación de los recursos de inconstitucionalidad, se declare que los preceptos impugnados no son contrarios a la Constitución.

8. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 20 de junio de 1996, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 de la LOTC, acordó oír a las partes para que, en el plazo de diez días, expusieran

lo que estimaren procedente acerca de la incidencia que en los presentes recursos de inconstitucionalidad pudiera tener el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

9. El Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado con fecha 1 de julio de 1996, en el que formuló las siguientes alegaciones:

a) En relación con los arts. 129 y 130 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, referidos al Registro de la Propiedad Intelectual, y que se corresponden con los arts. 139 y 140 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, estima que el vigente Texto Refundido recoge un régimen sumamente descentralizado para el Registro de la Propiedad Intelectual, en que se reconoce las competencias de las Comunidades Autónomas (Exp. Mot. Rel. Decreto 733/1993). Según el art. 139.2 de dicho Texto Refundido, las Comunidades Autónomas ostentan el poder de «determinar la estructura y funcionamiento del Registro en sus territorios», además de asumir su llevanza cumpliendo las «normas comunes». Considera por ello que los arts. 139 y 140 del Texto Refundido incide sobre los impugnados arts. 129 y 130 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, haciendo desaparecer la más leve sombra de inconstitucionalidad por vulneración del art. 12.4 del E.A.P.V..

b) Los arts. 142, 144 y 154 del Texto Refundido son reproducción de los arts. 132, 134 y 144 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, por lo que en nada ha incidido aquél en los preceptos impugnados.

En su opinión, el transcurso de ocho años desde que se interpusieron los recursos de inconstitucionalidad no ha hecho más que acentuar la oportunidad y corrección del régimen contenido en los citados preceptos legales, coincidente, en lo esencial, con el informe «Administración Colectiva de los derechos de autor y de los derechos conexos», suplicado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (O.M.P.I.) en el año 1991.

10. Con fecha 8 de julio de 1996 el Abogado de la Generalidad de Cataluña presentó su escrito de alegaciones, que a continuación se resume:

a) Los arts. 132, 134 y 144 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, no han sufrido modificación alguna, habiendo sido incorporados con su redacción originaria al Texto Refundido de la Ley de la Propiedad Intelectual aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, figurando ahora como los arts. 142, 144 y 154, respectivamente. Luego, tanto si se considera que la promulgación del Texto Refundido ha producido respecto de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, una «derogación peculiar», una «restricción cualitativa de su eficacia», una «novación» o una «sustitución», lo cierto es que los mandatos sustantivos contenidos en la Ley originaria no se han visto alterados y, por consiguiente, la controversia competencial planteada respecto a aquéllos mantiene íntegramente su virtualidad. De hecho, dada la identidad de aquellos mandatos originarios con los contenidos en los arts. 142, 144 y 154 del Texto Refundido resulta evidente que en nada han quedado desvirtuados los argumentos en los que esta parte fundó su demanda.

b) Otro tanto puede decirse respecto del art. 143 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, si bien este precepto requiere de alguna matización. Con posterioridad a la presentación del recurso de inconstitucionalidad, la Disposición adicional segunda de la

Ley 28/1995, de 11 de octubre, por la que se incorporó la Directiva 93/83/CEE relativa a los derechos de autor en el ámbito de la radiodifusión y de la distribución por cable, dio nueva redacción al art. 143 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, pasando a denominarse, la Comisión Arbitral de la Propiedad Intelectual, Comisión Mediadora y Arbitral, atribuyéndole una nueva función mediadora y arbitral. Esta función consiste en la realización de actuaciones de mediación y arbitraje entre las mismas entidades de gestión de derechos y las empresas de distribución por cable. Se trata, por tanto, de una función de la misma naturaleza que la que había sido impugnada en el recurso de inconstitucionalidad, atribuida al mismo órgano, que seguía manteniendo el mismo carácter de «órgano colegiado de ámbito nacional» del Ministerio de Cultura, con la incorporación a su composición de dos representantes de las empresas de distribución por cable. Recientemente, este precepto se ha incorporado sin otras modificaciones al Texto Refundido.

Pues bien, la nueva redacción del precepto no sólo no ha alterado en este caso la controversia competencial planteada mediante la impugnación del art. 143 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, sino que confirma el entendimiento que el legislador estatal había hecho inicialmente de las competencias reservadas al Estado y que esta parte ha impugnado por constituir una clara vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña (art. 11.3 E.A.C.). Si la Generalidad no impugnó en su día la nueva redacción dada al precepto por la Ley 28/1995, de 11 de octubre, ni su inclusión en el Texto Refundido ha sido debido, precisamente, a que estaba pendiente de la resolución de esta controversia competencial y en consideración también a la conveniencia de no incrementar necesariamente la carga de asuntos que penden ante este Tribunal, así como al valor de la doctrina que habría de expresar en la Sentencia resolutoria de estos recursos de inconstitucionalidad. Por tanto, la no impugnación de estas nuevas disposiciones en modo alguno puede ser interpretada como un aquietamiento o conformidad de la Generalidad a la atribución de funciones al Ministerio de Cultura que se contienen en los arts. 142, 144, 153 y 154 del Texto Refundido, ni como una desaparición sobrevenida de la controversia competencial suscitada.

A mayor abundamiento, la incorporación de los artículos impugnados de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, al Texto Refundido actual comporta que la Sentencia que dicte este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 39.1 de la L.O.T.C., deba extender por conexión y consecuencia la declaración de inconstitucionalidad a los arts. 142, 144, 153 y 154 de dicho Texto Refundido. No se pretende con ello extender el objeto del recurso de inconstitucionalidad formulado en su día, sino que, en aras de la economía procesal y de la seguridad jurídica, es lógico emplear el mecanismo previsto en la L.O.T.C. para hacer explícita la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley de la Propiedad Intelectual incorporados en sus propios términos al Texto Refundido de la misma.

Concluye su escrito suplicando de este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos en su día impugnados y, por conexión y consecuencia, su inclusión en el Texto Refundido de la Ley de la Propiedad Intelectual como arts. 142, 144, 153 y 154.

11. El Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco, presentó su escrito el día 16 de julio de 1996.

a) Entiende, en primer término, que la controversia competencial suscitada frente a los arts. 129 y 130.5 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, ha quedado sin objeto como consecuencia de la nueva redacción

dada a ambos preceptos por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, que recoge suficientemente las pretensiones deducidas respecto a ellos.

b) Por el contrario, considera que no puede darse por desaparecida la controversia competencial respecto a los arts. 132, 134, 143 y 144 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, que han pasado a ser los arts. 142, 144, 153 y 154 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, manteniéndose la misma vigente en los mismos términos aducidos en el escrito de interposición del recurso, si bien añade que la declaración de inconstitucionalidad que en su día pueda pronunciar este Tribunal Constitucional debe extenderse por conexión o consecuencia (art. 39.1 L.O.T.C.) a los preceptos correspondientes del Texto Refundido.

12. Por providencia de 11 de noviembre de 1997, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 siguiente.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco impugnan por motivos competenciales, en los presentes recursos de inconstitucionalidad acumulados, los arts. 132, 134, 143 y 144 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual (en adelante, L.P.I.). Además, el Gobierno Vasco impugnó también por iguales motivos los arts. 129 y 130.5 de la citada Ley.

Previamente al análisis de las controversias competenciales suscitadas en este proceso, es necesario pronunciarse acerca de los efectos que sobre su objeto pudieran derivarse de la derogación o modificación sobrevenidas a la formalización de las demandas de algunos de los preceptos impugnados, así como de la posterior derogación total de la L.P.I. por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regulando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia, que no ha sido impugnado por las Comunidades Autónomas actoras. Problema procesal previo que este Tribunal ha puesto de manifiesto a las partes conforme a lo dispuesto en el art. 84 de la L.O.T.C. y sobre el que las mismas han formulado alegaciones.

Las modificaciones o derogaciones sobrevenidas que afectan a los preceptos recurridos son las siguientes:

A) Los arts. 129 y 130.5 de la L.P.I., relativos al Registro de la Propiedad Intelectual e impugnados por el Gobierno Vasco, han sido, respectivamente, modificado el primero y derogado el segundo por la Ley 20/1992, de 7 de julio. El citado art. 129 en su redacción original configuraba el Registro de la Propiedad Intelectual con carácter único para todo el territorio nacional, estructurado en oficinas provinciales con la función de efectuar las tomas de razón de las solicitudes de inscripción. La modificación introducida por la Ley 20/1992, aunque mantiene su carácter de Registro único, permite que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia determinen la estructura y funcionamiento del Registro en sus respectivos territorios, no limitándose a efectuar las tomas de razón, sino que asumen la llevanza del mismo en su totalidad, dentro del marco de las normas comunes de procedimiento que se establezcan reglamentariamente. Como consecuencia de esta modificación del art. 129, se derogó, por devenir innecesario, el art. 130.5 de la L.P.I.

B) Por su parte, la Disposición adicional segunda de la Ley 28/1995, de 11 de octubre, de incorporación al Derecho español de la Directiva 93/83/C.E.E., del

Consejo, de 27 de septiembre de 1993, sobre coordinación de determinadas disposiciones relativas a los derechos de autor en el ámbito de la radiodifusión vía satélite y de la distribución por cable, modificó el art. 143 de la L.P.I., por el que se crea en el entonces Ministerio de Cultura, con carácter de órgano colegiado de ámbito nacional, la Comisión Arbitral de la Propiedad Intelectual. Tal modificación consistió en el cambio de denominación de la citada Comisión, que pasó a llamarse Comisión Mediadora y Arbitral de la Propiedad Intelectual, y en la incorporación a la redacción original del precepto de un apartado primero en el que se regula la actuación de la mencionada Comisión en su actividad mediadora, recogiéndose en sus apartados segundo y tercero su función de arbitraje en los mismos términos del art. 143 de la L.P.I.

C) Finalmente, la Disposición adicional segunda de la Ley 27/1995, de 13 de octubre, de incorporación al Derecho español de la Directiva 93/98/C.E.E., del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa a la armonización del plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines, autorizó al Gobierno para que, antes del 30 de junio de 1996, aprobase un texto que refundiese las disposiciones legales en materia de propiedad intelectual que se encontrasen vigentes, regularizando, aclarando y armonizando los textos legales que hubieran de ser refundidos. En ejercicio de la habilitación legislativa conferida, el Gobierno dictó el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (en adelante, T.R.L.P.I.), regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia, en cuya Disposición derogatoria única se declaran expresamente derogadas tanto la L.P.I. como las leyes posteriores que, modificativas de la misma, hemos señalado en los apartados anteriores.

En el T.R.L.P.I. se reproducen con la redacción entonces vigente los arts. 129, 132, 134, 143 y 144 de la L.P.I., que han pasado a ser, respectivamente, los arts. 139, 142, 144, 153 y 154 del citado Texto Refundido.

2. Según reiterada doctrina constitucional, no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales, la cual ha de venir determinada «en función de la incidencia real de la modificación o derogación, no de criterios abstractos» (STC 385/1993, fundamento jurídico 2).

En el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado «habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, (pues) si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 L.O.T.C.)» (STC 199/1987, fundamento jurídico 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, «pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad» (STC 160/1987, fundamento jurídico 6; 150/1990, fundamento jurídico 8; 385/1993, fundamento jurídico 2). Por idéntica razón, para excluir «toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio

de vigencia que pudiera conservar», puede resultar útil —conveniente— su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (STC 160/1987, fundamento jurídico 6; 385/1993, fundamento jurídico 2). La regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es, pues, que la derogación extingue su objeto.

No obstante, constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia sobre el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, de modo que lo que debiera ser objeto propio de un conflicto positivo de competencias como cauce procesal específico, ha de configurarse como fundamento de una pretensión de inconstitucionalidad por razón del rango legal de la norma controvertida. Desde tal perspectiva ha de contemplarse también en estos casos la incidencia de la derogación sobrevenida de la disposición legal impugnada sobre una eventual desaparición del objeto del proceso, en los que resulta aplicable, como ya hemos declarado en la STC 182/1992 (fundamento jurídico 1) y reiterado posteriormente en las STC 385/1993 (fundamento jurídico 2), 43/1996 (fundamento jurídico 3) y 61/1997 (fundamento jurídico 3), el criterio sostenido en relación a los conflictos positivos de competencia, ofreciendo aquella incidencia en este tipo de procesos matices peculiares como pone de manifiesto un somero repaso de la doctrina constitucional recaída al respecto.

De acuerdo con la mencionada doctrina constitucional, es cierto que «si la norma objeto de un conflicto es derogada por otra posterior puede provocarse sobrevenida la pérdida del objeto del conflicto mismo y, en consecuencia, resultar improcedente que éste sea resuelto mediante Sentencia» (STC 248/1988, fundamento jurídico 2), pero hay que huir de todo automatismo en los efectos que en los procesos conflictuales quepa conceder a las modificaciones o derogaciones sobrevenidas de las disposiciones discutidas, puesto que no basta con el mero agotamiento de la disposición o resolución impugnada o con su derogación o modificación para concluir si se requiere una decisión sobre el fondo (STC 147/1991, fundamento jurídico 9; 202/1992; 133/1993; 158/1992, fundamento jurídico 1), y hay que estar sustancialmente a la persistencia o no de la controversia competencial (STC 182/1988, fundamento jurídico 1), con el fin de salvaguardar el principio de la irrenunciabilidad o indisponibilidad de las competencias por las partes y, al tiempo, custodiar la vigencia de las normas constitucionales y estatutarias atributivas de competencias (STC 329/1993, fundamento jurídico 1).

Como este Tribunal ha tenido oportunidad de afirmar en numerosas resoluciones, sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, debiendo inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se traba el conflicto resulte luego derogada o modificada. En definitiva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional o estatutaria (STC 182/1988, fundamento jurídico 1; 248/1988, fundamento jurídico 2; 167/1993, funda-

mento jurídico 2; 329/1993, fundamento jurídico 1, 165/1994, fundamento jurídico 2).

Con arreglo a esta doctrina hemos de enjuiciar la controversia competencial planteada en los presentes recursos respecto de la L.P.I., sin que el hecho de su derogación por el texto refundido —que no ha sido recurrido— en cuanto reproduce los preceptos impugnados, represente obstáculo alguno para su enjuiciamiento. No altera esta conclusión, basada en la doctrina que ha quedado expuesta, la reciente STC 61/1997, de 20 de marzo, resolutoria de diversos recursos de inconstitucionalidad, acumulados, interpuestos unos contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbano y Valoración del Suelo, y otros frente al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, pues si bien en el fundamento jurídico 3 de esta Sentencia, después de reiterar la aplicación a los recursos de inconstitucionalidad de carácter conflictual la doctrina expuesta en orden a los conflictos de competencias, llega a la conclusión de que en el caso por ella resuelto, al tener por objeto los recursos acumulados en unos casos la Ley 8/1990 y en otros el texto refundido, no había necesidad de examinar los ámbitos competenciales debatidos desde el ángulo de aquella Ley, puesto que «se halla derogada precisamente en la misma medida en que es sustituida por el T.R.L.S., que como tal texto refundido, carece técnicamente de capacidad innovadora, con lo que la controversia competencial puede trasladarse, prácticamente en sus propios términos, a sus disposiciones, como así ha ocurrido efectivamente». Y es precisamente por esa falta de necesidad y no por ninguna otra razón, por lo que en la STC 61/1997 no se estimaron subsistentes los recursos interpuestos frente a la Ley 8/1990, toda vez que la cuestión en ellos planteada «será satisfecha al analizar, desde la perspectiva constitucional, la norma que la ha sustituido y que, a la vez, al enjuiciar las impugnaciones relativas al T.R.L.S. se resolverán las cuestiones en torno a la Ley delegada».

Es, pues, claro que la pérdida de objeto de los recursos interpuestos contra la Ley 8/1990 declarada por la STC 61/1997, se produjo exclusivamente por resultar innecesario su examen, pero de ella se desprende con claridad que, de no darse la circunstancia de la acumulación de aquellos recursos a los planteados frente al texto refundido, la controversia competencial no hubiera perdido su objeto y la Sentencia los hubiera enjuiciado en los términos en que habían sido planteados. Así procede hacerlo en el presente caso en el que, al no haberse recurrido el texto refundido, la cuestión ha de enjuiciarse respecto de los artículos impugnados de la L.P.I., proyectándose lo que sobre ellos se resuelva a los reproducidos en el citado texto.

3. Pero antes de hacerlo, procede examinar lo alegado por las partes en cumplimiento del trámite del art. 84 LOTC que les fue conferido:

A) Los arts. 129 y 130.5 de la L.P.I., referidos al Registro de la Propiedad Intelectual e impugnados exclusivamente por el Gobierno Vasco, que han sido, como hemos visto, modificado el primero, y derogado el segundo por la Ley 20/1992, de 7 de julio, y el contenido del citado art. 129, en la redacción que le dio la mencionada Ley, es reproducido por el vigente art. 139 del T.R.L.P.I. En relación con ambos preceptos, tanto la representación procesal del Gobierno de la Nación como la del Gobierno Vasco han manifestado en sus respectivos escritos que la controversia competencial ha perdido su objeto como consecuencia de la modificación del art. 129 y de la derogación del art. 130.5 por la Ley 20/1992 que, según expone el Letrado del Gobierno Vasco, recongen suficientemente las pretensiones deducidas en la

demandas respecto a dichos artículos, y, a juicio del Abogado del Estado, han hecho desaparecer la más leve sombra de inconstitucionalidad, al establecer un régimen sumamente descentralizado del Registro de la Propiedad Intelectual en el que se reconocen las competencias de las Comunidades Autónomas.

En consecuencia, al no mantenerse la controversia competencial porque la representación del Gobierno Vasco considera en este punto satisfecha su pretensión y así lo reconoce el Abogado del Estado, hemos de concluir que «la disputa no está viva» y que, por tanto, por aplicación de la jurisprudencia expuesta en el fundamento anterior, ha desaparecido el objeto de la impugnación y el Tribunal no ha de pronunciarse sobre los arts. 129 y 130.5 de la L.P.I.

B) En relación con los arts. 132, 134 y 144 de la L.P.I. que regulan las facultades de autorización, revocación, control e inspección de las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual, así como con el art. 143, por el que se crea la Comisión Arbitral de la Propiedad Intelectual, cuyo contenido reproducen los arts. 142, 144, 154 y 153.2, respectivamente, del Texto Refundido, las partes se muestran conformes con que la controversia competencial planteada respecto a dichos preceptos no puede darse por finalizada, manteniendo la misma en su integridad sin que en nada hayan quedado desvirtuados los argumentos esgrimidos en los escritos de interposición de los recursos de inconstitucionalidad y de contestación a las demandas.

Así pues, de acuerdo con la doctrina constitucional antes señalada, pese a la derogación de la L.P.I. por el Texto Refundido, aun subsiste respecto de los preceptos impugnados la pretensión competencial del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y del Gobierno Vasco, discutida por el Gobierno de la Nación. La persistencia de la controversia ha de ser resuelta por este Tribunal, porque así lo demandan las partes, constatando si se da o no la extralimitación competencial denunciada, entrando, por tanto, a enjuiciar la cuestión de fondo planteada.

4. Previamente, agotando el examen de lo solicitado por las recurrentes con motivo del trámite del art. 84 LOTC, es necesario dar contestación a la petición formulada en sus alegaciones al amparo del art. 39.1 de la LOTC. Solicitan que en el caso de que este Tribunal estime su pretensión de inconstitucionalidad respecto a los arts. 132, 134, 143 y 144 de la L.P.I. dicho pronunciamiento se extienda por conexión y consecuencia a los arts. 142, 144, 153 y 154 del Texto Refundido.

El art. 39.1 de la LOTC que, efectivamente permite extender el pronunciamiento de este Tribunal a otras normas distintas de las específicamente impugnadas, requiere, como pronto tuvo ocasión de señalar, la concurrencia de los tres requisitos siguientes: 1.º) que la Sentencia declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados o de alguno de ellos; 2.º) que exista una relación de conexión o de consecuencia entre los preceptos declarados inconstitucionales y aquellos otros a los que la inconstitucionalidad se extiende o se propaga; y 3.º) que estos últimos pertenezcan o queden comprendidos en la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley (STC 11/1981, fundamento jurídico 27). Así pues, el art. 39.1 de la LOTC fija a este Tribunal un límite en su aplicación: que las únicas normas a las que podrá extender, en su caso, la declaración de inconstitucionalidad tienen que pertenecer o estar comprendidas en la misma Ley o disposición con fuerza de Ley que sea objeto de la Sentencia (SSTC 86/1992, fundamento jurídico 2; 67/1985, fundamento jurídico 2). No es este el caso ahora enjuiciado, porque los preceptos a cuya extensión se refieren los recurrentes, no están

comprendidos en la L.P.I. que es la Ley impugnada. Por tanto dicha petición no puede encontrar cobertura, como entienden las Comunidades Autónomas actoras, en el citado art. 39.1 de la L.O.T.C.

Ahora bien, aunque, ciertamente, no es aplicable el art. 39.1 L.O.T.C porque los artículos a los que, por extensión, puede alcanzar nuestra declaración de inconstitucionalidad han de ser «de la misma Ley», el hecho de su reproducción en el Texto Refundido permite, dada la naturaleza y contenido propios de la refundición, que este Tribunal pueda apreciar en su Sentencia que la argumentación impugnatoria por ser igualmente atinente a los preceptos reproducidos, se proyecte sobre éstos en el caso de que conduzcan a una decisión de inconstitucionalidad.

En la STC 61/1997 anteriormente referida, dijimos que el texto refundido, como tal, «carece técnicamente de capacidad innovadora, con lo que la controversia competencial puede trasladarse, prácticamente en los propios términos a sus disposiciones» (fundamento jurídico 3). De ahí que, como se dice en esta Sentencia y en la doctrina ya expuesta en el fundamento segundo, hay que partir de que no pueden establecerse reglas de alcance general para determinar los efectos que en nuestras Sentencias hayan de producir las sucesivas disposiciones legales que se dicten en relación con las normas impugnadas o, incluso, su derogación, sino que ha de examinarse caso por caso para ponderar los verdaderos efectos y el alcance que represente la nueva normativa respecto de la que ha sido recurrida. Y si de este análisis resulta que, pese a las sucesivas disposiciones legales que se han dictado en relación con la L.P.I. y que han hecho aconsejable su refundición, los preceptos concretamente impugnados están reproducidos en el nuevo texto, en la medida en que así sea y que, como ha ocurrido en este caso, las Comunidades Autónomas recurrentes mantengan sus impugnaciones, lo que se razone sobre las mismas en orden a la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que son objeto de los recursos, habrá de proyectarse sobre las «nuevas» normas y producir, por tanto, respecto de ellas la misma consecuencia de inconstitucionalidad.

En este punto, como vemos, el caso que ahora enjuiciamos, aunque en sentido inverso, guarda gran similitud con el resuelto por la STC 61/1997. En esta Sentencia, la impugnación del texto refundido permitió trasladar el enjuiciamiento de los preceptos impugnados de la Ley a los que en dicho texto se reproducían; mientras que en el presente caso, al no estar recurrido como tal el texto refundido, el enjuiciamiento de los preceptos de la Ley permite trasladar sus efectos a su reproducción en el texto refundido.

5. Queda circunscrito, pues, el objeto de este proceso constitucional a los arts. 132, 134, 143 y 144 de la L.P.I. que vino a sustituir al centenario texto de 10 de enero de 1879. Es preciso recordar que la propiedad intelectual es una rama de la legislación civil a la que se refiere el Código Civil dentro de su libro II —«De los bienes, de la propiedad y de sus modificaciones»— en el Título IV que, dedicado a «algunas propiedades especiales», contiene dos artículos relativos a la propiedad intelectual: el 428 que declara el derecho del autor a la explotación y disposición a su voluntad de la obra por él creada, y el 429 que se remite a una Ley especial para «determinar las personas a quienes pertenece este derecho, la forma de su ejercicio y el tiempo de su duración», añadiendo que «en los casos no previstos ni resueltos por dicha Ley especial se aplicarán las reglas generales establecidas en este Código sobre la propiedad».

Con posterioridad a la Constitución, la Ley especial a la que se remite el art. 429 del Código Civil fue la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, objeto de este proceso. Mediante ella se derogó el régimen jurídico específico de los derechos de propiedad intelectual instaurado por la Ley de 1879, pretendiendo el legislador, como señala en la Exposición de Motivos, establecer «con carácter unitario y sistemático un nuevo régimen jurídico de la propiedad intelectual, que tiene por finalidad que los derechos sobre las obras de creación resulten real, concreta y efectivamente reconocidos y protegidos de acuerdo con las exigencias de nuestra época». La Ley se estructura sobre dos conjuntos normativos claramente diferenciados, relativo el primero a la declaración de derechos sustantivos y referido el segundo a las acciones, procedimientos e instrumentos para el ejercicio y la protección de dichos derechos. En el ámbito de la protección de derechos de propiedad intelectual, que constituye el contenido del libro III de la Ley, se establecen, en su Título I, las normas relativas a las garantías jurisdiccionales de los mencionados derechos, definiendo el contenido de las acciones ejercitables y determinando los instrumentos procesales para su efectividad; se regula, en su Título II, el Registro de la Propiedad Intelectual como instrumento especial de protección y salvaguardia de dichos derechos; se determinan en su Título III, los símbolos o indicaciones de la reserva de derechos; y, finalmente, en su Título IV, en el que se contienen los preceptos impugnados, se crean las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual.

El conjunto de artículos que integran este Título IV del libro III, bajo la rúbrica «De las entidades de gestión de los derechos reconocidos en la Ley» (art. 132 a 144), tiene por objeto determinar el marco jurídico de la gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual, pues, como dice la Exposición de Motivos «...es un hecho reconocido por las instituciones de la Comunidad Europea, que los titulares de derechos de propiedad intelectual únicamente pueden lograr su real efectividad actuando colectivamente a través de organizaciones que ejerzan facultades de mediación o gestión de los derechos mencionados. Por ello, teniendo en cuenta la normativa constitucional vigente, la evolución del derecho comparado y la experiencia acumulada sobre la materia, la Ley establece determinados derechos y obligaciones para las entidades que pretendan dedicarse a la gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual», con los que se persigue, así como con las facultades de intervención administrativa sobre dichas entidades, «garantizar la eficacia en la administración de los derechos encomendados».

El sistema de las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual instaurado en el Título IV del libro III de la L.P.I., como cauce especialmente creado por el legislador para la gestión colectiva de tales derechos, constituye una de las innovaciones más importantes del nuevo régimen jurídico de la propiedad intelectual, al suprimirse el anterior sistema de monopolio legal de la Sociedad General de Autores de España para la gestión colectiva de los derechos de autor establecido por la Ley de 24 de junio de 1941. En efecto, esta Ley disolvió las sociedades civiles particulares para la gestión de los derechos de autor federadas en la «Sociedad General de Autores de España», al objeto de «simplificar el régimen administrativo que ordenaba las actividades» de ésta y «para dar al funcionamiento de la misma el sentido unitario y eficiente que las nuevas circunstancias de nuestra pública organización exigen», instituyó la Sociedad General de Autores de España «como entidad única que asuma la representación y gestión de los derechos de autores en España y en el extranjero» (art. 1).

Sus Estatutos la definían como «la Entidad que, con carácter oficial y exclusivo, representa legalmente a los titulares del derecho de autor y recauda, reparte y defiende el citado derecho producido en España y generado mediante la utilización por cualquier medio, de obras de autores nacionales o extranjeros, indistintamente» (art. 1 Real Decreto 3.082/1978, de 10 de noviembre). Análoga misión le correspondía en el extranjero respecto «de los derechos de autor generados por la utilización de las obras de sus socios en los países que se produzcan, ya a través de las Sociedades de Autores, con la que firmará los oportunos pactos de representación recíprocos, ya a través de sus agencias y delegaciones, allí donde las circunstancias aconsejen su establecimiento».

Las notas características más relevantes del anterior sistema eran, pues, de un lado, el carácter de entidad oficial de la «Sociedad General de Autores de España»; su exclusividad para asumir la representación y gestión de los derechos de autor, de modo que en el territorio del Estado era la única sociedad con capacidad para actuar en el ámbito de gestión de los derechos de autor; y, en fin, la adscripción o pertenencia «automática, exclusiva y obligada» a la misma de toda persona titular de derechos de autor (art. 9 Real Decreto 3.082/1978, de 10 de noviembre).

6. El legislador de 1987 optó por suprimir el monopolio legal concedido a la Sociedad General de Autores de España para la gestión colectiva de los derechos de autor, instaurando un nuevo sistema en el que las entidades de gestión, cuyo estatuto jurídico definen los arts. 132 a 144 de la L.P.I., se crean como un cauce especialmente establecido por aquél para la gestión colectiva de los mencionados derechos. Tales entidades, configuradas como un instrumento o mecanismo de protección de los derechos de autor, tienen como objeto, además exclusivo (art. 136.2), la gestión, en nombre propio o ajeno, de los derechos de explotación u otros de carácter patrimonial, por cuenta y en interés de varios autores u otros titulares de derechos de propiedad intelectual (art. 132). Esto es, la gestión de los derechos de propiedad intelectual de una colectividad o pluralidad de titulares, los cuales a través de aquéllas ejercitan sus derechos de contenido patrimonial encomendándoles su gestión. Los derechos susceptibles de gestión por estas entidades son, a tenor del art. 132 «los de explotación u otros de carácter patrimonial», es decir, los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación recogidos en los arts. 17 y siguientes de la L.P.I. Además, expresamente se prevé que la gestión del derecho a participar en el precio de enajenación de obras de artes plásticas (art. 24) y del derecho a la compensación remuneratoria que deben abonar los fabricantes e importadores de equipos y materiales que permitan la reproducción (art. 25) se efectúe a través de una entidad de gestión.

Sin necesidad de detenerse en las distintas facultades, derechos y obligaciones que conforman el particular régimen jurídico de las entidades de gestión, pueden destacarse como notas distintivas del nuevo sistema instaurado, en primer término, el sometimiento de aquéllas a la intervención de la Administración. En este sentido, la Ley establece la exigencia de autorización del Ministerio de Cultura para acceder a la condición de entidad de gestión de derechos de autor (art. 132), la cual puede ser revocada cuando sobreviniera o se pusiera de manifiesto algún hecho que pudiera haber originado la denegación de la autorización o si la entidad incumpliera gravemente sus obligaciones (art. 134), y confiere a dicho Ministerio las facultades de inspección y control sobre su funcionamiento y actividades (art. 144). En segundo lugar, aunque el legislador ha guardado silencio sobre

la definición jurídica de su naturaleza, ha impuesto como único requisito que «no podrán tener ánimo de lucro» (art. 132) lo que conduce, atendidas otras previsiones de la Ley, a que nos encontremos ante entes de base asociativa, con las consecuencias que de ello se deriven desde el punto de vista competencial. Finalmente, el encargo de la administración de los derechos de autor u otros de propiedad intelectual a una entidad de gestión ha de ser encomendada de forma voluntaria y expresa por sus titulares, mediante contrato de duración temporal, aunque renovable indefinidamente (art. 138.1), estando obligadas a aceptar la administración de los derechos de autor y otros derechos de propiedad intelectual que les sean encomendados de acuerdo con su objeto o fines (art. 137).

La opción por las entidades de gestión, como cauce especialmente creado por el legislador para la gestión colectiva de los mencionados derechos, no excluye, como señala el Abogado del Estado, la gestión individual de los derechos de propiedad intelectual por el propio autor o titular o que éste confle su ejercicio a un tercero, ni que la gestión de los derechos de propiedad intelectual de varios titulares sea encomendada a entes distintos de las entidades de gestión reguladas en el Título IV del libro III de la L.P.I., los cuales, al no gozar de la cualidad de entidad de gestión, se regirán por las normas particulares del tipo de ente, no siéndoles aplicables el régimen jurídico específico y privilegiado que disciplinan los arts. 132 a 144 de la L.P.I.

7. La representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y la del Gobierno Vasco no cuestionan la opción del legislador de crear estas entidades como cauce para la gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual, ni el particular régimen jurídico que para las mismas configuran los arts. 132 a 144 de la L.P.I. Respecto a los arts. 132, 134 y 144, que forman un bloque homogéneo a efectos de su impugnación, la controversia competencial se anuda a la atribución en exclusiva a un órgano de la Administración del Estado —el Ministerio de Cultura— del ejercicio de funciones típicas y esencialmente ejecutivas, cuales son las relativas a las facultades de autorización de las entidades de gestión (art. 132), de revocar dicha autorización (art. 134) y de vigilancia, inspección y control sobre las mismas (art. 144), al considerar que tal atribución desconoce las competencias que para la ejecución de la legislación del Estado les atribuyen sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Pero antes de entrar en el examen concreto de cada uno de los preceptos impugnados, hay que hacer referencia a los títulos competenciales en materia de propiedad intelectual. Todas las partes están de acuerdo, como no podía ser menos, en que por ser específico y, por tanto, preferente, el título del Estado es el que determina el art. 149.1.9.º de la Constitución que le atribuye la competencia exclusiva de «legislación sobre la propiedad intelectual»; y, por su parte, las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco tienen atribuida ex arts. 11.3 (E.A.C.) y 12.4 (E.A.P.V.), respectivamente, la ejecución de la legislación del Estado en la materia. A ellos añaden todas las partes como complementarios, para reforzar sus respectivas posiciones, otros títulos a los que haremos referencia en el fundamento siguiente.

El alcance que debe concederse a los conceptos «legislación» y «ejecución» como criterio de deslinde competencial es el que resulta de una reiterada y consolidada jurisprudencia constitucional elaborada en torno a otros preceptos constitucionales y estatutarios que emplean la misma técnica (SSTC 33/1981, fundamento jurídico 3; 18/1982, fundamentos jurídicos 3 a 6; 35/1982,

fundamento jurídico 2; 39/1982, fundamentos jurídicos 7 y 8; 7/1985, fundamento jurídico 4; 249/1988, fundamento jurídico 2; 180/1991, fundamento jurídico 2, entre otras muchas). De conformidad con esta doctrina constitucional, es menester, ante todo, huir de interpretaciones meramente literales, pues tanto los conceptos «legislación» como «ejecución» son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila, sin más, «legislación» al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de Ley, y la interpretación que asimila «ejecución» al conjunto de actos concretos relativos a una determinada materia, dado que la distinción entre Ley y Reglamento, que acentúa los perfiles en el terreno de la eficacia y de los instrumentos de control, pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia, que es la que tienen presente el constituyente al reservar al Estado la legislación sobre la misma, pues desde esta perspectiva es evidente que en muchas ocasiones, si no siempre, aparecen en íntima colaboración la Ley y el Reglamento, dependiendo el ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos de la mayor o menor pormenorización del texto legal y de la mayor o menor amplitud de la habilitación implícitamente concedida para su desarrollo reglamentario (STC 98/1982, fundamento jurídico 3; 35/1982, fundamento jurídico 2; 39/1982, fundamento jurídico 7; 7/1985, fundamento jurídico 1; 249/1988, fundamento jurídico 2; 100/1991, fundamento jurídico 2 y 360/1993, fundamento jurídico 4).

En el fundamento jurídico 2 de la STC 100/1991, se resumen así la doctrina expuesta:

«Este Tribunal ha venido declarando que cuando la Constitución usa el término "legislación" y lo atribuye a la competencia estatal incluye los reglamentos tradicionalmente denominados ejecutivos, esto es, los dictados en desarrollo de la Ley y complementarios de la normativa en ella recogida con la finalidad de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, facilitando la colaboración entre ley y reglamento. Así se recoge en el Estatuto de Autonomía de Cataluña al establecer en su art. 25.2 que el ejercicio de la ejecución de la legislación del Estado en las materias señaladas en el art. 11 de este Estatuto "deberá sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado". Se trata, por tanto, de un concepto material de legislación, y no formal.»

«Por su parte, la función ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos de Autonomía en aquellas materias sobre las que, como es el caso que ahora nos ocupa, la Constitución reserva al Estado la "legislación", comprende la potestad de administrar, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa (STC 18/1982, fundamento jurídico 5; 35/1982, fundamento jurídico 2; 39/1982, fundamento jurídico 8).»

En resumen, como es bien sabido, las competencias referidas a la legislación son normativas y comprenden la totalidad de la potestad para la regulación de la materia a que se contrae; y las competencias ejecutivas son por regla general aplicativas, llevando a la práctica lo establecido por las disposiciones normativas.

8. Como ya hemos dicho, además de los títulos competenciales examinados que, sin discusión, admiten las partes como específicos para enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos impugnados, invocan de manera explícita, o implícitamente en algún caso, otros títulos competenciales para reforzar sus respectivas pretensiones.

No se trata, pues, de la invocación como concurrentes de otros títulos competenciales que, como tales, hayan de tenerse en cuenta necesariamente para resolver la controversia suscitada, sino que su invocación tiene de justificar que la interpretación del título específico sobre la propiedad intelectual permite sostener, a mayor abundamiento y con base en esos otros títulos, las posiciones que mantienen las partes en orden a sus respectivas pretensiones.

El representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en apoyo de su pretensión impugnatoria, aduce, además de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre propiedad intelectual, la competencia exclusiva sobre «asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares que desarrollen principalmente esas funciones en Cataluña» (art. 9.24 E.A.C.), en virtud del cual, sostiene, le corresponde a la Generalidad el registro de las asociaciones que, teniendo domicilio en Cataluña, ejercen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, al objeto de no apartarnos del marco de la propiedad intelectual, objeto de esta controversia competencial, es preciso afirmar que la norma estatutaria citada y la que con igual contenido tiene el País Vasco (art. 10.13 de su Estatuto), no guardan relación con dicha controversia dado que, sin perjuicio de otras consideraciones posibles, el contenido de aquellas competencias es la regulación de la libertad de asociación y del régimen jurídico de las asociaciones (STC 157/1992, fundamento jurídico 2). Por otra parte, la cualidad de entidad de gestión de derechos de autor, que pueden instar «entidades legalmente constituidas» (art. 132 L.P.I.), es una calificación adjetiva que se superpone, sin sustituirlo, al régimen jurídico propio del concreto ente que acceda a aquella condición, sin perjuicio, por lo tanto, de la titularidad de la competencia sobre dicho ente en atención a la naturaleza de su tipo organizativo o estructural. Las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual constituyen, pues, organizaciones específicamente diferenciadas en atención al objeto de su actividad y particular régimen jurídico frente a las asociaciones, por lo que no pueden identificarse a efectos competenciales.

Esta conclusión nos lleva a rechazar, por motivos idénticos a los que acaban de exponerse, la alegación que efectúa la representación procesal del Gobierno Vasco, en orden a recabar la competencia exclusiva respecto de las entidades de gestión con base al art. 10.23 del E.A.P.V., que atribuye a la Comunidad Autónoma la titularidad competencial en materia de «cooperativas». Si, como hemos afirmado, la estructura que las entidades de gestión puedan revestir es irrelevante a los concretos efectos competenciales aquí enjuiciados, la vindicación efectuada por el Gobierno Vasco carece de fundamento.

Por último, aun reconociendo la acusada importancia que tiene en el mercado la creciente dimensión económica del tráfico sobre la propiedad intelectual que, como señala el Abogado del Estado, permitiría entroncarla con la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, atribuida al Estado por el art. 149.1.13.<sup>a</sup> C.E., por lo expuesto al iniciar este fundamento en orden a mantenerlos, en cuanto sea posible, dentro de la competencia específica del art. 149.1.9.<sup>a</sup> C.E., no es necesario acudir a aquel título competencial pues las facultades de autorización, de su revocación y de vigilancia, inspección y control de las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual que regulan los preceptos impugnados (arts. 132, 134 y 144 de la L.P.I.), no pueden considerarse manifestaciones de la política de dirección de la actividad económica mediante la fija-

ción de directrices, ni tampoco de medidas de planificación de criterios globales de la ordenación del sector de la propiedad intelectual.

Como se desprende de los propios preceptos y señala expresamente el Preámbulo de la Ley, los requisitos y obligaciones que establece sobre las Entidades de gestión que crea y las facultades de autorización, vigilancia, inspección y control de las mismas «tienen como finalidad garantizar la eficacia en la administración de los derechos encomendados».

De modo que, aunque ciertamente despliegan efectos sobre el mercado de los derechos de la propiedad intelectual, ese grado reflejo de relación no permite extender de forma excesiva la cláusula constitucional mencionada hasta enmarcar en ella cualquier acción sobre ese sector de naturaleza económica, «pues de ser así, se vaciaría de contenido otra materia y un título competencial más específico» (STC 112/1995, fundamento jurídico 4).

9. El primero de los preceptos de la L.P.I. que se impugnan en ambos recursos es el art. 132. Hay que decir desde el primer momento para enjuiciar la queja de inconstitucionalidad que, como ya hemos señalado, la citada Ley instaura un nuevo sistema para la regulación de la propiedad intelectual que, derogando el régimen de la Ley de 1879, pretende, según se dice en su Exposición de Motivos, establecer «con carácter unitario y sistemático un nuevo régimen jurídico de la propiedad intelectual». Se hace así desde la competencia estatal exclusiva de legislación sobre dicha materia (art. 149.1.9.º C.E.) y se articula a través de las entidades de gestión que son el nuevo cauce creado por el legislador para la representación, gestión colectiva y protección de tales derechos. Son, pues, estas entidades una pieza clave del nuevo sistema al que la Ley dedica el Título IV bajo la rúbrica «De las entidades de gestión de los derechos reconocidos en la Ley». Los cuatro preceptos impugnados están comprendidos en este Título que se encabeza con el art. 132 del que ahora nos ocupamos y que dice lo siguiente:

«Las entidades legalmente constituidas que pretendan dedicarse, en nombre propio o ajeno, a la gestión de derechos de explotación u otros de carácter patrimonial, por cuenta y en interés de varios autores u otros titulares de derechos de propiedad intelectual, deberán obtener la oportuna autorización del Ministerio de Cultura, que habrá de publicarse en el «Boletín Oficial del Estado». Estas entidades no podrán tener ánimo de lucro y, en virtud de la autorización, podrán ejercer los derechos de propiedad intelectual confiados a su gestión y tendrán los derechos y obligaciones que en este Título se establecen.»

En los recursos no se impugna el nuevo sistema ni la opción del legislador creando estas entidades para que desempeñen las funciones que, en régimen de monopolio, estaban atribuidas por la Ley de 24 de junio de 1941 a la «Sociedad General de Autores de España» (S.G.A.E.). Lo que se cuestiona es que sea un órgano de la Administración del Estado, el Ministerio de Cultura, el que otorgue una autorización que, como tal, por ser función típicamente de ejecución —dicen—, corresponde a las recurrentes según sus respectivos estatutos. No se opone a ello —añaden— el hecho de que el ámbito de actuación de dichas entidades sea nacional y, por tanto, supraautonómico, invocando al efecto la doctrina de este Tribunal según la cual la competencia territorial de las Comunidades Autónomas no impide que puedan adoptar decisiones que produzcan efectos o consecuencias de hecho más allá de su territorio. Desde uno y otro ángulo —acto de ejecución y efectos supraautonómicos— pasamos a examinar la cuestión.

A) La función que en la Ley se atribuye a las entidades de gestión no varía de la que hasta entonces ejercía la S.G.A.E., sino que, suprimiendo el carácter oficial y el régimen de monopolio que ésta tenía, aquella función de representación y gestión de los derechos patrimoniales de los autores en España y en el extranjero pasa, precisamente en virtud de la autorización, a ser desempeñada por las nuevas entidades que el legislador instaura. No se trata, pues, de una mera autorización administrativa en el sentido de ser aplicativa, verificando el cumplimiento de las condiciones exigidas por la normativa que las crea, sino que es ella, la autorización prevista así por el legislador, la que atribuye a las entidades de gestión que reúnan dichas condiciones, la representación y el ejercicio de los derechos dominantes de la propiedad intelectual que se les va a encomendar. Así lo establece la Ley en el art. 132 transrito, en cuyo apartado segundo determina expresamente, como hemos visto, que «en virtud de la autorización» prevista en el apartado primero, las entidades a que se refiere el precepto «podrán ejercer los derechos de la propiedad intelectual confiados a su gestión». Y así resulta también de los dispuesto en el art. 135 a cuyo tenor «las entidades de gestión una vez autorizadas estarán legitimadas, en los términos que resulten de sus propios Estatutos, para ejercer los derechos confiados a su gestión y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos o judiciales».

De ahí que la autorización que contempla el art. 132, no pueda encuadrarse *sic et simpliciter* en el ámbito de los puros actos de ejecución que hayan de atribuirse necesariamente a la competencia de las Comunidades Autónomas. Para una exacta consideración de esta autorización a efectos de su correcta atribución competencial han de considerarse tanto las condiciones, subjetivas y objetivas, a las que el art. 133 las subordina, como el contenido y efectos que a ella atribuye la Ley particularmente en los arts. 134 y 135.

Por tanto, aun prescindiendo ahora de si se trata o no de una autorización constitutiva que pudiera encuadrarse dentro del concepto de legislación, es lo cierto que el art. 132 de las L.P.I. está contemplando una autorización atributiva de una personificación jurídica a los efectos de esta Ley, que se publicará en el «Boletín Oficial del Estado», y que tiene la finalidad de conferir a las entidades gestoras de los derechos de explotación de la propiedad intelectual una capacidad de actuar en el tráfico jurídico «para ejercer los derechos confiados a su gestión y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos o judiciales» (art. 135 L.P.I.) lo que constituye un reconocimiento por el Estado, que ostenta la competencia de legislación en la materia, de un *status* y de un régimen jurídico singular a determinadas entidades legalmente constituidas al servicio de un interés general que es la gestión y eficaz protección de los derechos de autor en todo el territorio nacional (art. 133 L.P.I.). La atribución por la Ley de esta autorización a la competencia estatal, está plenamente justificada pues trata de asegurar el mantenimiento de un régimen jurídico unitario de la gestión de la explotación de los derechos de la propiedad intelectual y de la uniformidad de la ordenación jurídica de la materia, que es el sistema jurídico que el legislador estatal, a quien corresponde la competencia para dictar «la legislación en materia de propiedad intelectual» (art. 149.1.9.º) y que en su libertad de opción política ha configurado la gestión de la propiedad intelectual como un régimen unitario y operativo en todo el territorio nacional.

B) Es cierto que el hecho de que las actividades de gestión que desarrollan estas entidades no pueda ceñirse al espacio de una Comunidad Autónoma sino que sus efectos pueden incidir en todo el territorio nacio-

nal, no es un obstáculo que por sí solo y sin más, de no darse otras circunstancia, pueda privar a las Comunidades Autónomas de las competencias que constitucional o estatutariamente les correspondan. Así lo viene reconociendo este Tribunal, como se recuerda en el recurso del País Vasco, en una jurisprudencia consolidada que podemos resumir, por ejemplo, en lo declarado por la STC 86/1989 que, en el último párrafo de su fundamento jurídico 9, dice lo siguiente: «La naturaleza territorial de las competencias autonómicas no significa que le esté vedado a las Comunidades Autónomas adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho más allá de su territorio, pues ello equivaldría a privarles de toda capacidad de actuación.»

Mas a esta doctrina no se le puede dar el alcance expansivo que se pretende y a través de ella convertir una competencia «de ejecución de la legislación del Estado», que es la que tienen las recurrentes con arreglo a los arts. 11.3 (E.A.C) y 12.4 (E.A.P.V.), en un título competencial que les permita, en razón de ser posible la extraterritorialidad de los efectos de sus competencias, alterar el sistema unitario establecido por el legislador en el que las entidades de gestión, lo mismo que antes la S.G.A.E. a la que sustituyen, desarrollos su actividad de representación, gestión y defensa de los derechos de autor —al igual que aquélla— en todo el territorio nacional. De ahí que entre las condiciones de las entidades de gestión a las que la L.P.I. en su art. 133 subordina la concesión de la autorización figuren las dos siguientes: una, «asegurar la eficaz administración de los derechos, cuya gestión las va a ser encomendada, en todo el territorio nacional» (apartado b); y otra, «que la autorización favorezca los intereses generales de la protección de la propiedad intelectual en España» (apartado c).

La jurisprudencia a que hemos hecho referencia en los términos resumidos por la STC 86/1989, está dirigida como se desprende de su contenido —no privar a las Comunidades Autónomas «de toda capacidad de actuación»— a las cláusulas de territorialidad que contienen los Estatutos de Autonomía como delimitadoras de las competencias que éstos les atribuyen y que en el art. 20.6 del E.A.P.V., citado en el recurso del Gobierno Vasco al invocar dicha jurisprudencia, se expresa así: «Salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco». En iguales términos, art. 25.1 del E.A.C.

A paliar los efectos de una interpretación literal y rigorista de estos preceptos, tiende la jurisprudencia expuesta y es ahí donde tiene sentido y donde termina su alcance. De no ser así y entender que la posible extraterritorialidad de los efectos de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, impidan al Estado ejercer las suyas porque aquellos efectos supraautonómicos les permiten hacerlo, es invertir la finalidad de aquella jurisprudencia. No situarían las competencias autonómicas dentro de su propio ámbito de actuación, sin eliminarlo por sus posibles efectos supraautonómicos, sino que se fundaría en estos efectos una competencia distinta y de mayor alcance de aquella que se pretende salvaguardar. Así ocurriría en el presente caso si, en virtud de las competencias de «ejecución de la legislación del Estado» que tienen atribuida las recurrentes, la autorización exigida por la L.P.I. para las Entidades de gestión que crea, no pudiera ser otorgada en la forma dispuesta por la Ley, sino que, limitando la potestad del legislador, tuvieran que hacerlo aquéllas por supuesta exigencia de las referidas competencias de ejecución.

Por todo ello, el art. 132 de la L.P.I. no invade las competencias de ejecución en que las recurrentes fundan su pretensión.

10. Las Comunidades Autónomas actoras impugnan también, por las mismas razones expuestas en relación con el art. 132 de la L.P.I., el art. 134 que, con carácter exclusivo, atribuye al Ministerio de Cultura la facultad de revocar la autorización concedida en los supuestos en que sobreviniera o se pusiera de manifiesto algún hecho que pudiera haber originado la denegación de la autorización o si la entidad de gestión incumpliera gravemente las obligaciones legalmente establecidas.

Respecto a esta potestad revocatoria son de aplicación los mismos argumentos expuestos en el fundamento jurídico precedente con ocasión del art. 132 de la L.P.I., puesto que la facultad de revocar la autorización, como ponen de manifiesto en sus respectivos escritos las partes personadas, es algo indisolublemente vinculado a la misma autorización (SSTC 86/1989, fundamento jurídico 13; 236/1991, fundamento jurídico 4; 330/1994, fundamento jurídico 10), de modo que la revocación ha de corresponder a la misma instancia que otorgue la autorización.

11. El art. 144 de la L.P.I. regula una serie de medidas de intervención y control administrativo sobre las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual, todas las cuales reserva al Ministerio de Cultura. En su apartado primero le atribuye la facultad de vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y requisitos legalmente establecidos para aquéllas, previendo que a tal efecto el Ministerio de Cultura podrá exigir de estas entidades cualquier tipo de información, ordenar inspecciones y auditorías y designar un representante que asista con voz pero sin voto a sus asambleas generales, Consejos de Administración u órganos análogos. El apartado segundo dispone que las modificaciones de los Estatutos de las entidades de gestión deberán someterse a la aprobación del Ministerio de Cultura, la cual se entenderá concedida, si no se notifica resolución en contrario, en el plazo de tres meses desde su presentación. Y, finalmente, el apartado tercero impone a las entidades de gestión la obligación de notificar al Ministerio de Cultura los nombramientos y ceses de sus administradores y apoderados, las tarifas generales y sus modificaciones, los contratos generales celebrados con asociaciones de usuarios y los concertados con entidades extranjeras, así como los documentos mencionados en el art. 141 de la L.P.I., esto es, el balance y la documentación contable, la memoria de actividades y el dictamen de las auditorías o censura de cuentas. La distinta naturaleza de las intervenciones administrativas establecidas en este precepto, no permite un tratamiento unitario de su impugnación y, aunque ésta lo sea, conviene distinguir:

A) La prevista en el apartado segundo, del art. 144 que somete las modificaciones de los estatutos de las Entidades de gestión a la aprobación del Ministerio de Cultura, está estrecha e íntimamente vinculada a las facultades de autorización que a aquél se le atribuyen en el art. 132 de la L.P.I. En efecto, una de las condiciones a las que el art. 133.1 a) subordina la concesión de la autorización para el acceso a la cualidad de entidad de gestión, es la de que los estatutos de la entidad solicitante cumplan los requisitos establecidos en el Título IV del libro III de la L.P.I. (arts. 132, 136, 137, 138, 139 y 141). Cumplimiento que ha de mantenerse por las entidades de gestión en los supuestos en que procedan a la modificación de sus estatutos. Correspondiendo al Ministerio de Cultura previa verificación de que los mismos cumplen los requisitos exigidos, la autorización que, como hemos visto, no resulta viciada de incompetencia, es a él a quien ha de corresponder también, dada la estrecha vinculación que con aquéllas presenta, la facultad de aprobar las modificaciones esta-

tutarias de las entidades de gestión. Precisamente la Generalidad de Cataluña pretende esta competencia, en razón a que debe ser atribuida a la Administración autorizante. Si ésta, por lo razonado anteriormente, corresponde al Estado, decae la base de esta pretensión. Sería contradictorio que una de las condiciones tenidas en cuenta para otorgar la autorización pudiera ser modificada por quien no es competente para su otorgamiento. Procede, por tanto, desestimar la impugnación de las recurrentes contra el apartado 2 del art. 144 de la L.P.I.

B) A distinta conclusión ha de llegarse, respecto de las facultades de intervención administrativa que enuncian los apartados primero y tercero del art. 144 de la L.P.I. que tienen por objeto, la inspección, la vigilancia y el control de las Entidades de gestión. Su atribución al Ministerio de Cultura debe considerarse contraria al orden competencial que en materia de propiedad intelectual resulta de los arts. 149.1.9.<sup>a</sup> de la C.E., 11.3 del E.A.C. y 12.4 del E.A.P.V., pues se trata de funciones sobre actividades regladas que son por ello típicamente ejecutivas. Su reserva a la Administración del Estado no aparece justificada por la necesidad de mantener unos criterios generales y uniformes en su ejercicio, configurándose la intervención de la correspondiente autoridad autonómica como garantía suficiente para la salvaguardia de los intereses afectados y la consecución de los objetivos pretendidos. No concurre en este caso, como sí acontece en relación con los arts. 132 y 134 de la L.P.I., la necesidad de que las condiciones para acceder al *status* de entidad de gestión sean aplicadas de forma unitaria en todo el territorio nacional, ni circunstancia excepcional alguna que justifique la atribución al Estado de estas facultades de ejecución y se excluya a las Comunidades Autónomas del normal ejercicio de las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos.

El Estado que ostenta todas las facultades normativas en esta materia, a través de ellas puede garantizar que la forma en que las Comunidades Autónomas realicen la ejecución de las mismas mediante las funciones de control, inspección y vigilancia sobre las entidades de gestión no redunde en manifiestas e irrazonables diferencias (SSTC 100/1991, fundamento jurídico 3), así como, en razón de su competencia normativa, articular los mecanismos de colaboración, coordinación e información reciproca necesarios (SSTC 100/1991, fundamento jurídico 5; 236/1991, fundamento jurídico 6; 243/1994, fundamento jurídico 7), al objeto de que a la Administración estatal le sean suministrados y disponga de los datos que sean precisos en cuanto titular de la facultad de revocar la autorización, a cuyo ejercicio están ordenadas las actividades de inspección, vigilancia y control recogidas en los apartados primero y tercero del art. 144 de la L.P.I.

A esta materia típicamente de ejecución sí es aplicable la jurisprudencia anteriormente expuesta, según la cual el alcance territorial supraautonómico de las actividades de las entidades de gestión no permite desplazar, sin más, la titularidad de las competencias controvertidas al Estado. Porque no se trata de funciones que fragmenten el régimen unitario establecido por el legislador, sino de actividades tendentes a que la normativa que regula la actuación de las entidades de gestión la cumplan con sujeción a la Ley que las crea.

Por tanto, el apartado 1 (salvo el inciso inicial que dice «corresponde al Ministerio de Cultura, además de la facultad de otorgar o revocar la autorización regulada en los artículos 133 y 134») y el apartado 3 del art. 144 de la L.P.I., en virtud de la reserva de facultades al Estado que en ellos se efectúa, invaden la competencia de ejecución atribuida en materia de propiedad intelectual a las Comunidades Autónomas de Cataluña y del

País Vasco por los arts. 11.3 y 12.4 de sus respectivos Estatutos de Autonomía y, en consecuencia, tales facultades corresponden a las Comunidades recurrentes.

12. El art. 143 de la L.P.I. crea en el Ministerio de Cultura, con carácter de órgano colegiado de ámbito nacional, la Comisión Arbitral de la Propiedad Intelectual, a la que se le asignan como funciones, de un lado, dar solución, previo sometimiento voluntario de las partes que debe constar expresamente por escrito, a los conflictos que surgen entre las entidades de gestión y las asociaciones de usuarios o los entes de radiodifusión en materia de autorizaciones no exclusivas, establecimiento de tarifas generales y celebración de contratos generales (art. 142.1 L.P.I.); y, de otro, fijar una cantidad sustitutoria de las tarifas generales cuando no se produzca acuerdo entre una entidad de gestión y asociaciones de usuarios o entes de radiodifusión acerca de la remuneración a pagar por el repertorio de aquélla, siempre que se hayan previamente sometido al arbitraje de la Comisión para los conflictos que surjan en el seno de sus relaciones (art. 142.2 L.P.I.). Se remite al desarrollo reglamentario de la Ley la determinación del procedimiento arbitral y la composición de la Comisión, garantizándose, en todo caso, el derecho a formar parte de la misma en cada asunto en que intervengan dos representantes de las entidades de gestión y otros dos de la asociación de usuarios o de la entidad de radiodifusión. Respecto a los efectos del laudo arbitral, se prevé que la decisión de la Comisión tendrá carácter vinculante y ejecutivo para las partes, disponiéndose, en su último párrafo, que lo determinado en el precepto debe entenderse sin perjuicio de las acciones que puedan ejercitarse ante la jurisdicción competente, aunque el planteamiento del conflicto ante la Comisión impedirá a los Jueces y Tribunales conocer de la controversia sometida a decisión arbitral, hasta tanto haya sido dictada resolución y siempre que la parte interesada lo invoque mediante la correspondiente excepción.

La representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y la del Gobierno Vasco entienden que, desde la vertiente competencial, las actividades arbitrales que contempla el referido precepto no pueden tener otro calificativo que el de ser consideradas funciones ejecutivas, por cuanto no se trata de otra cosa que de aplicar la L.P.I., de modo que la atribución de su ejercicio a un órgano único dependiente del Ministerio de Cultura vulnera el orden de competencias que resulta del bloque de constitucionalidad en materia de propiedad intelectual. Por su parte, el Abogado del Estado, en defensa de la constitucionalidad del precepto impugnado, aduce que está amparado no sólo en la competencia del Estado sobre legislación de la propiedad intelectual (art. 149.1.9.<sup>a</sup> C.E.), por constituir la creación de la Comisión Arbitral de la Propiedad Intelectual una opción sustantiva del legislador comprendida en su esfera de libertad política de configuración, sino también en los títulos competenciales del art. 149.1.5.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup> de la C.E., ya que la regulación del arbitraje ha de quedar comprendida en la «legislación procesal» e, incluso, en los aspectos orgánicos de su ordenación, en el título de «Administración de Justicia».

El precepto recurrido instaura la vía arbitral como mecanismo de resolución de los conflictos que puedan suscitarse entre las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual y las asociaciones de usuarios o los entes de radiodifusión en las materias a las que se refiere el art. 142 de la L.P.I. Como señala el Abogado del Estado, es un eslabón más de la cadena de arbitrajes institucionales creados por el legislador, el cual se rige, además de por las propias previsiones del precepto y las disposiciones dictadas en su desarrollo (Real Decre-

to 479/1989, de 5 de mayo, por el que se regula la composición y el procedimiento de actuación de la Comisión Arbitral de la Propiedad Intelectual), por la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje (Disposición adicional primera). La competencia de legislación que al Estado atribuye el art. 149.1.9.<sup>a</sup> C.E., permite a éste, según hemos razonado, establecer el régimen jurídico completo de la propiedad intelectual y, por tanto, la instauración de este mecanismo para la resolución de los problemas que en él puedan plantearse. Pero es que, además, la norma recurrida se inserta también a efectos competenciales, en el ámbito de la «legislación procesal» (art. 149.1.6.<sup>a</sup> C.E.) y en el de la «Administración de Justicia» (art. 149.1.5.<sup>a</sup> C.E.), como ya ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, pues «siendo el arbitraje un equivalente jurisdiccional, mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que de la jurisdicción civil, esto es, la obtención de una decisión que ponga fin al conflicto con todos los efectos de la cosa juzgada, es evidente que la creación de órganos de naturaleza arbitral y el establecimiento de dicho procedimiento es materia propia de la legislación procesal civil, relacionada, en cuanto a los efectos del laudo arbitral y al sistema de recursos, con la Administración de Justicia» [SSTC 15/1987, fundamento jurídico 9.b); 62/1991, fundamento jurídico 5].

En consecuencia, han de rechazarse las pretensiones deducidas por las Comunidades Autónomas actoras en relación con el citado precepto legal.

#### 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.<sup>º</sup> Declarar que la impugnación de los arts. 129 y 130.5 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, formulada en el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco, ha quedado sin objeto por derogación sobrevenida de los mismos.

2.<sup>º</sup> Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco contra determinados artículos de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, y, en consecuencia, declarar contrarios al orden constitucional de competencias, en los términos expresados en el último párrafo del fundamento jurídico 11 de esta Sentencia, los apartados 1.<sup>º</sup>(excepto el inciso inicial) y 3.<sup>º</sup> del art. 144 de la citada Ley y, por tanto, su actual reproducción por los apartados 1.<sup>º</sup> y 3.<sup>º</sup> del art. 154 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, cuyas facultades corresponden dentro de sus respectivos territorios a las Comunidades Autónomas recurrentes.

3.<sup>º</sup> Desestimar los recursos en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a trece de noviembre de mil novecientos noventa y siete.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.

*Voto particular que formula el Magistrado excelentísimo señor don Tomás S. Vives Antón a la Sentencia recaída en los recursos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 256 y 264/88*

Disiento respetuosamente del criterio de la mayoría en cuanto al análisis que, desde la perspectiva competencial, se efectúa en el fundamento jurídico 9 de la Sentencia en orden al enjuiciamiento constitucional del art. 132 de la L.P.I. Las razones por las que se concluye en su constitucionalidad no son, en mi opinión, buenas razones. Es más, adolecen de un defecto lógico casi tan fuerte como la contradicción, que vicia por completo el *iter argumentativo* e invalida la conclusión alcanzada.

En efecto, como la propia Sentencia destaca, corresponde al Estado la legislación sobre propiedad intelectual y a las Comunidades Autónomas recurrentes la ejecución de la legislación del Estado en dicha materia (art. 12.4 E.A.P.V. y art. 11.3 E.A.C.).

Por eso, no basta con afirmar que la autorización que contempla el art. 132 «no puede encuadrarse *sic et simpliciter* en el ámbito de los puros actos de ejecución», para que sea legítimo prescindir, como se hace a renglón seguido, «de si se trata o no de una autorización constitutiva que pudiera encuadrarse dentro del concepto de legislación».

La viabilidad de ese encuadramiento no puede, en modo alguno, dejarse de lado. Pues la distribución competencial se articula en legislación, que corresponde al Estado, y ejecución, que corresponde a las Comunidades Autónomas. No hay un *tertium genus*. De modo que si algo no es ejecución a efectos competenciales, habrá de ser legislación. Esa consecuencia no puede estudiarse, por más que la Sentencia no llega a extraerla explícitamente. Y no lo hace porque, de haberse seguido esa vía argumental —que era la única posible— en ningún caso la autorización debatida podría haber sido calificada expresamente como «Ley» o como «Reglamento» e incluida, por tanto, en el concepto competencial de legislación, tal y como la propia Sentencia, en consonancia con nuestra anterior doctrina, lo expone en el fundamento jurídico 7.

Esa era la cuestión a resolver, sin que la perspectiva de la territorialidad, a la que ulteriormente se acoge la decisión mayoritaria sea, en realidad, pertinente.

Pues bien: dado que, como Tribunal Constitucional, no se nos pregunta si el régimen establecido por la Ley es razonable o si se halla o no justificado desde la perspectiva de la eficacia, sino sólo si se ajusta al orden constitucional de competencias, en mi opinión, y a tenor de lo expuesto, en lo que respecta al art. 132 deberíamos haber respondido sencillamente que no.

El Estado, por medio de la legislación, puede condicionar las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas hasta convertirlas en puras actuaciones automáticas. Lo que de ningún modo puede hacer es lo que aquí se le permite: reasumir como legislativos actos que, por discrecionales e importantes que sean, no poseen, en absoluto, aquel carácter.

Madrid, a trece de noviembre de mil novecientos noventa y siete.—Tomás S. Vives Antón.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer a la sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados num. 256/88 y 264/88, al que se adhiere el Magistrado don Pedro Cruz Villalón*

1. Disiento de la decisión adoptada respecto de los arts. 132, 134 y 144.2 de la Ley de Propiedad Intelectual (L.P.I.) y, muy especialmente, de los dos argumentos,

considerados complementarios, en los que la misma pretende fundamentarse, a saber: a) que la autorización para que las entidades de gestión puedan ejercer los derechos reconocidos en la L.P.I., así como su revocación y la aprobación de las modificaciones estatutarias, son actividades de naturaleza «legislativa», y b) que la finalidad declarada por la Ley en su Preámbulo de establecer «con carácter unitario y sistemático un nuevo régimen jurídico de la propiedad intelectual», unida al alcance territorial supraautonómico de esas entidades, justifica la inclusión de dicha autorización en la competencia estatal de legislación sobre propiedad intelectual.

En efecto, la Sentencia, después de rechazar en su fundamento jurídico 8 los títulos competenciales relativos a asociaciones, cooperativas y planificación general de la economía, afirma que la materia en la que debe encuadrarse la actividad de autorización —y las conexas de revocación y aprobación de la modificación de Estatutos— es la relativa a la propiedad intelectual respecto de la que la Constitución reserva al Estado la función legislativa (art. 149.1.9.<sup>a</sup>), en tanto que los Estatutos de las dos Comunidades Autónomas recurrentes atribuyen a las mismas la ejecución de esa legislación estatal (arts. 11.3 E.A.C. y 12.4 E.A.P.V.). Situada la cuestión en este ámbito, la Sentencia concluye que la autorización objeto de impugnación corresponde a la competencia estatal de legislación sobre propiedad intelectual dadas las especiales características que en dicha autorización concurren, así como el carácter unitario y sistemático del nuevo régimen jurídico establecido por la L.P.I.

2. Respecto de la primera línea argumental, debe recordarse que desde las primeras Sentencias hasta el momento actual el Tribunal Constitucional había mantenido sin fisuras que cuando la Constitución y los Estatutos de Autonomía recurren a los conceptos de «legislación» y «ejecución» como criterios para llevar a cabo la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al determinar el alcance de esos términos, debe partirse de la base de que la finalidad «que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación» es la de asegurar «la regulación unitaria» de la materia (STC 18/1982, fundamento jurídico 3, entre otras muchas); por ello, dice el Tribunal, dentro de la función legislativa debe incluirse no sólo el dictado de las leyes, sino también el de los reglamentos denominados normativos, puesto que, «aunque en todos ellos se actúa el ejercicio de la función ejecutiva en sentido amplio», al tratarse de normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de la ley, su encuadramiento en la función ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas «frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante la colaboración entre Ley y Reglamento» puede mantenerse (STC 18/1982, fundamentos jurídicos 3 y 4). Por el contrario, continúa el Tribunal, los reglamentos de organización —que no tienen como función la ejecución de la ley—, así como los actos no normativos de ejecución y gestión deben encuadrarse en la función de ejecución, que siempre había sido configurada por el Tribunal Constitucional como una categoría de contenido heterogéneo y residual —en la medida en la que en ella se incluía toda actividad que no fuera normación con efectos *ad extra*.

Como deja entender el Tribunal en todas las Sentencias que hasta este momento habían abordado esta cuestión, los criterios para distinguir la legislación de la ejecución pueden variar en atención a la finalidad perseguida al efectuar esta operación taxonómica, pero cuando con ella lo que se pretende es distribuir ámbitos competenciales entre entes dotados de autonomía política, el fundamento de la distinción no puede basarse

en concretos elementos diferenciales del régimen jurídico específico de las distintas funciones o potestades, sino en aspectos de mayor calado desde la perspectiva de la ordenación de la estructura territorial del poder público como la finalidad de establecer la «regulación unitaria de una materia» o, lo que es lo mismo, la de permitir «una uniformidad en la ordenación jurídica» de la misma. En aplicación de esta doctrina, que la Sentencia de la que disiento recoge en su fundamento jurídico 7, las actividades no normativas llevadas a cabo por las Administraciones públicas nunca se habían calificado como «legislación», sino que se encuadraban en el ámbito de la ejecución.

3. Pues bien, la presente Sentencia se separa de esta doctrina consolidada, aunque no queda claro en la misma si ello se debe a que se ha abandonado el criterio de delimitación empleado hasta la fecha, basado en el carácter normativo o no de la actividad enjuiciada, o bien al hecho de haber recurrido a un nuevo concepto de reglamento normativo, ajeno por completo a los diversos conceptos de normación que han encontrado mayor respaldo en la teoría general del Derecho del último siglo y, por supuesto, ajeno al criterio que venía adoptando este Tribunal hasta la actualidad. En cualquier caso, tanto si se ha pretendido incluir en la función legislativa, junto a los casos de creación normativa, actos de mera aplicación, como si lo que se pretende es interpretar la actividad de normación en un sentido más amplio, lo cierto es que, de seguirse en el futuro esta línea jurisprudencial, se produciría un cambio fundamental en la forma en la que hasta ahora venía configurándose el sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y, lo que es más relevante, ese cambio se realizaría sobre la base de unos conceptos de legislación y ejecución que no parecen responder a la finalidad última perseguida por la Constitución y los Estatutos al distribuir las competencias entre los diversos entes territoriales.

4. La atribución del carácter «legislativo» a la autorización prevista en el art. 132 L.P.I. se basa en la Sentencia tanto en las «condiciones subjetivas y objetivas» exigidas a las entidades por el art. 133 L.P.I. para poder obtener dicha autorización, como, sobre todo, por los efectos de la misma: el reconocimiento «de un *status* y de un régimen jurídico singular al servicio de un interés general» cual es la gestión y protección de los derechos de autor en todo el territorio nacional. Junto a ello se constata el hecho de que la autorización se publica en el «Boletín Oficial del Estado».

No es fácil determinar el alcance que la Sentencia ha querido dar a la genérica referencia a las «condiciones subjetivas y objetivas» exigidas a las entidades legalmente constituidas para convertirse en entidades de gestión de la L.P.I. Sin embargo, si con esta alusión pretende ponerse de manifiesto que esas condiciones se formulan de modo inconcreto con referencias a conceptos como el favorecimiento de «los intereses generales de la protección de la propiedad intelectual en España» o a las «condiciones necesarias para asegurar la eficaz administración de los derechos», y que esa indeterminación deja un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa autorizante —como se insinúa en el fundamento jurídico 11—, si es esto lo que quiere decirse, deberá advertirse: primero, que es discutible que en este caso pueda hablarse de actividad puramente discrecional y no de actividad reglada aunque el presupuesto de hecho de la misma se haya establecido mediante conceptos jurídicos indeterminados; segundo, que aunque se admitiese ese carácter discrecional, hasta este momento dicho criterio no se había considerado suficiente para transmutar la naturaleza del acto ejecutivo

en normativo ni en la teoría general del Derecho mayoritaria ni en nuestra jurisprudencia; en rigor, tampoco en el futuro el carácter más o menos discrecional del acto podrá constituir un criterio adecuado sobre el que fundar el reparto de competencias legislativas y ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Es más, aunque a efectos dialécticos se admitiese que la discrecionalidad del acto administrativo pudiera producir esa mutación de su naturaleza ejecutiva en normativa, no por ello cabría atribuir mecánicamente su competencia al Estado sin analizar previamente y con todo detenimiento la cuestión de si el legislador estatal puede recuperar competencias ejecutivas autonómicas atribuidas a las Comunidades Autónomas mediante el expediente de configurar las autorizaciones administrativas como actividades discrecionales. Parece evidente que la libertad de configuración del legislador estatal no puede sobreponerse, sin más, a la distribución de competencias establecida en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

Por el contrario, si al hacer referencia a las «condiciones objetivas y subjetivas» la Sentencia pretende poner de manifiesto el alcance territorial supraautonómico de esas entidades y del objeto de su protección, el argumento se confunde con la segunda línea argumental que vertebría la resolución y será analizada de inmediato. En cuanto a la referencia a la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», no puede considerarse argumento favorable a la tesis del carácter normativo de la autorización habida cuenta de que, como es conocido, en dicho Boletín no sólo se publican disposiciones generales.

Por fin, tampoco parece argumento suficiente el hecho de que la autorización tenga como efecto la atribución de un determinado *status* o régimen jurídico previsto por la Ley «al servicio de un interés general» cual es la gestión y eficaz protección de los derechos de autor en el territorio español. El hecho de que la autorización pueda entrañar una valoración por parte de la Administración de la oportunidad, en relación con el interés general, de que un sujeto pueda ejercer un derecho o unas determinadas facultades —en este caso, el hecho de que le faculte para entrar en el tráfico jurídico como entidad de gestión—, tampoco puede llevar a estimar, de acuerdo con los criterios generalmente aceptados, que estamos en presencia de un acto normativo y no de un acto aplicativo de una norma.

La actividad autorizatoria aquí enjuiciada consiste simplemente en valorar en un supuesto singular si una concreta y determinada entidad previamente constituida cumple los requisitos explícitamente establecidos por la ley con un cierto margen de indeterminación y, en el supuesto de que la valoración sea positiva, permitirle el ejercicio de las facultades previstas también legalmente. La autorización no innova el ordenamiento jurídico sino que se limita a aplicarle al caso concreto. Por ello, como queda dicho, la autorización del entonces Ministerio de Cultura objeto de la presente impugnación no cumple ninguno de los diversos requisitos que mayor consenso han alcanzado en la teoría general del Derecho a la hora de distinguir la actividad normativa de la ejecutiva: ni la nota de generalidad subjetiva, ni la de generalidad objetiva, ni el carácter abstracto de su contenido, ni la capacidad de innovación del ordenamiento, ni el no agotamiento con su cumplimiento singular, ni la integración en el ordenamiento jurídico. Los sujetos pasivos destinatarios de la autorización son específicos o individuales, y no generales: son personas identificadas de modo singular, no designadas en abstracto. Igualmente, el objeto de la actividad, la autorización, no tiene carácter abstracto, sino concreto y determinado: es una acción singular e irrepetible. Tampoco estamos en presencia

de un reglamento singular, ni siquiera de un acto administrativo general de contenido no normativo. No se trata, en suma, de ninguna norma que colabore con la ley en el mantenimiento de una regulación unitaria de la materia de propiedad intelectual o de la uniformidad en la ordenación jurídica de la materia.

Por ello, como también queda dicho, la presente Sentencia se aparta de la doctrina consolidada de este Tribunal que venía encuadrando de forma reiterada e inequívoca este tipo de autorizaciones «atributivas de *status* jurídico» en la función ejecutiva. Ciertamente, en algunos casos, su ejercicio se atribuía a la competencia estatal sobre bases o legislación básica, pero ello era así, no porque se considerase que se trataba de legislación, sino porque se estimaba que se trataba de ejecución básica. Baste citar al respecto, entre otras, la STC 155/1993, que, al analizar la autorización previa para la constitución de cooperativas de crédito, declara que «aun a pesar de su carácter ejecutivo, no puede considerarse ajena al ámbito competencial de las bases de la materia de ordenación del crédito» (fundamento jurídico 6). Igualmente, la STC 330/1994, al enjuiciar la autorización administrativa para que determinados sujetos puedan ejercer la actividad de correduría de seguros, así como su revocación, reitera en varios párrafos el «carácter ejecutivo» de estas actividades administrativas, consideradas fruto del ejercicio de «una actividad de ejecución» (fundamento jurídico 10). Más claramente si cabe, en la STC 86/1989, al referirse a la autorización que las cooperativas de seguros y mutualidades de previsión social deben obtener del Ministerio de Economía y Hacienda como condición previa e indispensable, dice la Ley, para el ejercicio de operaciones aseguradoras, se establece que «aun tratándose sin duda de una actividad de ejecución ...» debe atribuirse al Estado como titular de la competencia sobre bases de los seguros (fundamento jurídico 13). En el mismo sentido, más recientemente, puede verse la STC 133/1997 relativa al «acto de ejecución» que autoriza la creación de sociedades y agencias de valores (fundamento jurídico 10). Adviéntase que todas estas autorizaciones entrañan el reconocimiento de un *status* y de un régimen jurídico singular que permite la realización de determinadas actividades, pero, hasta la fecha, de ello no se deducía su naturaleza normativa, aunque el mayor o menor grado de discrecionalidad o de libre apreciación de conceptos indeterminados se haya utilizado, en ocasiones, para justificar el carácter básico del acto de ejecución (por todas, la citada, STC 86/1989). La discrecionalidad ha podido fundar, en algunos supuestos, la consideración de algunas de esas autorizaciones como ejecución básica, pero nunca había llevado al Tribunal a declarar su naturaleza normativa.

Sólo cabe atribuir carácter normativo a las autorizaciones aquí enjuiciadas si se adopta un criterio prácticamente omnicomprensivo de norma jurídica en el que se incluya toda actividad productora de efectos jurídicos. Sin embargo este criterio, que en otros contextos y para otras finalidades quizá puede ser defendible y útil, no resulta operativo, precisamente por ese alcance omnicomprensivo, para distinguir la función legislativa de la ejecutiva.

5. En mi opinión, el segundo argumento, utilizado en la Sentencia como complementario del anterior a pesar de su heterogeneidad e incluso en ciertos aspectos a pesar de su mutua incompatibilidad o contradicción, incurre, dicho sea con todo respeto, en una cierta petición de principio y llega a unas conclusiones incompatibles con el sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. En efecto, del hecho de que la impugnada L.P.I.

pretenda establecer un régimen jurídico unitario de la propiedad intelectual, no se sigue necesariamente en nuestro ordenamiento que también deba ser unitaria la ejecución de ese régimen jurídico, cuya «unidad» por otra parte nadie discute. La premisa de la que debe partirse es exactamente la contraria: cuando la Constitución y los Estatutos de Autonomía reservan al Estado la legislación sobre una materia y atribuyen la ejecución a una o a varias Comunidades Autónomas, debe presumirse que a aquél le corresponde establecer el régimen jurídico, normalmente unitario, pero debe establecerlo de tal modo que permita la ejecución descentralizada de dicho régimen. Aceptar sin más, como acepta la Sentencia, el planteamiento de la L.P.I., es decir, la posibilidad de que el legislador estatal se autoatribuya la ejecución para garantizar el régimen jurídico unitario, equivale a convertir la Ley cuyo enjuiciamiento se nos demanda en canon de ese juicio y, lo que es potencialmente más grave para incolumidad del sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido, supone permitir que el Estado, en aquellas materias en las que sólo tiene reconocida la función legislativa, reasuma las competencias de ejecución con el sólo argumento de que pretende establecer un régimen jurídico unitario.

Partiendo de este planteamiento, la Sentencia concluye que, dado que las entidades de gestión establecidas en la L.P.I. tienen alcance supraautonómico, su autorización, revocación y aprobación de las modificaciones estatutarias corresponde al Estado. A mi entender, también éste es un argumento tautológico. No puede aceptarse, sin mayor argumentación, como constitucionalmente lícito que la libertad de configuración del legislador estatal permita vaciar de contenido las competencias autonómicas de ejecución. Nótese al respecto que —salvo en los arts. 16 y 40, de contenido accesorio al núcleo de la Ley— ningún precepto de la L.P.I. menciona a las Comunidades Autónomas a pesar de que varias de ellas en el momento de entrar en vigor la Ley poseían competencias ejecutivas. El legislador pura y simplemente se olvidó de su existencia. Ciertamente el legislador estatal, en las materias en las que la Constitución le ha reservado esa función, es libre para dejar un margen mayor o menor a la actividad ejecutiva —e incluso no cabe descartar que en determinados supuestos pudiera llegar a eliminarla—; sin embargo, si ha dejado un ámbito a la ejecución y las Comunidades Autónomas han asumido estatutariamente esta competencia, para que el legislador estatal pudiera atribuir su ejercicio a la Administración del Estado —en este caso al anterior Ministerio de Cultura— deberían concurrir razones muy especiales que en el presente supuesto ni se explicitan ni resultan

fácilmente apreciables. Como se afirma en la STC 106/1987, las dificultades que pueda entrañar una ejecución descentralizada de una determinada legislación «no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, bastaría que (en) el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica, para justificar la negación o supresión de esa competencia» (fundamento jurídico 4).

En este sentido, la primera cuestión que cabría plantear es la de si, en el caso aquí enjuiciado, el legislador puede prever la existencia únicamente de entidades de gestión de alcance territorial estatal, impidiendo la existencia de esas entidades de ámbito autonómico y, en segundo lugar, aceptada la opción anterior —y así parecen hacerlo las Comunidades Autónomas recurrentes puesto que nada alegan al respecto—, debería justificarse que ninguna de las actividades ejecutivas relativas a las entidades así configuradas puede ser ejercida en la práctica por las Comunidades Autónomas titulares de esa competencia, previo establecimiento por parte del Estado de los puntos de conexión territoriales pertinentes y de los mecanismos de coordinación y cooperación necesarios. Que en el presente caso esta operación no resultaba imposible lo reconoce la propia Sentencia al admitir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo las actividades previstas en el art. 144.1 y 3 de vigilancia sobre esas entidades. Para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer estas actividades el Estado tendrá seguramente que fijar los puntos de conexión territorial y los mecanismos de coordinación y cooperación adecuados y debe notarse que esta tarea resulta más compleja para este tipo de facultades de control que la que hubiera sido necesaria para establecerlos con respecto a la autorización, revocación y autorización de modificaciones estatutarias. No se alcanza a comprender por qué la intervención autonómica es posible en el momento en el que las entidades comienzan a desarrollar su actividad a lo largo de todo el territorio estatal y no pueden hacerlo en el momento inicial —y final— de su existencia.

En suma, el territorio actúa, una vez más, de forma mecánica, como elemento habilitante de la competencia estatal, aunque en este caso no lo hace como título competencial autónomo, sino como insólito y extravagante, por heterogéneo, argumento coadyuvante para justificar el carácter legislativo de una autorización administrativa.

Madrid, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y siete.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Pedro Cruz Villalón.—Firmados y rubricados.