

dimane de actos o conductas que afecten en su valoración a los dos protagonistas de la relación humana; el plano simplemente subjetivo servirá para otros lances, pero no en el ámbito procesal». En el escrito proponiendo la recusación se transcribían párrafos literales de artículos periodísticos a través de los cuales se pretendía poner de manifiesto el antagonismo existente entre recusante y recusado.

No cabe dudar, en suma, de la trascendencia o relevancia de la prueba propuesta por el recurrente y denegada en la resolución que se impugna. Se cumplió la doctrina de este Tribunal (SSTC 116/1983 y 147/1987) para fundamentar la demanda de amparo, puesto que, en este caso, la misma iba dirigida a acreditar la falta de imparcialidad subjetiva del Juez instructor, esto es, la vulneración de un derecho constitucional autónomo (implícitamente incluido en el derecho a un proceso con todas las garantías) y también, como se ha dicho en otras resoluciones de este Tribunal, «constituye la principal exigencia del derecho al Juez legal, que ha de presidir la constitución de los órganos jurisdiccionales penales» (STC 106/1987).

4. Creemos, en definitiva, con el respeto que nos merece la opinión mayoritaria de la Sala, que debió admitirse la demanda y otorgar el amparo, anulando el Auto de la Sección Primera de lo Penal de la Audiencia Nacional, de 24 de enero de 1997, así como el Auto de 8 de noviembre de 1996, del Juzgado Central de Instrucción núm. 5, con devolución de las actuaciones al Juzgado Central de Instrucción núm. 5 de la Audiencia Nacional para la práctica de las pruebas pertinentes en el incidente de recusación.

Madrid, a veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y siete.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmado y rubricado.

27976 Pleno. Sentencia 206/1997, de 27 de noviembre de 1997. Recursos de inconstitucionalidad 1.181/1987 y 1.190/1987. Promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Parlamento Vasco contra la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. Votos particulares.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.181/87 y 1.190/87, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Parlamento Vasco contra la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. Ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado y defendido por el Abogado del Estado,

y ha sido Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, mediante escrito recibido en este Tribunal el 8 de septiembre de 1987, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. El recurso se dirige contra la totalidad de la Ley, con la sola excepción de algunos de sus preceptos que se detallan en el escrito de interposición. Subsidiariamente, y por si se entendiera que la Ley recurrida sólo lesiona las competencias dimanantes del art. 17.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (E.A.C.), se impugnan determinados preceptos que también se enumeran en aquel escrito.

El Parlamento Vasco, en escrito presentado el 11 de septiembre de igual año, también promovió recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la misma Ley y, subsidiariamente, contra determinados artículos de la misma.

Ambos recursos fueron admitidos a trámite el 16 de septiembre, dándose traslado de las demandas y de la documentación con ellas acompañada al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno. El Abogado del Estado solicitó, dada su identidad sustancial, la acumulación, que fue acordada por el Pleno del Tribunal en Auto de 27 de octubre.

2. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña inicia sus alegaciones afirmando que la Ley impugnada culmina un proceso, antes iniciado por la Ley de Ordenación del Seguro Privado, encaminado a sustraer de la órbita competencial de las Comunidades Autónomas, y en particular de la Generalidad de Cataluña, las Mutualidades y Montepíos de Previsión Social ajenos a la Seguridad Social obligatoria, de modo que, de no prosperar los recursos interpuestos contra las citadas normas, las Comunidades Autónomas quedarán privadas de toda intervención en relación a estas instituciones de previsión voluntaria y libre. Este caso es, precisamente, uno de aquellos en los que se ha producido un desdoblamiento de las instancias centrales en beneficio de ciertas Comunidades Autónomas, y en concreto de Cataluña, por lo que es extraño que el legislador estatal haya considerado la materia de su privativa y exclusiva competencia. Ello sólo puede indicar que se ha querido avanzar en una centralización a ultranza o que no se ha sabido interpretar la Constitución y los Estatutos ante la ausencia de una mención expresa respecto a los Planes y Fondos de que trata la Ley impugnada. Después de hacer algunas reflexiones sobre la interpretación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, se advierte del peligro de una fosilización de las reglas y principios constitucionales, debiendo prevalecer una interpretación acorde con la intención fundacional y, por consiguiente, evolutiva en función de la transformación de las circunstancias. Con esa base, no pueden admitirse los planteamientos que, partiendo de la prefiguración preconstitucional de una determinada materia, erosionen el bloque de la constitucionalidad, debiendo recordarse, a estos efectos, lo previsto en la cláusula derogatoria de la Constitución.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña analiza a continuación los objetivos y el alcance territorial de la Ley impugnada y reconoce que en ella pueden encontrarse determinados preceptos susceptibles de ser contemplados desde una óptica económica financiera —así el art. 16.1 o la Disposición final tercera—, pero añade que la finalidad primera y principal a que responde la Ley es alcanzar unos concretos objetivos de protección social mediante la regulación *ex novo* de una nueva ine-

titución de previsión que faltaba en nuestro ordenamiento, cuales son los denominados Planes y Fondos de Pensiones, concebidos como una modalidad de ahorro-previsión de creciente demanda social. Esta finalidad, que ha de considerarse como el origen y la causa legitimadora de la disposición en litigio, tal y como se deduce de los tres primeros apartados de su exposición de motivos, coloca en un plano predominante el objetivo de la previsión social por encima de cualesquiera otros, incluidos los económico-financieros, que si aparecen en la regulación ha de interpretarse únicamente que es con carácter adjetivo, instrumental y, en todo caso, subordinado a dicha finalidad primordial. Así el objetivo de la previsión social es predominante, lo que advierte para prevenir cualquier intento de fragmentar la Ley o de pretender que prevalezcan sus connotaciones económicas o financieras: no se protege, la doctrina lo ha señalado, para obtener, recaudar o controlar fondos, sino que éstos se obtienen, recaudan o controlan para proteger. La financiación es un instrumento al servicio de la previsión social y no a la inversa. El que las instancias centrales no sólo hayan legislado, sino que se hayan reservado también la facultad de desarrollar reglamentariamente los preceptos de la Ley y toda una serie de actos de mera ejecución demuestra que la materia ha sido abordada como si se tratase de una competencia exclusiva del Estado.

3. Hechas las anteriores consideraciones preliminares, se destaca en el escrito de alegaciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que el art. 9.21 E.A.C. le atribuye competencia exclusiva sobre «Cooperativas, Pósitos y Mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social, respetando la legislación mercantil». La inexistencia de una mención nominal a los Planes y Fondos de Pensiones, de la que podría deducirse que no se atribuye competencia en esa materia a la Generalidad de Cataluña, no tiene fundamento: obedece, simplemente, a que en el momento de la elaboración del E.A.C. no se contemplaban otras modalidades de previsión social voluntaria que las mencionadas en el citado precepto. El tenor literal del precepto estatutario es «mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social», y no «mutualidades y montepíos de previsión social no integrados en el sistema de la Seguridad Social». Esta relevante distinción léxica indica que la competencia autonómica se atribuye en función de la actividad y no de la calidad de las entidades. Para el E.A.C., «mutualismo no integrado en la Seguridad Social y previsión social voluntaria libre» son expresiones de valor equivalente, que acotan un ámbito competencial específico en razón del cual la Generalidad de Cataluña dispone de competencia exclusiva para regular la materia objeto de la Ley impugnada. Si se interpretase el contenido competencia de acuerdo exclusivamente con el contenido material derivado de la legislación vigente en el momento de la redacción del precepto se aceptaría que las atribuciones competenciales carecen de futuro y que su efectividad quedaría supeditada a la libre voluntad del legislador, que podría vaciar las competencias con sólo alterar o ampliar el contenido de las leyes. En resumen, ello implicaría que, mientras las potestades del Estado y sus competencias serían susceptibles de continua actualización, las de las Comunidades Autónomas quedarían relegadas a ámbitos históricos y privadas de capacidad de innovación.

Al respecto se trae a colación la Sentencia de este Tribunal 123/1984, donde se señala que el hecho de que una materia, asunto o cuestión no figure nominalmente mencionada en los Estatutos de Autonomía no significa que las Comunidades Autónomas carezcan de dicha competencia, siendo lo relevante no la mención directa sino el contenido material entendido como con-

junto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social. Este es el caso de los Planes y Fondos de Pensiones, instituciones jurídicas relativas a un sector de la vida social cual es la previsión voluntaria y libre. La doctrina de este Tribunal apuntaría, pues, a que, con independencia de los rótulos o denominaciones, los Planes y Fondos de Pensiones pueden ser incluidos sin esfuerzo en la rúbrica «mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social», que es competencia exclusiva de la Generalidad. El juego de la cláusula residual del art. 149.3 C.E. sólo se produce «cuando el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios», lo que no sucede en el caso que nos ocupa. Además, Cataluña ha sido la cuna del mutualismo y por mutualismo hay que entender todo un conglomerado de medios y estructuras dirigidos a promover y facilitar el bienestar social. El Derecho comparado ofrece ejemplos, como el de la Ley de Quebec sobre la materia (1966, con modificación en 1985).

De otro lado, para dilucidar el recurso debe descartarse cualquier hipotética intervención estatal legitimada sobre la base de la legislación mercantil. Las actividades de previsión social son ajenas a la obtención de beneficios, por lo que, ausente el ánimo de lucro, permanecen al margen de la legislación mercantil. Además, este Tribunal ha señalado (STC 72/1983) que la expresión «respetando la legislación mercantil» ha de interpretarse en relación con la aplicabilidad de dicha legislación. Carentes de ánimo de lucro, los Planes y Fondos de Pensiones no se integran tampoco en la actividad aseguradora, debiendo calificarse conceptualmente la materia como «unidisciplinar», de suerte que sólo los apartados 8, 11, 13 y 14 del art. 149.1 C.E. podrían fundamentar una modulación de las competencias autonómicas.

En conclusión, la totalidad de los preceptos de la Ley han de ser reputados inconstitucionales por invadir la competencia reconocida a la Generalidad en el art. 9.21 E.A.C. No es de interés al respecto el art. 11.2 E.A.C., relativo a los Fondos de ámbito nacional y de empleo, pues éstos, incardinados en el ámbito administrativo de lo laboral, nada tienen que ver con los Fondos de Pensiones.

4. No obstante, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña reconoce que hay en la Ley impugnada preceptos que se corresponden con competencias estatales. Salvo la «hacienda general», el poder central tiene compartidas con la Generalidad la mayor parte de las competencias que afectan a los contenidos de la Ley: Sobre la ordenación del crédito, las atribuciones centrales se limitan a la solución de la legislación básica. Respecto de la planificación de la actividad económica general, sólo comprenden la fijación de bases, la coordinación, la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria. Las competencias de las instancias centrales no asumen, pues, toda la regulación, ya que corresponde a la Generalidad un destacado papel. No cabe la apología de la «unicidad del orden económico». La exigencia de que el orden económico sea uno en todo el ámbito del Estado —y lo mismo cabe decir de otros conceptos similares utilizados como son el de «intereses generales» o el de «igualdad básica», para poner sólo dos ejemplos entre los más ilustrativos— no es ningún título que permita conferir una mayor o menor extensión a las competencias estatales ya que, parafraseando la STC 37/1981, para el intérprete de la Ley esa «unicidad» —y también aquellos «intereses generales», «igualdad básica», etc.— son ya un dato definido por la Ley misma como repertorio concreto de competencias. Los preceptos de la Ley 8/1987 abordan las cuestiones objeto de regulación en unos términos que hacen sumamente difícil la participación de las CC. AA. Una normativa como la Ley recurrida, con unas carac-

terísticas que impiden artificialmente el ejercicio de las competencias de las CC. AA., ha de reputarse, en principio, como contraria a la C.E. y al E.A.C.

De acuerdo con ello, se examinan en el escrito de alegaciones los preceptos en los que pudiera darse una concurrencia de títulos competenciales susceptible de avalar una limitada intervención del Estado. Algunos artículos podrían parecer ajustados al orden de competencias que resulta de la C.E., pero un detenido análisis de ellos conduce a la evidencia contraria. Tales preceptos son los siguientes:

a) Art. 5.2. Sólo cabría reputar constitucional, por atenerse a la competencia estatal del art. 149.1.14 C.E. (Hacienda general), la determinación de que exclusivamente los Planes de Pensiones que cumplan los requisitos de la Ley podrán acceder al régimen fiscal previsto en ella. En lo demás es inconstitucional, puesto que la articulación del régimen financiero de los Planes no es competencia exclusiva del Estado, el cual, en su caso, se ha de limitar a la regulación de sus aspectos básicos (art. 149.1.11 C.E. y art. 10.1.4 E.A.C.). Todo ello con una importante advertencia: la circunstancia de que la temática fiscal referente a los Planes y Fondos de Pensiones sea una competencia del poder central no ha de suponer que los Planes y Fondos sujetos a la normativa de la Generalidad no puedan gozar de los beneficios fiscales arbitrados, o que se arbitren en el futuro, para los sujetos a la competencia del Estado, y si la dicción del precepto de que se trata lo impediría debería ser reputado de inconstitucional por este solo motivo.

b) Art. 5.3. Podría parecer ajustado a la C.E. y al E.A.C. si se interpretase que el límite de 750.000 pesetas, que consigna para las aportaciones anuales máximas de la unidad familiar a los Planes de Pensiones, es expresión de una medida económica de carácter básico. Sin embargo, una resolución de dicha índole, basada como ha de estar en la óptima capacidad de ahorro-previsión de la unidad familiar, carece de aptitud para ser aplicada uniformemente en todo el territorio dado que la potencialidad familiar para generar recursos con destino a la previsión voluntaria varía muy sensiblemente de un lugar a otro, incluso entre unidades compuestas por personas dedicadas a las mismas labores profesionales. Por ello, la disposición de que se trata no puede considerarse a cubierto de la inconstitucionalidad referida al conjunto de la Ley.

c) Art. 11. Tanto sus normas de organización, como tributarias que son de la competencia sobre la materia principal regulada, esto es, la previsión social voluntaria y libre en Cataluña, corresponde dictarlas a la Generalidad de acuerdo con el art. 9.21 E.A.C., sin que pueda estimarse como una cuestión básica a efectos de ninguna competencia estatal potencialmente concurrente —incluidas las bases de las obligaciones contractuales del art. 149.1.8 C.E.— ni uno solo de los extremos que aborda el artículo, pues, por ejemplo, el que los Fondos de Pensiones en Cataluña pudieran gozar de personalidad jurídica no afectaría en lo más mínimo al ejercicio de derechos constitucionales garantizados, ni tampoco a la competencia del Estado sobre la legislación mercantil, toda vez que los Fondos carecen de afán o ánimo de lucro que es inherente o consustancial a las actividades mercantiles. Lo propio cabe decir de los restantes pronunciamientos del artículo, como son, entre otros, la necesidad de previa autorización administrativa, los requisitos de la escritura de constitución, la denominación de los Fondos, los tipos de Fondos y el requisito de que algunos tengan que contar con un patrimonio inicial a determinar reglamentariamente, extremo éste que corrobora todavía más, si cabe, el carácter no básico del precepto.

d) Art. 16. En él se produce una confluencia de medidas básicas y otras que no lo son. Entre estas últimas están todas las que se atribuyen al Gobierno, dada la conexión existente entre este artículo y la Disposición final tercera, tanto la potestad reglamentaria como la realización de actos de naturaleza ejecutiva. Obviamente, esas reglas adolecen de la tacha de inconstitucionalidad que se predica de gran parte de la Ley.

e) Art. 17. Sus apartados 2 y 5, puestos en obligada conexión con la Disposición final tercera, no se acomodan al bloque de constitucionalidad en la medida en que otorgan al Gobierno, en exclusiva, la facultad de desarrollar reglamentariamente las prescripciones de la Ley.

f) Art. 19. La exigencia de que exista una Entidad Gestora de los Fondos de Pensiones está íntimamente vinculada al hecho de haber configurado a los Fondos como carentes de personalidad jurídica y, por tanto, sin capacidad para administrar ni invertir las aportaciones o ahorros que reciban. La atribución o no de personalidad jurídica a los Fondos no puede ser conceptuada materia básica por tratarse de una simple opción de carácter organizativo que en nada afecta a los derechos y posiciones jurídicas fundamentales ni de los promotores, ni de los partícipes en los Planes de Pensiones. Por esta razón, tampoco las reglas a que hayan de someterse las cuentas anuales de las Entidades Gestoras han de merecer el calificativo de básicas a los fines de una posible competencia del Estado.

g) Art. 20. La Generalidad, en méritos de la competencia exclusiva del art. 9.21 E.A.C., se halla constitucionalmente habilitada, si lo estima oportuno, para organizar los Fondos de Pensiones de forma que gocen de personalidad jurídica, no requiriendo por tanto del concurso de Entidades Gestoras. El artículo que disciplina tales entidades no es materia básica y, por ende, en la medida en que haya de aplicarse en Cataluña, incurre en inconstitucionalidad.

h) Art. 21. De este artículo sólo podría considerarse como básico, a expensas de las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 C.E., su apartado 1. El apartado 2 no lo es y tampoco lo son los 4, 5 y 6. El primero, porque señala que las retribuciones de los depositarios serán libres, sin perjuicio de las limitaciones que puedan establecerse reglamentariamente, previsión que a todas luces, tanto en sí misma como por deferir al Gobierno el establecimiento de las eventuales limitaciones, revela que no es básica. El segundo, porque lo básico aquí únicamente es que de la custodia y depósito de los valores y activo de los Fondos se hayan de encargar las Entidades de Depósito legalmente establecidas y no que haya de ser una sola la Entidad depositaria. Y, el tercero, por cuanto que al prescribir que nadie puede ser al mismo tiempo gestor y depositario de un Fondo está normando una posibilidad que legítimamente podría no darse en Cataluña, por no ser constitucionalmente la existencia de Entidades Gestoras de los Fondos de Pensiones. En punto a su apartado 3, sólo sería constitucional en los aspectos que pudieran afectar a la competencia del poder central sobre divisas, cambio y convertibilidad (art. 149.1.11) y no en los restantes.

i) Art. 22. Aunque en una primera aproximación el precepto podría parecer constitucional, en realidad no lo es, porque, al no ser una exigencia constitucional la existencia de una Entidad Gestora, la precisión que establece sería ineficaz en Cataluña en el supuesto de que la Generalidad optase por una modalidad organizativa de los Fondos que atribuyese a los mismos personalidad jurídica.

j) Art. 23. El apartado 1 del artículo, en sus dos letras a) y b), no contiene materia alguna que pueda estimarse como básica respecto a eventuales compe-

tencias del Estado, salvo en lo que concierne a la necesaria constitución por la entidad cesante de las garantías precisas para cubrir las responsabilidades de su gestión [última proposición de la letra a)]. Del resto del artículo únicamente podría salvarse, por básica, la mención del apartado 3 de que el procedimiento concursal de las Entidades de Depósito producirá el cese en la custodia del Fondo de la entidad afectada.

k) Arts. 25 y 26. La detallada ordenación de los distintos tipos de conductas sancionables que hace el art. 25 en sus apartados 3, 4 y 5, excepción hecha de sus enunciados generales, es inconstitucional por dejar vacías de contenido las correlativas competencias autonómicas de desarrollo. Lo mismo ocurre con los apartados 1 y 3 del art. 26 en punto a las distintas sanciones a imponer y a los órganos competentes para acordarlas. Además, el apartado 5 del citado art. 26 es inconstitucional por razones de conexión necesaria con el art. 5.3 de la Ley.

l) Disposiciones transitorias. El apartado 1 de la Disposición transitoria primera autoriza a constituirse en Fondos de Pensiones a las entidades de previsión social que, como es sabido, no son otras que las Mutualidades y Montepíos que operan al margen de los sistemas de Seguridad Social obligatoria. Cabría afirmar que sólo corresponden a la expresada competencia estatal y, por tanto, serían constitucionales las siguientes prescripciones: el segundo párrafo de la letra d) del apartado 1 de la Disposición transitoria primera; la totalidad del apartado 2 de la Disposición transitoria primera; la última proposición, desde «siendo deducibles» hasta el final, de la letra a) del apartado 5 y el segundo párrafo de dicha letra de la indicada Disposición transitoria primera; la última proposición de la letra b) desde «resultando gasto deducible» hasta el final, así como la última proposición de la letra c) desde «gozando el pago de la prima» hasta el final, ambas también del apartado 5 de la referida Disposición transitoria primera; los párrafos segundo, tercero y cuarto del apartado 6 de la misma Disposición transitoria; y la totalidad de su apartado 7.

ll) Disposiciones finales. Es claramente inconstitucional la tercera, por atribuir en exclusiva al Gobierno la competencia para aprobar el reglamento de ejecución de la Ley, dado que el poder central no sólo carece de esa competencia en relación al conjunto de la norma, sino incluso respecto a los preceptos que podrían ser considerados como básicos, excluidos los de carácter fiscal (art. 149.1.14 C.E.) y el procedimiento administrativo sancionador (art. 14.1.18 C.E.). La segunda es igualmente inconstitucional por exceder de las competencias del Estado, ya que la Disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986 a la que se refiere, por remitirse al art. 11.2 de la misma Ley, comprende a las CC. AA. y a los organismos de ellas dependientes, así como a las Corporaciones Locales y a los órganos que de ellas dependan, siendo evidente que en los dos casos señalados —en el segundo para las Corporaciones locales ubicadas en el territorio de Cataluña— es a la Generalidad y no al Estado a quien compete decidir si podrán o no promover Planes y Fondos de Pensiones.

5. A renglón seguido, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña concreta los únicos preceptos de la Ley 8/1987 que quedan exceptuados de su impugnación:

a) Art. 5.2. Sería constitucional si se suprimiese la mención al régimen financiero previsto en la Ley.

b) Art. 12. Podría ser constitucional, exceptuando la referencia a las Entidades Gestoras.

c) Art. 15. Podría ser constitucional el párrafo segundo del apartado uno, en cuanto decreta que «en

todo caso será requisito previo para la disolución de los Fondos de Pensiones la garantía individualizada de las prestaciones causadas». En lo demás el artículo excede de la competencia estatal sobre las bases de ordenación del crédito del art. 149.1.11 C.E., puesto que la ordenación básica en esta materia no ha de ir más allá de la obligación de constituir la garantía expresada.

d) Art. 16. Serían constitucionales el párrafo primero del apartado uno; el párrafo segundo del mismo apartado, sólo en lo relativo al coeficiente mínimo de inversión obligatoria en activos financieros contratados en mercados organizados reconocidos oficialmente y de funcionamiento regular abierto al público o, al menos, contratados a Entidades financieras, en créditos con garantía hipotecaria y en inmuebles; el apartado tres, en lo que se refiere a la inversión en activos extranjeros y especifica que se regularán por la legislación correspondiente computándose en el porcentaje indicado a su naturaleza; el apartado cuatro, exceptuando las alusiones y competencias que en él se otorgan al Gobierno de la Nación, por ceñirse a la concreción del coeficiente máximo de inversión en títulos emitidos o avalados por una misma Entidad y del coeficiente máximo de inversiones en una única Entidad y de créditos otorgados a ella o avalados por la misma; el apartado cinco, excluidas igualmente las menciones de competencias que su letra c) hace y atribuye al Gobierno central, en la medida en que define a efectos del segundo de los coeficientes citados lo que ha de entenderse por Entidades diferentes, pero pertenecientes a un mismo grupo de empresas, y el apartado seis en cuanto dispone qué tipos de interés de los depósitos de los Fondos de Pensiones serán libres.

e) Art. 17. Son constitucionales sus apartados uno, tres y cuatro, pues se acomodan a la competencia estatal del art. 149.1.11 C.E. No ocurre otro tanto con sus apartados dos y cinco, en cuanto atribuyen al Gobierno de la Nación la competencia para la edición de legislación de desarrollo.

f) Art. 18. Es constitucional en su integridad

g) Art. 21. Son constitucionales los apartados uno y tres, en lo relativo, respecto del último, a la competencia en materia de divisas, cambio y convertibilidad.

h) Art. 23. Es constitucional el último inciso de la letra a) del apartado uno desde «la constitución...» hasta el final, así como su apartado tres, pero sólo la frase de su primera proposición atinente al procedimiento concursal.

i) Arts. 25 y 26. Los apartados uno, dos, seis y siete del art. 25, salvo la alusión a las Entidades Gestoras, y los enunciados generales de los apartados tres, cuatro y cinco podrían aceptarse como constitucionales. También lo serían los apartados dos y cuatro del art. 26. El primero porque tipifica los supuestos de responsabilidad directa y subsidiaria que pueden merecer el calificativo de normación básica en materia sancionadora; y, el segundo, porque establece el procedimiento sancionador, lo que es una competencia estatal a tenor del art. 149.1.18 C.E.

j) Arts. 27, 28, 29, 30 y Disposición adicional primera. Son de competencia estatal, por referirse al trato fiscal general de los Planes y Fondos de Pensiones.

k) Disposiciones transitorias. La única constitucional es la primera, apartados 1, letra d), párrafo 2.º; 2; 5, letras a) desde «siendo deducibles» hasta el final y el segundo párrafo de dicha letra, b) desde «resultando gasto deducible» hasta el final y c) desde «gozando el pago de la prima» hasta el final; 6, párrafos segundo, tercero y cuarto; y 7.

6. Para el supuesto de que no fuesen aceptadas por este Tribunal las alegaciones antes expuestas, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña articula una impugnación subsidiaria de la Ley 8/1987. Comienza

esta subsidiaria impugnación partiendo de la base de que la figura de los Planes y Fondos de Pensiones podrían tener encaje en el ámbito que acota la expresión Seguridad Social, entendida en un sentido amplio y universalista. Admite, a estos efectos, el obstáculo que puede suponer la previsión del apartado dos del art. 1 de la Ley, donde se previene que las prestaciones podrán no ser complementarias de las de la Seguridad Social. Este obstáculo queda enervado si se repara en que el art. 41 de la C.E. contiene un mandato dirigido a los poderes públicos del que puede deducirse un nuevo modelo de Seguridad Social algo distinto del actual y en el que podrían distinguirse tres niveles: un primer nivel universal, no contributivo, de matiz asistencial; un segundo nivel de carácter profesional, contributivo, similar al hoy existente; y un tercer nivel de prestaciones complementarias y libres, en que podrían quedar incluidas las que son propias de los Planes y Fondos de Pensiones. Teniendo esto presente, no resulta anómalo el que la Ley haya previsto la disyuntiva de que los Planes puedan ser complementarios o no de las prestaciones de la Seguridad Social.

Puestos en el análisis de las competencias de la Generalidad de Cataluña sobre Seguridad Social, debe notarse que a tenor del art. 17.2 E.A.C. le corresponden, en estricta consonancia con el art. 149.1.17 C.E., el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la Seguridad Social y la gestión de dicho régimen económico. Es problemático el alcance que haya de darse a ese régimen económico, cuya competencia normativa se ha reservado el poder central en su integridad, aunque sin perjuicio de las facultades de gestión asumidas por las CC. AA. Con todo, y en lo que a este pleito atañe, la cuestión se despeja analizando la razón de ser o fin de la competencia estatal sobre el régimen económico de la Seguridad Social.

En efecto, el criterio constitucional y estatutario se fundamenta en que por medio de dicha competencia se está ejercitando un poder muy similar al tributario —cuasi tributario, diríamos— con el que se garantiza el sostenimiento de un servicio público y, a la vez, un sistema de prestaciones solidarias en beneficio de todos los españoles (arts. 41 y 50 C.E.). Esta misma motivación no concurre cuando se trata de aportaciones realizadas con carácter voluntario y libre, aunque con fines de previsión social, que pasan a integrarse en fondos o patrimonios privados, como son los llamados Planes y Fondos de Pensiones, supuesto éste en el que lógicamente la competencia del Estado vendrá siempre referida sólo a la legislación básica.

La circunstancia de que aquí no estemos en presencia de una competencia exclusiva —como la que dimana del art. 9.21 E.A.C.—, sino de una competencia compartida entre el Estado y la Generalidad —la que resulta del art. 17.2 E.A.C.—, hace que la impugnación no deba extenderse a la Ley en su conjunto, sino que debe concretarse en unos determinados artículos, en la medida en que hay que partir del obligado presupuesto de que el poder central dispone de atribuciones para la fijación de las bases de la totalidad de la materia a que se contrae la Ley.

De acuerdo con ello, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña hace las siguientes observaciones:

a) Art. 5, apartado 1, letra b), desde «reglamentariamente» hasta el final. Es inconstitucional ya que, puesto en relación con la Disposición final tercera de la Ley, invade la competencia de la Generalidad del art. 17.2 E.A.C. para el desarrollo legislativo y subsiguiente definición de la tipología de los sistemas de capitalización y sus condiciones de aplicación.

b) Art. 5, apartado 3. No puede merecer el calificativo de básico por razón de su contenido y, además, infringe el principio de igualdad consagrado en el art. 14 C.E. al imponer un trato igual a situaciones económicas que, por naturaleza, tienden a ser diferentes.

c) Art. 7, apartado 2. Regula con detalle las funciones que habrán de llevar a cabo las comisiones de control de los Planes, y, como esto es propio de la competencia legislativa de desarrollo y no de la correspondiente a la legislación básica, el precepto incurre en inconstitucionalidad por infringir los arts. 149.1.17 C.E. y 17.2 E.A.C.

d) Art. 7, apartado 3, desde «reglamentariamente» hasta el final. Es inconstitucional en cuanto impide a la Generalidad fijar reglamentariamente las condiciones y porcentajes de representación en las comisiones de control de los Planes y encomienda esta tarea al Ejecutivo central.

e) Art. 8, apartado 1, párrafos segundo y tercero. En la medida en que confieren potestades reglamentarias al Gobierno, son inconstitucionales por incompetencia.

f) Art. 8, apartado 9. Es obvio que se trata de una regla no básica y que por ende supera la competencia estatal de los arts. 149.1.17 C.E. y 17.2 E.A.C.

g) Art. 9, apartado 4. Concurren en él los mismos motivos de inconstitucionalidad expuestos en relación al apartado 3 del art. 7, dado que atribuye al Gobierno competencias propias del desarrollo normativo que han sido asumidas por la Generalidad.

h) Art. 10, apartado 2. Es acreedor de igual comentario que el anterior.

i) Art. 10, apartado 3. Por ser expresión de un precepto típicamente reglamentario, como tal no correspondía haberlo dictado al poder central en uso de su competencia sobre la legislación básica.

j) Art. 11, apartados 1, 3, 5, 7 y 10. Contravienen los dictados de la Constitución y del Estatuto (arts. 149.1.17 C.E. y 17.2 E.A.C.), tanto por conferir en exclusiva al Ministerio de Economía y Hacienda la potestad ejecutiva para conceder la autorización previa necesaria para la constitución de los Fondos de Pensiones, como por otorgarle la facultad para abrir y gestionar, igualmente en exclusiva, el que se denomina Registro Administrativo de Fondos de Pensiones y Entidades Gestoras de Fondos de Pensiones. Al propio tiempo, el apartado 10 se halla incurso en inconstitucionalidad por atribuir poderes reglamentarios al Gobierno. En este punto el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña se ve en la necesidad de aclarar que, si bien al tratar de la competencia del art. 9.21 E.A.C. se dijo que el art. 11 no contenía ninguna medida calificable como básica, esta afirmación se hizo sólo en función de las eventuales competencias concurrentes del Estado y habida cuenta de que en mérito del citado artículo la Generalidad goza de plenas facultades para ordenar y regular la totalidad de la materia, lo mismo en sus aspectos nucleares o esenciales que en los adjetivos o accesorios, excepto en aquellos puntuales extremos que pudieran legitimar una intervención estatal, la cual, sin embargo, siempre estaría basada en títulos competenciales ajenos a la previsión social de carácter voluntario y libre. En cambio, ahora, y desde el ángulo que ofrecen los arts. 149.1.17 C.E. y 17.2 E.A.C., el Estado aparece ostentando una competencia más amplia y proyectable sobre todo el conjunto de la Ley, aunque limitada también a lo básico, lo que implica que alguno de los aspectos organizativos de los Fondos que disciplina el artículo, que no podrían recibir el calificativo de básicos a efectos de posibles competencias laterales o accesorias al objeto de la Ley, sí que lo pueden merecer cuando se parte de la premisa de que el poder central puede intervenir en ese objeto y, por ello, diseñar la

estructura básica a que habrá de sujetarse la organización de los Planes y Fondos de Pensiones.

k) Art. 13. Es inconstitucional por las mismas razones que el apartado 3 del art. 7.

l) Art. 14, apartado 2. No es constitucional porque detallar las funciones de las comisiones de control de los Fondos no ha de entenderse como materia básica.

ll) Art. 16. En este precepto se observa una confluencia de medidas básicas y de otras que no lo son, entre las que se han de comprender todas las que otorgan al Gobierno la potestad reglamentaria y la realización de actos de naturaleza ejecutiva, cuales son las contenidas en los apartados 1, párrafo segundo, 2, 4 y 5, párrafos primero y cuarto de la letra c), que por esta causa merecen el reproche de inconstitucionalidad.

m) Art. 17, apartados 2 y 5. Son inconstitucionales en la medida en que otorgan al Gobierno de la Nación la facultad de desarrollar reglamentariamente sus prescripciones.

n) Art. 19, apartado 1, letra d), y apartado 2. Su inconstitucionalidad deviene del hecho de que, tratándose de normas no básicas, su emisión corresponde a la Generalidad.

ñ) Art. 19, apartados 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9. También son inconstitucionales por asignar a la Administración central facultades de desarrollo reglamentario y ejecutivas. Interesa destacar que, examinado el precepto tanto desde la vertiente de la ordenación del crédito como desde la de la Seguridad Social, sólo caben dos opciones: o lo básico abarca y monopoliza para el poder central todas las decisiones y actuaciones de contenido económico, en cuyo caso podrá hablarse de cualquier cosa menos de autonomía, o la norma impugnada es uno de los más claros ejemplos de cómo no hay que legislar si se quiere seguir manteniendo el modelo de Estado nacido de la C.E.

o) Art. 20, apartados 1, letra f), 2 y 5. La letra f) del apartado 1 es inconstitucional por conexión necesaria con el art. 11.5, que igualmente lo es. El apartado 2, en cuanto prevé que para el acceso a la condición de Gestor de Fondos de Pensiones se debe hacer una notificación previa al Ministerio de Economía y Hacienda, ha de reputarse viciado de inconstitucionalidad. El apartado 5 también ha de considerarse inconstitucional en tanto que confiere al Gobierno central la facultad de fijar un máximo en las remuneraciones o comisiones a percibir por las entidades gestoras como garantía de los intereses de los partícipes y beneficiarios de los Planes de Pensiones, cuando es obvio que de hacer efectiva dicha garantía concretando aquel máximo se ha de ocupar la Generalidad de Cataluña en el ejercicio de sus facultades de desarrollo legislativo.

p) Art. 21, apartado 4. Se tacha de inconstitucional por las razones expuestas a propósito del apartado 5 del art. 20.

q) Art. 23, apartados 1, letra a), y 4. Por asignar competencias de desarrollo normativo al Gobierno de la Nación, ha de entenderse que vulneran la Constitución y el Estatuto (arts. 149.1.71 C.E. y 17.2 E.A.C.).

r) Art. 24. Es inconstitucional en su integridad, pues la inspección de las entidades gestoras y Fondos de Pensiones, así como su vigilancia y demás actividades previstas en el artículo en relación al cumplimiento de la Ley, son actuaciones de naturaleza típicamente ejecutiva que en el territorio de Cataluña ha de realizarlas la Generalidad.

s) Art. 25, apartados 3, 4 y 5, excepción hecha de sus enunciados generales o primeros párrafos, y art. 26, apartados 1, 3 y 5. Son inconstitucionales por las razones expuestas con ocasión de la pretensión principal, dirigida contra la totalidad de la Ley.

t) Disposición transitoria primera, apartado 4. Se trata de una norma típica de desarrollo que por conferir, además, al Ministerio de Economía y Hacienda una facultad de naturaleza ejecutiva se halla afectada de inconstitucionalidad por incompetencia.

u) Disposición transitoria primera, apartado 5. Tampoco merece por su concreción, naturaleza y detalle el calificativo de básica, razón por la cual ha de ser contrariada por inconstitucional, con la sola excepción de las repercusiones de carácter fiscal que establece, las cuales sí pueden ser un reflejo de la competencia estatal del art. 149.1.14 C.E. Tomando esto en consideración, la inconstitucionalidad que se denuncia afecta al encabezamiento del propio apartado y a sus letras a) hasta «siendo deducibles», b) hasta «resultando gasto deducible» y c) hasta «gozando el pago de la prima».

v) Disposición transitoria primera, apartado 6. Son inconstitucionales su primer y último párrafos. El primero por no contener ninguna medida que pueda concebirse como básica y el último por residenciar en el Gobierno de la Nación, sin excepción alguna, la facultad de dictar las normas de desarrollo que se requieran para su aplicación.

x) Disposiciones finales segunda y tercera. La disposición final segunda es inconstitucional ya que es la Generalidad de Cataluña, y no el Estado, quien ha de decidir qué organismos podrán o no promover Planes de Pensiones. Y la tercera también es inconstitucional por atribuir al Gobierno, en exclusiva, la facultad de aprobar el Reglamento para la ejecución de la Ley.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña solicita sea dictada Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la totalidad de la Ley impugnada, con las excepciones expresadas en el antecedente 5 de esta resolución y, subsidiariamente, se declare la inconstitucionalidad de los preceptos reseñados en este antecedente de hecho.

7. El Parlamento Vasco principia su escrito de alegaciones afirmando que la relación entre la Ley estatal y la Ley autonómica no se rige por el principio de jerarquía, de suerte que la legislación del Estado no puede adentrarse en aquello que aparezca como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Del mismo modo que toda invasión por la legislación autonómica de las competencias propias del Estado provocará la nulidad de la disposición que franqueó tales fronteras de la competencia, es obligado entender que, si las bases de la legislación de la Seguridad Social, al igual que la de la planificación general de la actividad económica y del régimen jurídico de la Administración Pública corresponden al Estado, el desarrollo o la ejecución de sus servicios haya de ajustarse a lo establecido por tales bases.

En los supuestos en que, respecto a una misma materia, la Constitución ha separado una fase de la actuación normativa en favor del Estado y otra en favor de la Comunidad Autónoma, aparecen los casos de legislación compartida con un desdoblamiento en dos momentos del proceso de normación de la materia de que se trate. Son los supuestos a que se refiere el art. 149.1, distinguiendo entre las bases, la legislación básica, las normas básicas y el desarrollo o ejecución de los servicios, de modo que estos últimos quedan en manos de las Comunidades Autónomas (art. 18.2 E.A.P.V. y demás referentes a la delimitación competencial contenida en la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, 8/1987, de 8 de junio) y aquellas en las del Estado.

Sólo el nivel mínimo obligatorio del sistema público de la Seguridad Social puede corresponder en su aspecto básico al Estado, sin perjuicio del desarrollo reglamentario de ejecución de los servicios por las Comunidades

Autónomas, las cuales tendrán competencia exclusiva respecto del nivel complementario, ya sea obligatorio o voluntario, que como superestructura se añade a la acción protectora mínima y básica del sistema de la Seguridad Social, de modo y manera que las Comunidades Autónomas únicamente tendrán como límite el del respeto, al que vendrán obligados en su producción normativa, de los principios rectores que, en tanto en cuanto que básicos, serán aplicables al nivel mínimo de la acción protectora, cuya materia esencial, sustancial o básica corresponderá también al Estado, y del nivel complementario, en donde las Comunidades Autónomas tendrán competencia exclusiva y en donde el Estado no podrá tratar de imponer unos principios rectores esenciales o fundamentales distintos de los que lo sean para el nivel mínimo básico, ya que la línea vertebral del sistema es única.

El propio sistema público de Seguridad Social, al establecer en su acción protectora un nivel mínimo y obligatorio que abarca a la práctica totalidad de la dosis fundamental que el Estado ofrece dentro de su oferta de protección pública, tolera la existencia de esas bolsas superprotectoras para determinados trabajadores, a través de la instauración de los mecanismos complementarios de protección del sistema, que tienen, precisamente, como finalidad la de establecer una hiperprotección. Es perfectamente legítimo y constitucional el que en determinados sectores, partiendo, como todos, de un nivel mínimo obligatorio de acción protectora de la Seguridad Social, se pueda establecer, a través de la negociación colectiva, un conjunto de mejoras directas de prestaciones, que se constituyan en un mecanismo complementario de protección de la Seguridad Social.

Así lo ha entendido y lo sigue entendiendo el legislador posconstitucional, en tanto que, a través de diversa normativa, y concretamente a través de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, pretende regular un aspecto de la estructura que se corresponde con los regímenes complementarios de la Seguridad Social, según se ocupa de especificar el artículo primero de la Ley, al decir en el núm. 2 que las prestaciones de los Planes de Pensiones podrán ser complementarias de las de la Seguridad Social, con lo que se admite el mantenimiento de un nivel complementario al básico de la Seguridad Social.

Pues bien, son los entes autonómicos aquellos que pueden proporcionar un cauce a las mejoras voluntarias de la protección social en la idea de que esta asistencia complementaria es materia asumible directamente por las Comunidades Autónomas. En materia de Seguridad Social lo complementario queda en manos de las Comunidades Autónomas, tal como se deriva de los arts. 10, 23 y 18.2 del E.A.P.V. Sólo el nivel básico y mínimo del sistema de la Seguridad Social debe edificarse sobre intereses o estructuras estatales, asegurando una homogeneidad social básica. La Ley de Fondos y Planes de Pensiones no solamente regula aspectos relativos al contenido de las mejoras complementarias de la protección social, sino también el ámbito subjetivo organizativo de las mismas, lo cual no puede nunca quedar en manos del nivel estatal de competencias en materia de Seguridad Social.

En definitiva, la Ley de Planes y Fondos de Pensiones pretende llevar a cabo la regulación de lo que sean las prestaciones complementarias de la Seguridad Social y esto no es posible verificarlo desde el poder central, pues se trata de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco por obra de la Constitución de 1978 y de su Estatuto de Autonomía. Por lo demás, pretende llevar a cabo también la regulación de las entidades gestoras que asuman el riesgo de tales mejoras voluntarias de la Seguridad Social, y esto tampoco es posible, por cuanto que la competencia sobre

las Mutualidades no integradas directamente en el sistema de la Seguridad Social es asumible directamente por las Comunidades Autónomas, de modo que cuando tales Mutualidades, entidades o instituciones actúen en relación con la previsión social complementaria habrán de estar únicamente a lo que para las mismas dispongan las correspondientes Comunidades Autónomas, sin que sea posible admitir como legítima la regulación que hace la Ley de Planes y Fondos de Pensiones de las entidades gestoras de los sistemas de empleo que, en definitiva, no son sino unas fórmulas de estructuración de las llamadas prestaciones mejoradas de la Seguridad Social, impuestas voluntariamente.

8. Junto a la impugnación de la Ley basada en la reivindicación competencial que se acaba de describir en el antecedente de hecho anterior, el Parlamento vasco cuestiona también la constitucionalidad de toda la Ley o parte de ella por vulnerar determinados preceptos constitucionales en los términos que se describen a continuación:

Se impugna la Ley en su totalidad por considerarla contraria a lo dispuesto en el art. 41 C.E., en conexión con los arts. 21, 181 y siguientes de la L.G.S.S. y concordantes de la Orden de 28 de diciembre de 1966. Ello porque la Ley privatiza el régimen de las mejoras voluntarias, al margen de lo dispuesto en la normativa citada, que las consideraba integradas en el de las prestaciones de Seguridad Social, vulnerado el mandato contenido en el art. 41 C.E.

Las impugnaciones parciales de preceptos de la Ley afectan a los siguientes:

a) Art. 24.3, por contradicción con los arts. 9.2 y 3; 33; 66.2; 103.1 y 128.2 C.E. El referido precepto, al regular la intervención de los Fondos y entidades gestoras por parte del Ministerio de Hacienda, establece un mecanismo de restricción de la actividad de los particulares, que es arbitrario por no ser precisa motivación alguna y estar exceptuado del control judicial, con lo que se desconocen principios elementales que presiden la actuación administrativa y que han recibido respaldo constitucional.

b) Art. 16.5, por contradicción con los arts. 1.1; 9.2; 14; 24; 38; 41; 53.1 y 2; 103.1 y 106.1 C.E. La norma en cuestión introduce una especie de presunción de abusividad de los supuestos de agrupación de sociedades que carece de todo fundamento y que, al venir establecida en la Ley, no autoriza la intervención de los Tribunales de Justicia para comprobar su acaecimiento. Por ello se ha de entender vulnerada la presunción de inocencia del art. 24.2 C.E. y el principio de igualdad (arts. 14 y 9.2 C.E.), al carecer este trato desigual de las sociedades agrupadas de toda justificación objetiva y razonable. Por otra parte, las interdicciones contenidas en el precepto impugnado recortan la actividad económica legítima de las sociedades agrupadas, con lo que se vulnera el art. 38 C.E., al no fundarse en razones mínimamente atendibles de defensa de intereses generales (arts. 103.1 y 106.1 C.E.).

c) Art. 11.3 de la Ley, por contradicción con los arts. 1.1; 9; 33.3; 41; 53.1; 103.1 y 106.2 C.E. El referido precepto, en cuanto impone la necesidad de autorización administrativa como presupuesto necesario al ejercicio de una actividad privada, sin justificación suficiente de tal intervención, recorta innecesariamente el derecho de los particulares, que puede ser obstaculizado por criterios arbitrarios o de oportunidad contrarios al principio de legalidad y respeto a los intereses generales que debe inspirar la actuación de la Administración (art. 103.1 C.E.). Adicionalmente, la exención de responsabilidad de la Administración contraviene preceptos constitucionales que garantizan una elemental facultad

de control del actuar administrativo en cuanto lesione injustificadamente los derechos de los administrados (art. 106.2 C.E.).

d) Art. 20.1 de la Ley, por infracción de los arts. 9.2; 38; 129.2 y 143.1 de la C.E. La infracción de los preceptos citados se producirá por restringirse la posibilidad de que desempeñen la función de entes gestores de los Fondos de Pensiones, únicamente, a las sociedades anónimas. Entiende la Comunidad recurrente que, de este modo, se recorta la actividad de otras modalidades societarias —las cooperativas, en concreto— respecto de las cuales existe un compromiso de fomento de la actividad cooperativa en la propia Constitución (art. 129.2 C.E.) y se desconoce la realidad económica del País Vasco, en la que abunda la actividad cooperativa, infringiéndose, por este concepto, el art. 143.1 C.E. Todo ello, además, introduce un injustificado recorte de la iniciativa económica de estas entidades que, a su vez, contraría el art. 38 C.E. y, por estar carente de justificación objetiva y razonable, vulnera también el principio de igualdad (art. 9.2 C.E.).

En atención a los motivos expuestos, solicita la Comunidad recurrente que este Tribunal dicte Sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de la Ley en su totalidad o, subsidiariamente, de los arts. 5.1.b); 11.1), 3 y 5; 16.1, 2 y 5; 19.4, 5, 6, 7, 8, 9; 20.1 y 2; 24; 25 y 26 de la Ley 8/1987.

9. La representación del Gobierno de la Nación, en escrito registrado el 19 de noviembre de 1987, formuló sus alegaciones, oponiéndose a la estimación de los recursos en atención a los siguientes argumentos:

En primer lugar, y como apreciación preliminar, afirma que, con independencia de la naturaleza que quepa atribuir a la institución regulada en la Ley 8/1987, debe tenerse presente que el contenido de las reglas legales abarca solamente a aspectos financieros y tributarios que, además, tienen antecedentes inmediatos en la Ley 46/1984, de 26 de diciembre, que regula las instituciones de inversión colectiva. Esta última Ley no fue impugnada en su momento por ninguna de las Comunidades recurrentes, lo que constituye un indicio consistente de la titularidad estatal de la competencia reguladora ejercitada. Entrando ya en los títulos competenciales esgrimidos por las Comunidades Autónomas, sostiene que, en principio, la materia regulada en la Ley no tiene cabida en ninguna de las competencias asumidas por ambas Comunidades en sus respectivos Estatutos de Autonomía, al no tratarse de «Seguridad Social», ni de mutualismo libre integrado en ella. No es Seguridad Social, dado el componente privado y voluntario de esta regulación, y tampoco pueden equipararse los Planes y Fondos de Pensiones con Mutualidades libres, debido a la muy diversa naturaleza de unas y otras instituciones. Tampoco es posible considerar a estas instituciones como manifestación de la actividad aseguradora. Por todo ello, concluye que debe entenderse aplicable a este caso la regla de competencia residual del Estado establecida en el art. 149.3 C.E. Pero, incluso si se desestimara esta alegación, tampoco quedaría deslegitimada la intervención reguladora del Estado al existir títulos competenciales propios que la amparan, que desglosa en relación con cada uno de los preceptos impugnados. Sin embargo, para proceder a este análisis, dada la muy diversa estructura de los recursos acumulados, estima más adecuada una aproximación por separado.

10. En relación con el recurso interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña destaca, en primer lugar, la imposibilidad de mantener la técnica elegida para impugnar los preceptos, puesto que tan sólo salva «restos» de los mismos que, suprimida la parte

de la norma que se considera que ha invadido sus competencias, resultan ininteligibles.

Por lo que se refiere a los títulos competenciales que amparan la intervención del Estado, estima que son los siguientes:

a) El capítulo VIII de la Ley, así como la disposición adicional primera, la transitoria primera y la final primera quedan al amparo de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.14 C.E., «Hacienda General», al tratar todas ellas del régimen fiscal de los Fondos de Pensiones y de distintas vicisitudes jurídicas relacionadas con los mismos. Algo parecido sucede con el art. 5.3 de la Ley, en cuanto fija un límite máximo de aportación por unidad familiar con efectos puramente fiscales. Y, en general, con el conjunto de la misma, puesto que ésta puede ser entendida como definidora «del conjunto de requisitos y condiciones para acceder al goce de un régimen tributario especial».

b) En relación con el capítulo II de la Ley (arts. 5 a 7), responde al recurso del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña siguiendo paralelamente los argumentos de éste:

Suponiendo que, efectivamente, la norma abordase una materia calificable como de «Seguridad Social», el art. 5.1 b), al implantar el régimen de capitalización, está fijando un criterio básico del régimen financiero de la Seguridad Social, amparable por lo dispuesto en el art. 149.1.17 C.E.

De manera semejante sucede en relación con el art. 7.2 de la Ley impugnada, al atacar el sistema de competencias de las comisiones de control de los Planes, que considera rasgo esencial de las mismas, que debe ser común en todo el territorio nacional, y con el último inciso del art. 7.3, porque las determinaciones esenciales sobre condiciones y porcentajes de representación del promotor o promotores, partícipes y beneficiarios son materias básicas a la luz de lo dispuesto en el art. 149.1.17 C.E. La misma argumentación es válida para defender la constitucionalidad del art. 9.4 y la de los arts. 10.3 y 14.2.

Por último, el art. 10.2 establece normas de régimen económico cuya regulación —de estimarse la materia como integrada en el ámbito de la «Seguridad Social»— correspondería en exclusiva al Estado (art. 149.1.17 C.E.).

c) En relación con el capítulo IV de la Ley y frente a la impugnación de su art. 11 (apartados 1, 3, 5, 7 y 10), estima la representación del Estado que el referido precepto se atiene a la naturaleza de proyecto económico-financiero que tiene el Fondo en el momento de su constitución. Las reglas en cuestión tratan de garantizar su estabilidad y viabilidad, de ahí que puedan insertarse sin dificultad en las competencias estatales previstas en los apartados 11 y 13 del art. 149.1 C.E. Razones de homogeneidad de estas instituciones, dada su incidencia en el mercado nacional de capitales, justifican también las reglas sobre personificación de aquéllas y las referidas a la existencia de entidades gestoras y Depositarias, que son su consecuencia necesaria.

La llamada al Reglamento prevista en el art. 13, en cuanto destinada a regular el régimen económico de estas instituciones, estaría amparada por lo dispuesto en el art. 149.1.17 C.E.

d) Respecto del capítulo V, su intenso contenido económico-financiero justifica su inclusión en los títulos competenciales previstos en el art. 149.1.11 y 13 C.E. En especial, esta justificación ampara las sucesivas llamadas al Reglamento contenidas en el referido capítulo, en cuanto se trata de establecer medidas de política económica y financiera con repercusión en todo el mercado, que pueden ser calificadas como básicas.

Las impugnaciones del art. 19 descansan en el previo rechazo de la competencia estatal para establecer que los Fondos carecerán de personalidad jurídica (art. 11), de ahí que puedan servir para dicho precepto los argumentos utilizados en relación con el art. 11. La llamada al Reglamento que efectúa este art. 19 resulta válida al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.17 C.E. (si se considerase que se trata de régimen económico de una institución de Seguridad Social) o en el art. 149.1, apartados 11 y 13, pues no puede ser sino básica la unificación de normas contables o de requisitos de las auditorías.

Las referencias al Ministerio de Economía y Hacienda como receptor de información, contenidas en los apartados 1, d), 5, 7, 8 y 9 del art. 19, son instrumentales y satisfacen un interés de la Administración, que no puede serle negado y de hecho no le es negado ni siquiera por las Comunidades recurrentes. Lo mismo cabe decir en relación con las posibilidades de difundir información que asisten al Ministerio citado y con las de ordenar auditorías externas, como sistema de recabar la información que previamente se ha legitimado.

e) Los arts. 20 a 23 de la Ley (capítulo VI) se refieren a las entidades gestoras y depositarias y, frente al argumento del Consejo Ejecutivo de la Generalidad —que reproduce la tesis del exceso de competencia estatal al imponer que los Fondos carezcan de personalidad jurídica, regla ésta de la que las ahora impugnadas son consecuencia—, la representación del Estado reproduce los argumentos expuestos al analizar el precepto del que, entiende, derivan aquéllos (el art. 11 de la Ley).

El apartado 2 del art. 20 impone la obligación de notificar al Ministerio de Economía el acceso de las entidades de previsión social a la gestión de los Fondos. En cuanto puede suponerse que éste es un requisito de acceso a una actividad profesional, quedaría amparada esta regla y la propia competencia del Ministerio en el título competencial previsto en el art. 149.1.30 C.E.

El art. 20.5, en cuanto faculta al Gobierno a fijar topes máximos de contraprestación por la actividad gestora de los Fondos, en cuanto constituye una limitación a la autonomía privada en el tráfico mercantil, puede considerarse integrada en el título competencial ex art. 149.1.6 («legislación mercantil»). La misma argumentación puede extenderse a lo dispuesto en el art. 21.4.

Los apartados 2, 5 y 6 del art. 21 son manifestaciones, también, de competencias estatales, ya se considere que incumben a materias estrictas de Seguridad Social (en cuyo caso se trataría de preceptos atinentes al régimen económico de ésta, art. 149.1.17 C.E.), ya se considere que inciden en las relaciones mercantiles entre Fondos, sociedades gestoras y sociedades depositarias (en cuyo caso el título habilitante sería el previsto en el art. 149.1.6 C.E.).

El mismo art. 149.1.6 C.E. ampara la intervención del Estado regulada en los arts. 22 y 23, no ya en cuanto consecuencia de lo previsto en el art. 11 (la ausencia de personalidad jurídica del Fondo) sino en atención a su contenido intrínseco. Lo mismo cabe decir en relación con el apartado 4 del art. 23, en cuanto su contenido —más complejo— halla amparo paralelo en los títulos competenciales previstos en el art. 149.1, apartados 11 y 13.

f) La representación del Gobierno aborda a continuación las impugnaciones centradas en el capítulo VII de la Ley, dedicado al control administrativo y las facultades sancionadoras de la Administración. En relación con las facultades de intervención de empresas reconocidas al Ministerio de Economía, la conexión de este precepto (art. 24.3) con las reglas previstas en los arts. 128 y 38 C.E. reconduce su contenido a lo dispuesto

en el art. 149.1.1 C.E., así como en los apartados 11 y 13 del referido precepto constitucional. En aplicación de la doctrina sentada en la STC 111/1983 (fundamento jurídico 10), entiende el Abogado del Estado que es posible reconducir a la Administración central las facultades de intervención de empresas cuando las repercusiones económicas o financieras de las circunstancias concurrentes así lo aconsejen, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan proceder a la intervención de empresas en ciertos casos, dentro de los márgenes que marque la legislación estatal (art. 10.1.3 E.A.C.), al tratarse de una competencia diversa de las previstas en los arts. 9.2 y 17.2 E.A.C.

Del art. 25 (apartados 3, 4 y 5) se recurre la determinación de conductas sancionables y el Abogado del Estado argumenta que puede perfectamente asumirse una intervención «básica» en materia de ilícitos administrativos que concrete los tipos, determinados tipos (art. 149.1.1 C.E.), sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas pudieran —caso de que dicha competencia les fuese reconocida— desarrollar o adaptar los ilícitos en el marco diseñado por las normas estatales. Parecidos argumentos cabe esgrimir respecto de la competencia de fijación de sanciones que el Estado ha ejercitado en el art. 26 de la Ley impugnada. En relación con el reconocimiento de la competencia sancionadora al Ministerio de Economía y Hacienda, tal reconocimiento es posible (STC 95/1986) en cuanto resulta imprescindible para asegurar el cumplimiento de la legislación básica en el sector, de forma homogénea para todo el territorio nacional.

g) La disposición final segunda, al prever la transformación en promotoras de Planes de Pensiones de entidades preexistentes, no puede considerarse que vulnere ninguna competencia autonómica, en especial, porque sólo admite como «posible» que asuman esta función las Comunidades Autónomas, sin imponer obligaciones estrictas.

No puede considerarse excesivo el reconocimiento de la potestad reglamentaria del Estado que hace la disposición final tercera, dada la noción material de «bases» que prevalece en el conjunto de la doctrina constitucional. De producirse excesos de regulación, deberá aguardarse a la redacción del Reglamento de ejecución, sin que sea posible, en previsión de posibles excesos, negar una facultad, por lo demás, perfectamente legítima.

11. Frente al recurso interpuesto por el Parlamento Vasco, en cuanto impugna la Ley por motivos ajenos al orden de competencia, el Abogado del Estado considera ajustados a la Constitución los preceptos afectados por los siguientes motivos:

a) El art. 11.3, en cuanto establece un sistema de autorización previa, no puede considerarse contrario a la Norma fundamental, pues la autorización puede ser un mecanismo legítimo de imposición de los intereses generales en el ejercicio de la libre iniciativa consagrada en el art. 38 C.E. Tampoco se vulnera precepto constitucional alguno por la exclusión de responsabilidad administrativa a consecuencia de la autorización. Esta regla es una reiteración del régimen legal de responsabilidad (arts. 9.3 y 22 de la Ley) y, en todo caso, la Administración se limita a enjuiciar un proyecto financiero, recayendo la responsabilidad derivada de la gestión de los Fondos sobre los órganos internos con competencia para asumirla.

b) El art. 16.5 —reproducción literal del art. 4.6 de la Ley de Instituciones de Inversión Colectiva— no puede considerarse que vulnere ni el orden de distribución de funciones entre el poder ejecutivo y el judicial, ni el derecho a la presunción de inocencia. El precepto contiene

una definición basada en datos de la realidad y no existe ningún impedimento constitucional para que el legislador elabore definiciones que, como en este caso, tienden a preservar la estabilidad del sistema financiero sobre la base de indicios razonables de dominio de una sociedad por otra. De ahí que no pueda considerarse vulnerado el principio de presunción de inocencia.

c) El art. 20.1 es impugnado en cuanto limita a las sociedades anónimas la posibilidad de ser entes gestores de Fondos de Pensiones, vulnerando —se afirma— los arts. 9.2, 38, 129.2 y 143.1 C.E. Para el Abogado del Estado no existe tal reserva de competencia en favor sólo de las sociedades anónimas, puesto que es posible que entidades aseguradoras de otra naturaleza —como las cooperativas— desarrollen esta función y es perfectamente razonable esta reserva de competencia, habida cuenta las peculiaridades del tipo social escogido.

d) El art. 24.3 se estima inconstitucional porque establece una facultad discrecional e incontrolable de la Administración de intervenir empresas. Entiende el Abogado del Estado que, de conformidad con la doctrina establecida en la STC 111/1983, es posible esta intervención en la medida en que reúna determinadas condiciones de respeto al principio de legalidad (art. 103.1 C.E.). No cabe duda de que concurre el respeto al principio de legalidad, en cuanto implica que la intervención sea previsible, mensurable y controlable. Es controlable la intervención porque siempre es posible utilizar las vías administrativas y jurisdiccionales establecidas frente a la actuación administrativa (art. 106.1 C.E.). Puede ser considerada previsible, pese a que no se especifiquen los supuestos concretos de intervención (dada la variedad posible de éstos), en la medida en que tal intervención no puede ser acordada de manera irracional, sino como consecuencia de la actividad inspectora y de información reconocida al Ministerio de Economía, mencionada expresamente en este precepto. De otra parte, la intervención no es posible si no es de acuerdo con las exigencias del interés general (art. 128.2 C.E.). Por último, es mensurable dadas las garantías procedimentales de las que viene rodeada [arts. 105 c) C.E. y 91 de la L.P.A., además de los preceptos citados con anterioridad] y la necesidad de motivación. Cumplidos estos tres requisitos y descartada la equivalencia entre discrecionalidad e inmunidad de la Administración, no pueden considerarse infringidos los preceptos constitucionales que cita.

En atención a todo lo expuesto, solicita al Tribunal que dicte Sentencia desestimatoria de los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento Vasco.

12. En providencia de 25 de noviembre de 1997, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Todo proceso, y éste —donde se han acumulado dos recursos de inconstitucionalidad— lo es, presenta una estructura dialéctica entre la pretensión y la oposición, cada una con su causa de pedir. Aquí, por razón de la expresada acumulación, confluyen dos instituciones de sendas Comunidades Autónomas con sus respectivas pretensiones, parcialmente coincidentes. Tanto el Parlamento vasco como el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugnan la Ley en su totalidad por considerar que con ella el legislador estatal ha invadido sus correspondientes esferas competenciales.

Sitúan la institución regulada en la Ley 8/1987, de Planes y Fondos de Pensiones, dentro de dos ámbitos materiales ordenados subsidiariamente: se trata de regu-

lar una materia de «Seguridad Social» o de una materia de «Previsión Social complementaria». Como quiera que se fundamente esta adscripción material —predominando en el recurso del Parlamento vasco la primera de las apreciaciones y la segunda en el del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña—, existe un elemento común a ambos recursos: el aserto de que, puesto que la institución «Planes y Fondos de Pensiones» pertenece al área material que se defiende, todo el contenido de la Ley se mueve en ese plano material y con arreglo a él debe ser valorado y, por ello, debe concluirse que, en sus respectivos territorios, la competencia es de la Comunidad Autónoma de Cataluña (art. 9.21 E.A.C.) o de la del País Vasco (arts. 10.23 y 18.2 E.A.P.V.).

Frente al encuadramiento competencial que las Comunidades Autónomas realizan del objeto de la Ley que impugnan, el Abogado del Estado mantiene que aquélla es, en esencia, una norma de regulación de los aspectos financieros de la institución «Planes y Fondos de Pensiones» y, como tal, es una norma «agnóstica» respecto de la naturaleza última de ésta, que deja imprejuizada ante la trascendencia que, para el mercado de capitales, pueden llegar a tener los Fondos acumulados, y, subsidiariamente, es posible entender que toda la Ley está orientada a delimitar los requisitos para que las instituciones reguladas disfruten de un régimen fiscal favorable. Para él la intervención legislativa del Estado encuentra apoyo en la cláusula residual de competencia del art. 149.3 C.E., en el caso de que se entienda que la materia regulada en la Ley impugnada no cuadra en las competencias autonómicas aducidas de contrario, y, de concluirse que dicha materia encaja en alguno de los títulos autonómicos, la intervención del legislador estatal se legitima en los títulos competenciales previstos en el art. 149.1, apartados 11 y 13, o bien —para el caso de que se considerase que es una norma fiscal— en el apartado 14 del mismo precepto constitucional.

El anterior planteamiento se complica cuando, a la impugnación global de la Ley, las dos Comunidades Autónomas recurrentes añaden como pretensión subsidiaria la de aislados preceptos de la misma, para cuya fundamentación invocan distintos títulos competenciales propios, frente a los que el Abogado del Estado esgrime los de éste, títulos que serán puestos de manifiesto en esta Sentencia a medida que vayan siendo analizadas las impugnaciones singulares de los distintos preceptos cuestionados.

Finalmente, está presente en el recurso del Parlamento vasco una impugnación global de la Ley por razones no competenciales, al entender que su contenido vulnera, globalmente, el diseño constitucional del modelo de Seguridad Social y, subsidiariamente y en relación con alguno de sus preceptos, porque en ellos se contemplan actuaciones de los poderes públicos que tendencialmente desconocen garantías constitucionales, ya sea con el rango de derechos fundamentales y libertades públicas, ya con el de reglas o principios vinculantes del obrar de la Administración, ya, por último, como fórmulas de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Por este camino argumental se orienta, en esencia, el recurso interpuesto por la representación del Parlamento vasco.

2. Delimitado el marco dialéctico en el que hemos de movernos para la resolución de la controversia, por así haber quedado diseñado en virtud de las pretensiones de las partes y de sus respectivas razones de pedir, resulta menester precisar, antes de abordar la decisión de la contienda, que la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, para la Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (que, a su vez, es discutida por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad núm. 453/97, donde no se pone en

cuestión la materia propia de la Ley aquí impugnada), en su disposición adicional undécima, ha modificado en profundidad la de Planes y Fondos de Pensiones objeto de este proceso, suprime y deroga preceptos de dicha Ley [arts. 4.1 c) y 27 c)], redacta de nuevo otros [arts. 4.1 a), 5.3; 8.1, párrafos 2.º y siguientes, y 5 y 6; 8.2; 9; 15; 16.3 y 5; 19.1; 20.1 a); 24; 25; 26; 27 b) y 28.3; disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; disposiciones finales primera y segunda] y añade algunos nuevos (arts. 5.4; 7.4 y 20.6), incluso un capítulo entero (el IX —arts. 31 a 36—) sobre «Medidas de intervención administrativa».

Tal modificación de la Ley destinataria de nuestro enjuiciamiento (la de Planes y Fondos de Pensiones en su versión original de 1987) no priva de objeto a los presentes recursos de inconstitucionalidad en cuanto mediante ellos se discuta la atribución de competencias sobre la materia. Es nuestra doctrina que «la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia (...) no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio cuando aquéllas exigen aún, porque así lo demandan las partes (...), una decisión jurisdiccional» que constate «si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada» y precise «su definición constitucional y estatutaria» (SSTC 182/1988, fundamento jurídico 1.º, y 194/1994, fundamento jurídico 2.º). En otras palabras, partiendo de la base del carácter concreto de la reclamación competencial, el objeto procesal permanece pese a los cambios legislativos cuando se trate de una competencia controvertida (STC 248/1988, fundamento jurídico 2.º). Los anteriores criterios son también de aplicación cuando, como aquí es el caso, se trata de recursos de inconstitucionalidad con fundamento en incompetencia, porque también en ellos habrá de tenerse en cuenta si se produjo en su momento alguna extralimitación competencial (STC 43/1996, fundamento jurídico 3.º).

Ahora bien, la aplicación de tales criterios a los recursos de inconstitucionalidad en la citada STC 43/1996, que se reitera en las SSTC 96/1996 (fundamento jurídico 31) y 61/1997 (fundamento jurídico 3.º), no debe hacer perder la perspectiva y ser acogida de forma acrítica en todas las ocasiones en que sea derogado o modificado el precepto legal objeto de un recurso de inconstitucionalidad cuya impugnación se sustente en una sedicente extralimitación competencial. El hecho de que el fundamento de la pretensión pueda ser en ambos casos —conflicto y recursos— el mismo, no permite olvidar la distinta naturaleza y función de ambos tipos de procesos constitucionales y, en especial, el carácter abstracto del control que se opera en los segundos. Habrá de estarse a las circunstancias en cada caso concurrentes para determinar si la controversia competencial suscitada en un recurso de inconstitucionalidad pervive y si, por lo tanto, resulta necesaria una resolución sobre el fondo, «puesto que, en suma, "la solución ha de venir dada en función de la incidencia real de la derogación, no de criterios abstractos" (STC 385/1993, fundamento jurídico 2.º), lo que puede deparar, según los casos, que se entienda extinguido el objeto (cfr., STC 96/1996, fundamentos jurídicos 15 y 28; ATC 288/1996)» —STC 61/1997, fundamento jurídico 3.º—.

Pues bien, la amplia modificación que en la Ley objeto de nuestro enjuiciamiento ha sido operada por la disposición adicional undécima de la Ley 30/1995 no altera la disputa competencial que subyace en la interposición de los recursos de inconstitucionalidad que aquí resolvemos, pues la reivindicación de competencias que hacen las Comunidades Autónomas actoras afecta a la globalidad de la Ley en cuanto tal.

3. A la vista del planteamiento dialéctico ya expuesto, la clave de bóveda de nuestra respuesta ha de venir determinada por la naturaleza que se atribuya a la materia regulada en la Ley impugnada. Es claro que, en un proceso como el presente, situar la institución objeto de reclamación competencial dentro de un determinado ámbito material es, por regla general, un paso imprescindible para referirla a algunos de los títulos competenciales enunciados en el art. 149 C.E. y concordantes de los respectivos Estatutos de Autonomía y, por ello, esta cuestión no constituye un mero ejercicio teórico. Es, por el contrario, presupuesto imprescindible para comprender la esencia misma de ambos recursos.

En el primer fundamento jurídico de esta resolución ya hemos señalado los ámbitos materiales en que las dos Comunidades Autónomas recurrentes localizan las instituciones disciplinadas en la Ley 8/1987 y los títulos que invocan para atraer hacia sí la competencia para su exclusiva normación. También hemos expuesto allí cuál es la postura del Abogado del Estado. Es ahora el momento de precisar más y afirmar que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sostiene que la primera y principal finalidad perseguida por la Ley que discute es alcanzar unos concretos objetivos de protección social abordando la regulación de una nueva institución de previsión que faltaba en nuestro ordenamiento jurídico, cuales son los denominados Planes y Fondos de Pensiones. Ese objetivo de previsión social es el predominante, sin que sobre él puedan superponerse las connotaciones económicas o financieras de la institución. No se protege para obtener, recaudar o controlar Fondos, sino que éstos se obtienen, recaudan o controlan para proteger. La financiación es un instrumento para la previsión social y no a la inversa. Por su parte, el Parlamento vasco afirma que la Ley de Planes y Fondos de Pensiones pretende regular una institución complementaria de la Seguridad Social, no sólo en su contenido sustantivo sino también en el aspecto organizativo.

El representante del Gobierno de la Nación entiende que en la Ley existen dos planos que no deben ser mezclados y que sitúan el conflicto en sus verdaderos términos: aunque la Ley tiene unos objetivos marcados —uno de los cuales hace expresa referencia a las instituciones de previsión social, conectadas de forma directa con los ámbitos materiales a que hacen referencia los arts. 41 y 50 C.E.—, su contenido no se corresponde con esa finalidad de regular exhaustivamente una institución de previsión social, en su estructura organizativa y en las diversas modalidades de protección. Para él, la Ley 8/1987 es fundamentalmente una norma de regulación de los aspectos financieros de la institución y, en forma subsidiaria, de los fiscales, sosteniendo, como ha ya quedado dicho, que se trata de una norma «agnóstica» sobre la naturaleza de la institución que disciplina.

El desarrollo argumental de los recursos pone de manifiesto el carácter poliédrico de la institución regulada, que justifica tan diversas valoraciones sobre la misma. Para ponerlo de relieve, convendría sintetizar brevemente las líneas maestras del contenido de la Ley 8/1987.

4. Desde su mismo título —«Planes y Fondos de Pensiones»— la Ley permite distinguir en abstracto, pero sin olvidar nunca su interconexión, dos áreas materiales diferenciadas. La primera —los «Planes de Pensiones»—, consiste en un acuerdo contractual de estructura compleja, con la finalidad de garantizar, como causa misma del consentimiento de voluntades, la percepción por los beneficiarios de una serie de prestaciones económicas cuando se produzcan los acaecimientos previstos para su percepción (art. 1). Como parte de ese acuerdo, han

de definirse las posiciones subjetivas de los diversos implicados en el mismo (art. 3 en conexión con el art. 6), las prestaciones a dispensar en el seno de cada Plan a los sujetos beneficiarios [art. 6.1 e) en conexión con el art. 1], las obligaciones asumidas por cada uno de los sujetos implicados en el acuerdo (art. 6.1), y, finalmente, las condiciones financieras y actuariales que harán viable al propio Plan (art. 6.1 en conexión con el capítulo III). Todo ello bajo la supervisión de órganos específicos —las Comisiones de Control de los Planes (art. 7)— que velarán por el estricto cumplimiento de las cláusulas del acuerdo.

La segunda de estas áreas materiales, los «Fondos de Pensiones», se vincula con la creación de masas patrimoniales destinadas a gestionar las aportaciones de los diferentes Planes (art. 10), pero no susceptibles de confundirse con ellos. Como tales patrimonios instrumentales adquieren autonomía respecto de los Planes que se integran en ellos y esa autonomía se manifiesta en numerosos aspectos de su régimen jurídico: la posibilidad de que un Plan se adscriba a Fondo distinto de aquél en que originariamente estaba integrado (art. 10.1), los requisitos de funcionamiento del Fondo mismo, como masa patrimonial (art. 11.2), la autonomía de creación del Fondo respecto de los Planes que puedan integrarse en él (art. 11.3), el cuidadoso régimen de inversiones a que se encuentran sometidos (capítulo V) y la estricta separación patrimonial, a efectos de responsabilidad, entre el Fondo y los promotores y partícipes de los Planes (art. 12), entre otros.

En suma, el conjunto del articulado de la Ley permite inducir que las dos instituciones reguladas en ella, aunque estrechamente relacionadas, son intelectualmente distinguibles, respondiendo ambas a una misma finalidad pero cumpliendo distintas funciones convergentes o encadenadas, una de ellas —el Fondo— instrumental para el cumplimiento de los fines de la otra —el Plan— y regida por los principios propios de la gestión de una masa patrimonial separada. No resulta casual, a estos efectos, que las reiteradas afirmaciones del Abogado del Estado en torno a la práctica identidad de régimen entre esta Ley y la 36/1984, sobre Instituciones de Inversión Colectiva, se manifiesten de forma prácticamente invariable en preceptos dedicados a perfilar el régimen jurídico de los Fondos de Pensiones. Esta relativa identidad, al cabo, no es sino la consecuencia de la naturaleza predominantemente financiera de estos últimos.

Sentado lo anterior, es claro que, aunque no pierda sentido el análisis del campo material en que la Ley 8/1987 se asienta, las conclusiones a que pueda llegarse no sean idénticas, ni puedan extenderse a todas las instituciones por ella reguladas. Desde la perspectiva de los objetivos confesados en la propia Exposición de Motivos de la Ley, los Planes de Pensiones son el elemento que le otorga su perfil característico e impiden que su contenido pueda confundirse con el de otra figura financiera más. Precisamente por este papel central requieren un análisis prioritario a la hora de concretar el ámbito material en que la norma se sitúa.

5. Llegados a este punto conviene hacer un alto en el camino para desechar una argumentación que con frecuencia aducen los recurrentes. En efecto, ambos centran buena parte de sus razonamientos sobre el tenor literal del art. 41 C.E., tratando de deducir de dicho precepto el criterio que debe presidir la distribución de competencias que subyace al conflicto. Pero es claro que se trata de una opción hermenéutica desafortunada.

El art. 41 C.E. establece el deber de los poderes públicos de mantener una determinada estructura protectora de los ciudadanos frente a situaciones de necesidad y marca las líneas que han de orientar el desarrollo evolutivo de aquélla y, aun, de su régimen jurídico presente...

Sin embargo, no es un precepto apto para atribuir o distribuir competencias, ni para decantarse en favor de unos o de otros centros de decisión entre cuantos integran el modelo de articulación del Estado diseñado en el Título VIII de la Constitución. Es por ello un precepto neutro que impone los compromisos a que se ha hecho referencia a los «poderes públicos», sin prejuzgar cuáles puedan ser éstos, simplemente porque no es tal su función. Los criterios de individualización de tales instancias, como centros competenciales aptos para asumir los compromisos que les impone la Constitución, no están en este precepto y han de buscarse en su lugar propio, el Título VIII de la Constitución.

Por otra parte, que sea «Seguridad Social» no es deducible por sí solo del tenor del art. 41 C.E. Como en relación con otras tantas instituciones ya se ha dicho, conviene recordar aquí que no es posible partir de la consagración constitucional de un único modelo de Seguridad Social, como las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco parecen creer. La Constitución, y más cuando se trata de una materia como la Seguridad Social, no pretende imponer un único modelo. Consagra una institución protegiéndola contra alteraciones que puedan desnaturalizar su esencia, pero no cierra posibilidades para la evolución del sistema de Seguridad Social hacia ámbitos desconocidos en la actualidad o hacia técnicas que hasta ahora no se ha querido o podido utilizar. En suma, la Constitución consagra «la garantía institucional del sistema de Seguridad Social, en cuanto impone el obligado respeto a los rasgos que la hacen reconocible en el estado actual de la conciencia social, lleva aparejado el carácter público del mencionado sistema [y sólo impide que] se pongan en cuestión los rasgos estructurales de la Institución Seguridad Social» (STC 37/1994, fundamento jurídico 4.º). Dentro de tales límites son constitucionalmente admisibles distintos modelos.

Con respeto a las líneas estructurales básicas de la institución, la libertad de configuración del legislador es notoria y ello ya ha sido suficientemente reiterado en la jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 103/1983, 65/1987 y 134/1987). Por tanto, si la naturaleza de una determinada institución se ajusta a tal imagen ha de deducirse de los propios rasgos que perfilan la noción de «Seguridad Social» y nunca de un concepto inexistente en la Constitución, porque equivaldría a congelar la libertad de opción del legislador.

Centrada así la cuestión, resulta imprescindible tomar en consideración el marco normativo, interno e internacional, donde hoy se mueve la institución. Al efecto, conviene recordar que, sobre todo en el plano internacional, resulta claro que la noción «Seguridad Social» no puede predicarse de instituciones protectoras cuyo origen, tanto como la extensión de la acción tutelar que dispensan, descansa en la autonomía de la voluntad. La evolución del propio sistema español de Seguridad Social, los parámetros del Derecho comparado y, muy especialmente, los compromisos asumidos por España en la materia (cuyo valor interpretativo es claro, a la luz de lo dispuesto en el art. 10.2 C.E. y de la consagración de la tutela frente a riesgos sociales como un derecho humano) muestran cómo resulta un factor estructural, integrante mismo de la institución Seguridad Social, el diseño legal imperativo de la acción protectora garantizada, de tal suerte que queda excluida a sus beneficiarios la capacidad de decisión sobre las fórmulas de protección, su extensión subjetiva potencial y su intensidad al margen de los cauces legalmente establecidos. Cuando la voluntad privada resulta determinante sobre los factores aludidos, sin salir del ámbito genérico de la «protección social», si nos hallamos fuera del núcleo institucional de la Seguridad Social, no otras son las...

consecuencias que se deducen del fundamental art. 1 del Reglamento C.E.E. 1248/92, del Consejo, y del Convenio 102 O.I.T.

La anterior conclusión no queda obstaculizada por el hecho de que la institución que se contempla pueda servir de cauce para mejoras voluntarias de la acción protectora del sistema de Seguridad Social. Aceptando parcialmente los argumentos del recurso del Parlamento vasco, las mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social constituyen —una vez instituidas— proyecciones de aquélla, de ahí la, no del todo apropiada, pero expresiva equiparación de su régimen con el de las prestaciones de Seguridad Social contenida en la norma que las regula (O.M. 28 diciembre 1966) y sostenida por una pacífica jurisprudencia. Ahora bien, esta imbricación de regímenes puede predicarse de la mejora misma, no de los instrumentos técnicos para hacerla posible, que son independientes de aquélla, intercambiables en hipótesis por otros, y susceptibles —como sucede en este caso— de servir a finalidades muy diferentes. Por todo ello, no puede utilizarse su virtualidad como instrumentos de mejoras voluntarias de prestaciones de la Seguridad Social, para alterar un régimen jurídico contemplado como autosuficiente y autónomo respecto de aquéllas.

El análisis del título competencial enunciado en el art. 149.1.17 C.E., permite comprobar cómo existe un sustancial alejamiento entre los rasgos conceptuales de la Seguridad Social y los que acompañan a los Planes de Pensiones regulados en la Ley 8/1987. En efecto, la propia norma describe unas modalidades prestacionales que se encuentran profundamente condicionadas por la voluntad de sus eventuales beneficiarios o de terceros: La voluntad privada determina —sin agotar el elenco— la existencia misma de un Plan de Pensiones (art. 1.2), el círculo de sujetos que se beneficiarán, en su caso, de las prestaciones en ellos establecidas (art. 3.2 y art. 4) y la propia extensión e intensidad de la tutela dispensada (art. 4.2, en conexión con el art. 6). El alejamiento de la noción «Seguridad Social» es, pues, patente, siendo razonablemente descriptiva de él la propia referencia legal a la relativa autonomía de las prestaciones que puedan percibirse en aplicación de estos Planes respecto de las que pueda dispensar la Seguridad Social (art. 1.2). Y para mantener esta conclusión nada obsta que —como dice el Parlamento vasco— exista una interacción necesaria o potencial entre los sistemas de Planes de Pensiones y las prestaciones del sistema público de Seguridad Social. Esta sedicente interacción es un dato externo a la delimitación material que ahora nos ocupa y, de producirse, podrá afectar al compromiso que a los poderes públicos impone el art. 41 C.E. —en términos de «suficiencia» de las prestaciones o de garantía institucional del sistema de Seguridad Social—, pero no entronca de forma necesaria estos sistemas autónomos de protección con el núcleo heterónomo e imperativo que conforma los modernos sistemas de Seguridad Social. Las afirmaciones anteriores permiten desechar aquella parte del recurso interpuesto por el Parlamento vasco que sustancialmente contiene una reivindicación competencial basada en la calificación como «Seguridad Social» de la institución regulada en la referida Ley. Errada la calificación de la materia y no efectuándose otras reivindicaciones competenciales fundadas sobre títulos diferentes, el contenido del resto del recurso —por su peculiar estructura— deberá ser enjuiciado en una etapa posterior.

6. Una vez dicho esto hemos de examinar si, como pretenden los recurrentes, la institución que nos ocupa se inserta en el bloque material de la «previsión social» y, a través de ella, en el «mutualismo libre» o en las «Mutualidades» no integradas en el Sistema de Seguridad

Social», instituciones típicas de previsión social tradicionales en el modelo español, cuya específica finalidad, que se manifiesta en un régimen jurídico propio, es la protección social privada y voluntaria (STC 86/1989, fundamento jurídico 5.º). Tan es así, que en nuestro Derecho positivo tradicionalmente han quedado excluidas de la regulación propia de las mutualidades aquellas entidades de tipo mutualista que ejercen el seguro de carácter distinto al de previsión social (Ley de 6 de diciembre de 1941). La previsión social, que es su nota característica, se integra por técnicas específicas de tutela de los ciudadanos frente a situaciones de necesidad en las que resulta determinante la acción de éstos —su iniciativa— y conecta directamente con técnicas protectoras de origen voluntario configuradas siguiendo la pauta de riesgos «sociales» típicos, como los enunciados en el art. 8.6 de la Ley impugnada.

La localización material que los recurrentes hacen del objeto de la Ley impugnada no puede ser compartida. Con independencia de que en su planteamiento no cabe negar toda competencia del Estado, puesto que en cuanto las mutualidades realicen o lleven a cabo actividades como la aseguradora serán aplicables a esa actividad las bases de la ordenación que el Estado haya establecido dentro de los límites de su competencia (SSTC 86/1989, fundamentos jurídicos 5.º y 7.º; 35/1992, fundamento jurídico 2.º; y 220/1992, fundamento jurídico 3.º), ha de tenerse presente, en primer lugar, que los Planes de Pensiones han surgido precisamente como reacción frente a la crisis de la que adolecen el modelo tradicional de Seguridad Social y el mutualismo por su sistema de reparto, así como la insuficiencia del aseguramiento individual de carácter privado. Pero como toda institución jurídica nacida en respuesta a las demandas sociales, son el producto de una evolución que da como resultado instituciones nuevas, nunca nacidas de la nada o creadas *ex nihilo*, sino que, por el contrario, aprovechan ideas y elementos de aquellas a las que vienen a sustituir, completar o perfeccionar y por ello no puede extrañar que, en alguno de sus aspectos, evoquen a las instituciones de previsión social, especialmente en aquellos que permiten conceptualizarlos como contratos de previsión colectiva.

Ahora bien, de la Ley 8/1987 se desprende con claridad que con los Planes de Pensiones se ha querido generalizar la previsión individual mediante técnicas de fomento —incentivos fiscales— adecuadas para actividades donde prima la voluntariedad de los sujetos intervinientes. De suerte que nos encontramos ante un contrato de nuevo cuño de previsión colectiva, que permite, además, distintas modalidades en la constitución de los Planes (art. 4), en atención a una pluralidad de objetivos sociales. Y si bien en algunas de esas modalidades pueden haber quedado rasgos residuales del viejo mutualismo, es evidente sin embargo que la nueva institución, tanto en su ordenación legal como en su finalidad, va más allá de tales residuos. De un lado, porque en algunos aspectos contractuales del régimen de los Planes de Pensiones el legislador estatal, en el ejercicio de su competencia exclusiva (art. 149.1.6 C.E.), le ha dado un tratamiento jurídico unitario. De otro, por haber querido prolongar esa unidad asociando estrechamente los Planes con sus instrumentos financieros, los Fondos de Pensiones. De suerte que los primeros, con independencia de los sujetos que los constituyan y sus particulares objetivos sociales, están necesariamente enlazados con los segundos en la común finalidad de potenciar, a través de nuevos cauces, la previsión voluntaria y de carácter privado mediante el ahorro. En definitiva, los Planes son un nuevo fenómeno al que la Ley da una respuesta unitaria, con un régimen jurídico uniforme, vinculados indi-

solublemente a los Fondos, sin los cuales resultarían ininteligibles.

En ellos no se dan, pues, los rasgos que sirven para caracterizar a las Mutualidades y al mutualismo. Por de pronto, no aparece el sustrato organizativo característico de aquéllas y éste. El Plan y el Fondo, unidad inescindible en su funcionamiento jurídico, están privados deliberadamente de personalidad jurídica. De otro lado, no existe la solidaridad intergeneracional, típica de aquellas instituciones, por mor del sistema de reparto, aun cuando pueda rastrearse atisbos de otros aspectos accesorios de cohesión social dentro de un grupo o un sector. Está claro también que la financiación es tan distinta del mutualismo —basado en el apoyo mutuo— que puede ser asumida por el promotor. La diferente calidad de éste, empresarial o institucional, no incide en aspecto alguno de su régimen jurídico, mientras que la tercera modalidad —el Plan individual— se aleja tanto de lo mutuo y tan evidentemente que es difícil razonarlo por su misma claridad meridiana. El nuevo fenómeno parte del individuo, aunque no sea individualista, por concebirlo siempre como componente de un grupo con rasgos de afinidad profesional o social.

Si se profundiza aún más en la razón de ser de la institución y en los objetivos a los que tendencialmente se encamina se observa que su área material propia no coincide con la previsión social. El mismo legislador califica a los Planes de Pensiones en la Exposición de Motivos de la Ley 8/1987 de «modalidad de ahorro» de origen contractual mediante el establecimiento de «instituciones de previsión voluntaria y libre, cuyas prestaciones de carácter privado pueden o no ser complemento del preceptivo sistema de la Seguridad Social obligatoria». Esta calificación no es una licencia lingüística del legislador sino que, por el contrario, se ajusta con exactitud a la configuración que de los Planes de Pensiones hace después en el articulado de la Ley como instrumento de ahorro. Un Plan de Pensiones es un contrato (cuyo origen voluntario se destaca en el art. 1.2 de la Ley), con un contenido mínimo fijado en ella (art. 6), con la finalidad de garantizar unas prestaciones (art. 8.5) de carácter privado (art. 1) cuando se produzcan determinadas contingencias (art. 8.6). Se trata de un instrumento de aseguramiento que, en la primera de sus modalidades, garantiza un «salario» diferido y, por lo tanto, de una forma de ahorro. Es verdad que no pueden ser caracterizados como contrato de seguro típico por la falta de uno de los elementos personales definitorios de esta clase de contratos, como es el asegurador, pero en la medida en que con ellos se persigue garantizar una prestación cuando se produzcan determinadas contingencias, responden a la idea básica de todo contrato de seguro porque garantizan un desplazamiento patrimonial en favor del beneficiario cuando acontezca el suceso contingente. Está en ellos presente la idea de riesgo, en el sentido técnico-jurídico de esta expresión, porque se trata de «asegurar» aquel desplazamiento cuando ocurra el hecho previsto como contingencia, determinante del nacimiento de una necesidad patrimonial (jubilación, invalidez, muerte).

7. En consecuencia, el ámbito material más directamente implicado en los Planes de Pensiones, por su finalidad y estructura, es, por un lado, el mercantil, respecto del cual el Estado es competente para establecer su legislación (art. 149.1.6), en cuanto se trata de regular el contenido obligacional de un contrato de esa naturaleza, y, por el otro, el de los seguros, en relación con el cual, como ocurre con el crédito y la banca, al Estado se le atribuye el establecimiento de las bases para su ordenación (art. 149.1.11), desde la perspectiva de la intervención administrativa, con sus garantías y cautelas, en este sector económico (STC 330/1994, fundamento

jurídico 2.º), mientras que las Comunidades Autónomas lo son para el desarrollo legislativo y la ejecución de tales normas básicas (arts. 11.2 a) E.A.P.V. y 10.1.4 E.A.C.). A ese esquema de distribución de competencias sólo escapan subsectores concretos por la concurrencia de otros títulos competenciales específicos, los cuales, por su propia especialidad, no permiten una interpretación expansiva con la inclusión, en este caso, de los Planes y Fondos de Pensiones en la noción de «mutualidades no integradas en la Seguridad Social». Además, esos subsectores caen, también, como ya ha quedado dicho, bajo la órbita de la competencia estatal ex art. 149.1.11 C.E. en cuanto aquellas entidades realicen actividades que, como la aseguradora, debe regular el Estado mediante el establecimiento de sus bases (SSTC 86/1989, fundamentos jurídicos 5.º y 7.º; 35/1992, fundamento jurídico 2.º; y 220/1992, fundamento jurídico 3.º).

Así pues, el canon que hemos de utilizar para la controversia competencial que, parcialmente, subyace a la interposición de los presentes recursos de inconstitucionalidad es el antedicho —seguros—, que no se refiere a una determinada modalidad contractual sino «a la ordenación administrativa de un sector económico como lo son también la banca y el crédito que en la misma regla se mencionan», donde están incluidas actividades distintas de la estricta formalización de contratos de seguros (STC 330/1994, fundamento jurídico 2.º), y donde también, como ha quedado dicho, está presente la dialéctica bases-desarrollo legislativo. Ésta, para determinar cuáles aspectos sean básicos y cuáles propios de una legislación de desarrollo, exige la ponderación de diversos elementos como la naturaleza de la materia o la mayor o menor necesidad de una regulación uniforme de sus diversas facetas en todo el territorio nacional (STC 86/1989, fundamento jurídico 2.º), sin olvidar la clara dimensión financiera que tienen los Planes [art. 149.1.13 (SSTC 86/1989, fundamento jurídico 3.º, y 330/1994, fundamento jurídico 2.º)], más visible aún, como se comprobará, en el caso de los Fondos de Pensiones, sin los cuales los Planes carecerían de sentido y consistencia.

Los objetivos que el legislador persigue, a la luz de la Exposición de Motivos, son, por una parte, asegurar el desenvolvimiento de los Fondos y evitar las situaciones de insolvencia o que amenacen la efectividad de las prestaciones, garantizando la solvencia de las entidades gestoras y protegiendo al máximo los intereses de los partícipes y beneficiarios. Por otra parte, pretende el mantenimiento de las características de las figuras jurídicas de nuevo cuño configuradas en la Ley de tal modo que resulten las más congruentes con su finalidad, en este caso las entidades gestoras de los Planes y Fondos de Pensiones. En una primera y previa aproximación, puede anticiparse ya que revestirán carácter básico aquellas normas que resulten esenciales para garantizar, en todo el territorio nacional, estos objetivos.

Conviene insistir una vez más en que los Fondos de Pensiones son un instrumento financiero al servicio de los Planes, pues con ellos se trata de generar el capital necesario para cubrir las prestaciones futuras y, por ello y para ello, de captar el ahorro privado, lo cual pone de manifiesto su trascendencia y protagonismo como operadores en el mercado de capitales. En su calidad de patrimonios sin personalidad jurídica afectos al cumplimiento de un Plan de Pensiones, integrados por las aportaciones de los miembros de éste más los rendimientos obtenidos de su inversión y destinados a operar en el mercado, algunas de las normas por su contenido habrán de encuadrarse también no sólo en el marco de la ordenación del crédito, banca y seguros, sino en el más general de la planificación económica, títulos competenciales que al Estado atribuye el

art. 149.1, apartados 11 y 13, sin olvidar por supuesto su régimen tributario contemplado en el apartado 14 del mismo precepto. Los Planes, y su instrumento los Fondos, se traducen en una acumulación real de dinero ahorrado, que se invierte en bienes reales o valores financieros.

A la vista de lo hasta aquí expuesto, puede ser rechazada ya la impugnación global que las dos Comunidades Autónomas recurrentes dirigen a la Ley 8/1987 situando la materia en ella regulada dentro del ámbito alternativo de la «Seguridad Social» o del «mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social». También debe serlo la invocación que el Abogado del Estado hace del art. 149.3 C.E. para el caso de que la materia objeto de la Ley recurrida no pudiera ser encajada en alguno de los títulos competenciales atribuidos a las Comunidades Autónomas, pues tal cláusula residual o supletoria allí contenida sólo entra en juego cuando el objeto normativo en litigio no pueda situarse en ningún título material, utilizando los métodos de interpretación jurídica ordinarios (STC 123/1984, fundamento jurídico 2.º).

8. Una vez resueltas las dudas sobre el encuadramiento material del objeto de la Ley recurrida a efectos de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas recurrentes y rechazadas las impugnaciones globales de la misma por motivos competenciales, y antes de abordar las que por iguales razones realizan aquéllas de singulares preceptos de la Ley 8/1987, procede dar respuesta a la queja que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña eleva frente a los artículos en los que se reconoce al Gobierno potestad reglamentaria para normar sobre distintos aspectos de los Planes y Fondos de Pensiones. Se trata de los arts. 5.1 b); 7.3, párrafo 2, último inciso; 8.1; 9.4; 10.2; 11.10; 13; 16.1, párrafo 2; 16.2; 16.4; 16.5 c); 16.5, último párrafo; 17.2 y 5, 21.4 y 6 y la disposición final tercera.

Dada la unidad básica del argumento, resulta conveniente examinar conjuntamente todas las impugnaciones que presentan este factor común, comenzando por el análisis de la posible atribución de la potestad reglamentaria al Gobierno en materias que puedan calificarse como básicas. Entiende el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que no es posible esta atribución, en cuanto confiere materias de regulación al Gobierno que, por definición, no son básicas, ni pueden serlo dada la imposibilidad —más afirmada que razonada— de que puedan regularse reglamentariamente materias básicas. Ésta es la premisa que puede ser discutida. Una consolidada doctrina de este Tribunal ha tenido ocasión ya de despejar las incógnitas del problema, en términos que ahora es útil recordar.

Es cierto que se ha afirmado que, superada la fase inmediatamente posterior a la implantación del régimen territorial del Estado, contenido en el título VIII de la Constitución, la noción material de «bases» que prevaleció en la jurisprudencia correspondiente a esos años ha de entenderse ahora acompañada de exigencias formales, de tal suerte que las bases de una determinada materia han de regularse por medio de Ley formal «que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad» (STC 69/1988, fundamento jurídico 6.º). Sin embargo, esta afirmación no excluye que, excepcionalmente, puedan regularse ámbitos materiales que merezcan esta calificación a través del Reglamento, al no ignorar la anterior doctrina la relación de cooperación entre Ley y norma reglamentaria, también admitida en la norma constitucional [por todas, STC 133/1997, fundamento jurídico 7.º b)]. Claro que una regulación a través de esta vía es excepcional, de ahí la necesidad de poner de manifiesto una especial jus-

tificación de la intervención reglamentaria, en cuanto la complejidad o el dinamismo de la materia regulada requieran de un procedimiento de concreción normativa más flexible que el que acompaña a la elaboración de las leyes. Partiendo de esta doctrina, resulta en principio rechazable la impugnación hecha por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de la Disposición final tercera, que atribuye al Gobierno la facultad de desarrollo reglamentario de la Ley. Como ya se ha dicho, en una materia como la abordada por esta Ley, en que el Estado ostenta solamente la potestad de definir las «bases» de su regulación, el juego del Reglamento queda naturalmente disminuido, pero no plenamente excluido, de ahí que no quepa descartar una remisión de naturaleza semejante a la que contiene la Disposición final tercera, pues, en el fondo, su impugnación tiene una orientación cautelar que no está justificada ahora y que sólo podrá ser abordada suficientemente a la vista del Reglamento que se apruebe para la ejecución de la Ley.

Procede ahora examinar la conformidad a los arts. 148 y 149 C.E. y los correspondientes del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de las concretas remisiones a la potestad reglamentaria que se contienen en los preceptos legales que se han citado anteriormente.

a) La primera impugnación de esta naturaleza es la que afecta al contenido del art. 5.1 b) en cuanto remite al Gobierno la fijación de «la tipología de los sistemas de capitalización y sus condiciones de aplicación» a que pueden acogerse los Planes de Pensiones. Dado que el sistema financiero que permite al Plan de Pensiones cubrir los objetivos previsores establecidos y la determinación de cuáles puedan ser dichos sistemas pueden considerarse elementos clave desde la perspectiva de las normas organizativas del propio Plan y, sobre todo, desde la perspectiva de la determinación de las fórmulas de acumulación de activos consustanciales a la propia noción de Plan de Pensiones, resulta clara la relación existente entre reglas de esta naturaleza y la propia estabilidad financiera del Fondo, que puede verse comprometida por la agrupación de sistemas diversos de capitalización en cada uno de los Planes cuya gestión se les encomienda. Por ello, corresponde al Estado la facultad de regulación al amparo de lo previsto en el art. 149.1.11 C.E. A igual conclusión ha de llegarse respecto de la llamada al Reglamento que se contiene en los arts. 8.1, 9.4, 10.2 y 13, pues todos ellos regulan aspectos del régimen financiero de los Planes de Pensiones, enderezados a su estabilidad y a garantizar el cumplimiento de los fines con ellos perseguidos, cuya vinculación con el título competencial que al Estado atribuye el mencionado art. 149.1.11 C.E. es incuestionable.

b) A igual conclusión se llega respecto de la remisión que el art. 7.3 de la Ley hace en su segundo párrafo a la potestad reglamentaria del Gobierno para establecer las condiciones y porcentajes de representación a efectos de atribuir la mayoría absoluta de la representación del Plan a los beneficiarios, cuando aquél en su desarrollo quede sin partícipes. Básica es la previsión normativa de la Comisión de Control del Plan de Pensiones y básica también es la fijación de sus funciones, e igual condición debe atribuirse a una previsión normativa que, como la discutida, pretende garantizar a los beneficiarios la mayoría absoluta en la Comisión de Control del Plan cuando éste quede sin partícipes. Es, sí, una norma de organización, pero estructural y, en cuanto tal, básica en la medida en que tendencialmente se endereza a garantizar la estabilidad del sistema instaurado en la Ley, en el que, frente a la figura del promotor, se erige como dominante la de los partícipes y, en su caso, de los beneficiarios. Por ello, a ese carácter no escapan las condiciones y porcentajes de representación en tal situación en la Comisión de Control, que deberán ser determinadas

reglamentariamente, garantizando en todo caso la mayoría absoluta a los beneficiarios.

c) Se impugna también el art. 11.10, en cuanto defiere a la norma reglamentaria la determinación de los niveles del patrimonio constitutivo que puedan exigirse en los Fondos que integran los Planes de Pensiones de prestación definida. Dada la naturaleza de estos Planes [art. 4.2 a)], en que no se configura con total precisión una relación aportación-prestación determinada, estando en cambio esta última precisada desde el inicio, la exigencia de este patrimonio inicial, como garantía de viabilidad del propio Fondo, aparece como una regla elemental de estabilidad financiera que pertenece al ámbito de lo «básico» que el Estado puede abordar a través del título competencial previsto en el art. 149.1.11 C.E., constituyendo el recurso al Reglamento una respuesta adecuada a los rápidos cambios experimentados en el mercado financiero.

d) Son varios los apartados del art. 16 de la Ley que se impugnan por los motivos antes descritos. En concreto, los apartados 1, segundo inciso, 2, 4, 5 c) y el último inciso de este apartado 5. Aun cuando agrupados bajo la rúbrica común «Inversiones de los Fondos de Pensiones», los supuestos de remisión al reglamento que resultan impugnados abordan extremos muy variados: Determinación del límite mínimo que los Fondos hayan de invertir en activos financieros contratados en los mercados a que el precepto se refiere (art. 16.1), fijación de porcentajes mínimos o máximos de inversión en ciertas categorías de inversiones (16.2), restricciones porcentuales a la inversión en títulos emitidos o avalados por una misma entidad o bien en los activos de empresas promotoras de Planes, adscritos al Fondo, o de empresas gestoras o depositarias o pertenecientes al mismo grupo de éstas (art. 16.4), punto éste que se relaciona con la posibilidad abierta al Gobierno (art. 16.5) de fijar los porcentajes de participación de empresas que permitan identificar a la dominante de un grupo o de concretar las formas de cálculo de las participaciones mínimas que determinan el dominio de una sociedad sobre otra.

La sola lectura de los referidos apartados muestra que en todos ellos se trata de garantizar la autonomía financiera de los Fondos y fijar los criterios de rectitud de las inversiones efectuadas por éstos, evitando riesgos excesivos o la utilización instrumental de las cantidades que los integran en fines propios de las entidades promotoras, gestoras o depositarias. Son supuestos todos ellos que, en cuanto afirman la transparencia de su intervención en el mercado financiero, pertenecen al ámbito inherente al título competencial que autoriza al Estado a fijar las bases del referido sistema, legitiándose por ello mismo este desarrollo reglamentario (art. 149.1.11 C.E.). Además, en lo que se refiere al apartado 4 de este art. 16, se trata de medidas concretas que reúnen la naturaleza de las determinaciones que, por su concreción y carácter técnico, son propias de la potestad reglamentaria (STC 155/1996, fundamento jurídico 4.º).

e) También son objeto de impugnación por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña los apartados 2 y 5 del art. 17, que remiten al Reglamento la determinación de los supuestos en que los Fondos de Pensiones podrán otorgar créditos a los partícipes de los Planes y en los que podrán ser ofrecidos como garantía de las obligaciones del Fondo los bienes afectos de los que éstos sean gestores. Ambos apartados participan de una finalidad semejante a los anteriormente descritos del art. 16, en cuanto garantizan la estabilidad financiera del Fondo y la efectividad de la separación del patrimonio afecto a los fines de previsión respecto de las obligaciones que asume el Fondo mismo. En cuanto la finalidad es semejante, parecida habrá de ser la conclusión sobre

la naturaleza básica de la materia y el título competencial que ampara la intervención del Estado, y si básica es la regla, básica debe ser también la excepción que incorporan estos dos apartados del art. 17.

f) Los apartados 4 y 6 del art. 21 son también impugnados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña con fundamento semejante al utilizado en relación con todo este bloque de preceptos. En dichos preceptos se establece una remisión al Reglamento, orientada a concretar las condiciones y límites de la remuneración de los depositarios y los supuestos en que puedan ser compatibles las funciones de gestor y depositario de los Fondos. Respecto de ellos pueden reproducirse las observaciones realizadas en relación con los apartados impugnados del art. 16. No parece discutible el carácter básico —al amparo del tan citado art. 149.1.11 C.E.— de las reglas sobre retribución e incompatibilidades de los depositarios, en cuanto, por una parte, integran un aspecto esencial del régimen jurídico del depositario, caracterizando el tipo contractual conforme al cual desarrolla su función, y, por otra, garantizan la transparencia de gestión y control del propio Fondo, manteniendo separadas las instancias sobre las que recaen estas funciones.

9. Despejadas las incógnitas que plantea la impugnación global de la Ley por motivos competenciales y resueltas las de los artículos que contienen remisiones a la potestad reglamentaria del Gobierno, es menester abordar las singulares que por los mismos motivos las Comunidades recurrentes deducen. En este punto se constata que no discuten la delimitación tipológica que de los Planes de Pensiones hace la Ley 7/1987 en su Capítulo Primero. Su ataque se dirige contra el régimen que se les atribuye en la misma.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña empieza por discutir la constitucionalidad de los apartados 2 y 3 del art. 5. En el primero de ellos se limita el acceso a los regímenes financiero y fiscal previstos en la Ley a los Planes de Pensiones que cumplan los requisitos contenidos en ella. El segundo establece el límite máximo de aportaciones de la unidad familiar a los Planes de Pensiones en 750.000 pesetas.

a) Para el recurrente, si bien no es inconstitucional la determinación del apartado 2 relativa al régimen fiscal por atenerse a la competencia estatal del art. 149.1.14 C.E., no lo es, sin embargo, la exigencia referida al régimen financiero, ya que este régimen no es competencia exclusiva del Estado, el cual, en su caso, se ha de limitar a la regulación de sus aspectos básicos (art. 149.1.11 C.E. y art. 10.1.4 E.A.C.). Todo ello con una importante advertencia: La circunstancia de que la temática fiscal referente a los Planes y Fondos de Pensiones sea una competencia del poder central no ha de suponer que los Planes y Fondos sujetos a la normativa de la Generalidad no puedan gozar de los beneficios fiscales arbitrados o que se arbitren en el futuro para los sujetos a la competencia del Estado.

El planteamiento del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no puede prosperar. Admitido que el precepto puede, como lo hace, condicionar el sometimiento a los regímenes financiero y fiscal previstos en la Ley al cumplimiento por los Planes de Pensiones de los requisitos establecidos en ella, el resto del mismo carece de contenido material propio. Ese condicionamiento es una determinación básica y el consiguiente sometimiento lo es a un régimen —el financiero— respecto del que el Estado es competente para establecer las bases, por lo que el precepto no tiene otro alcance que el de exigir el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley para que los Planes puedan quedar sometidos a las bases del régimen financiero regulado en

la misma. Cuestión distinta es si esos requisitos son realmente básicos o exceden de lo que puede ser calificado como tal, pero ello no tiene ni puede tener incidencia alguna sobre la constitucionalidad del precepto ahora examinado. Por otra parte, se aduce también, ningún obstáculo existirá desde el precepto en cuestión para que los Planes y Fondos de Pensiones «sujetos a la normativa de la Generalidad» puedan gozar los beneficios fiscales que se arbitren o puedan arbitrarse por el Estado, siempre, claro está, que cumplan los requisitos establecidos en la Ley 8/1987.

b) Reprocha el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña al art. 5.3 que, entendido como límite fijado riguroso e insoslayablemente en todos los casos, ignora las desiguales capacidades de ahorro familiar que pueden existir en las diversas Comunidades Autónomas, de ahí que sea contrario a la Constitución porque no es básico —articulándose esta expresión en relación con las competencias del Estado en materia de Seguridad Social— y porque puede vulnerar el art. 14 C.E.

Este precepto, modificado por la Ley 30/1995, tanto en lo referente al límite cuantitativo de las aportaciones —que eleva a un millón de pesetas— como a su régimen sustantivo para adaptarlo al nuevo tratamiento tributario de la unidad familiar derivado de la STC 45/1989, no solo no contradice el principio constitucional de igualdad, sino que precisamente lo refuerza al permitir un más justo y equitativo reparto de la carga tributaria según los principios de capacidad económica y de progresividad (art. 31.1 C.E.), en el régimen de tributación de las cantidades que los sujetos al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas destinan al Fondo.

Descartada la anterior queja queda en pie la cuestión de la competencia estatal que puede amparar esta norma. Al respecto, no puede desconocerse la trascendencia fiscal del precepto, que es manifiesta si se pone en conexión con el art. 27 de la Ley, pues la aportación anual al Plan juega como parámetro deducible en el impuesto que grava la renta personal del partícipe. Desde esta perspectiva el art. 5.3 encuentra cobertura en la competencia estatal ex art. 149.1.14.

Junto a lo anterior, no puede desdeñarse que, como ya se ha dicho, los Planes de Pensiones son instrumentos de captación de ahorro, esenciales en el contexto de reforma de los mercados financieros en que se inscribe. Siendo ello así, determinar el máximo de contribución anual por partícipe no es un dato baladí, sino que marca el grado de compromiso del ahorro personal invertido en estas instituciones y detraído por tanto de otras actividades relevantes para la actividad económica, como el consumo, por ejemplo. Fijar este límite no es una regla que se relacione con el funcionamiento interno de los Planes, sino con la capacidad de ahorro de los partícipes y con el ahorro mismo, como magnitud con relevancia para la economía en general, de ahí la conveniencia de homogeneizar la regla en todo el territorio nacional. Norma externa, por tanto, y profundamente relacionada con el correcto desenvolvimiento de la actividad económica, y de ahí su razonable calificación como básica a la luz de lo dispuesto en el art. 149.1.13 C.E.

10. Se impugna asimismo por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña el art. 7, apartado 2, en cuanto establece de forma taxativa las funciones de la Comisión de Control del Plan de Pensiones, y no cabe sino rechazar tal impugnación. Si básica es la creación de ese órgano (art. 7.1) como instrumento de supervisión del Plan, lo que ni tan siquiera discuten los recurrentes, también y por lo mismo es básica la previsión normativa de sus funciones, todas ellas destinadas a garantizar la estabilidad y solvencia de los Planes y Fondos, cuales son las de supervisión del cumplimiento de las cláusulas del Plan en lo que se refiere a los dere-

chos de los partícipes y beneficiarios, representación judicial y extrajudicial de los intereses de unos y otros ante la entidad gestora, selección de los actuarios que han de criticar la situación y dinámica del Plan, nombramiento de los representantes de la Comisión de Control del Plan en la Comisión de Control del Fondo de Pensiones al que esté adscrito. Igual conclusión vale para el art. 10.3, discutido también por el Consejo Ejecutivo la Generalidad de Cataluña.

11. Dentro del Capítulo Tercero se impugna por sí mismo —y no por atribuirse cierta competencia a la potestad reglamentaria del Gobierno— el art. 8.9 de la Ley 8/1987, en cuanto prevé que «a instancias de los partícipes, deberán expedirse certificados de pertenencia a los Planes de Pensiones que en ningún caso serán transmisibles». La intransmisibilidad de los referidos certificados es consecuencia de la afectación de los capitales invertidos para la cobertura de las situaciones de necesidad aseguradas y de la incidencia de las condiciones personales del partícipe en la propia conformación del Plan (art. 3.1 b) en conexión con el art. 8.8). En otras palabras, es la consecuencia del propio diseño de la figura del Plan de Pensiones y, por ello, la referencia hecha en el precepto impugnado a la intransmisibilidad del documento en que se plasma la participación en el Plan deriva directamente de la naturaleza misma de la institución y atiende a su seguridad y estabilidad, ya que con ello se trata de impedir que los certificados en cuestión puedan constituirse en un nuevo producto financiero. El carácter básico de esta determinación es claro.

Cabe llegar a igual conclusión en relación con la forma en que ha de quedar acreditada la pertenencia al Plan. La formalización de la pertenencia al Plan de Pensiones es elemento organizativo interno de la entidad que alcanza la condición de básico en cuanto tiene la finalidad de acreditar la condición de partícipe. Así, la determinación por el Estado de la forma en que ha de quedar acreditada la pertenencia al Plan encuentra su justificación en la necesidad de establecer un común denominador en los instrumentos jurídicos que dan a conocer los distintos elementos integrantes de aquél, en aras de la estabilidad y seguridad del sistema instaurado en la Ley.

12. Del Capítulo Cuarto el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ataca, en síntesis, el procedimiento administrativo previsto para la constitución de los Fondos de Pensiones. Ya ha quedado dicho que el Fondo, como la propia Ley define y no se discute por las Comunidades recurrentes, está constituido por una masa patrimonial afecta al fin de hacer frente a las obligaciones y derechos plasmados en el Plan o Planes de Pensiones integrados en él, de cuya efectividad resulta ser instrumento fundamental. La trascendencia financiera del Fondo es, en sí misma, indudable, precisamente porque ésta es su esencia. Aunque quede adscrito al cumplimiento de obligaciones de previsión del Plan, éstas quedan extramuros de unas reglas que tratan de ordenar el funcionamiento de una masa patrimonial solvente y financieramente estable. Consecuentemente, la materia financiera es el título competencial dominante y, por lo tanto, el precepto de referencia es de nuevo el art. 149.1.11 y 13 C.E., con clara preeminencia de la materia atinente a los seguros, sin olvidar su incidencia sobre la planificación general de la actividad económica.

a) Dada la naturaleza de la institución regulada, es claro que básicas en su regulación pueden ser tanto las normas que afectan a la estructura misma de los Fondos como las que fijan las reglas de sus operaciones de inversión, en cuanto que ambas le proporcionan la homogeneidad imprescindible para operar en un mer-

cado de escala nacional. En este contexto, la existencia de un sistema de registro y autorización previa de los Fondos es un mecanismo necesario de calificación y de control del cumplimiento de reglas que van más allá de su estructura formal y que garantiza esa misma homogeneidad organizativa y funcional de que se ha hablado, que se justifica como básico por la incidencia que tienen las Entidades Gestoras de los Fondos de Pensiones en el sistema financiero, en cuyo funcionamiento están profundamente implicadas. Por ello, básica es también la atribución de la facultad de decidir a una única instancia, coextensa con el mercado en que han de operar. Si no es discutible el procedimiento en sí, procede examinar la normativa en que éste se desglosa, para comprobar el recto ejercicio de la facultad de dictar la normativa básica que incumbe al Estado.

b) En este punto se impugna el art. 11.1, por dos tipos de razones. En primer lugar, porque determina que los Fondos carecerán de personalidad jurídica. Como el propio recurso del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña pone de manifiesto, dotar o no a un ente de personalidad jurídica no es una prescripción accesoria o secundaria. Por el contrario, es una forma de atribución al ente de un régimen jurídico —sobre todo, en sus relaciones con terceros y, en especial, en lo que atañe a la determinación y delimitación de un centro de imputación de responsabilidad— que diverge sensiblemente de una opción a otra. De este modo, en cuanto precisa un factor fundamental del régimen jurídico de los Fondos, es difícil no calificar como «básica» a una regla de esta índole y es difícil también afirmar que es indiferente que, en este aspecto de su régimen jurídico tan vinculado con la seguridad del tráfico jurídico, el sistema organizativo de cada ente pueda variar, en función de la Comunidad Autónoma donde se constituya. En consecuencia, optando por la solución de privar a los Fondos de personalidad el legislador estatal ha obrado en el ejercicio de las competencias que, en materia financiera y de régimen de las organizaciones financieras, le atribuye el art. 149.1.11 C.E.

La segunda razón por la que se impugna el art. 11.1 hace referencia directa a las normas sobre procedimiento de registro. Entiende el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que ninguna de las reglas contenidas en dicho precepto es básica, partiendo de la titularidad autonómica sobre la materia principal —previsión social—. Ya ha quedado dicho que la materia de referencia no es la previsión social y que, por el contrario, el ámbito material propio del objeto de la Ley recurrida es el del crédito, la banca y los seguros y, en el caso, de los Fondos de Pensiones, dado su carácter de instrumentos para captación del ahorro privado, además el de la planificación de la actividad económica, ámbitos en los que el Estado tiene competencia para dictar las bases, en las que deben ser incluidas las normas que regulan la constitución y estructura de los Fondos en cuanto instrumentos de control de su legalidad y de garantía de su imprescindible homogeneidad para operar en un mercado de escala nacional e, incluso, transnacional. Pues bien, el carácter instrumental del registro obliga a concluir que siendo de titularidad estatal la competencia principal también debe serlo la accesoria [SSTC 197/1996, fundamentos jurídicos 12 y 13; y 133/1997, fundamento jurídico 8.º a)]. Tampoco puede cuestionarse la regulación del contenido de la escritura de constitución (art. 11.2), básico en cuanto que a través de ella se sientan los principios elementales de organización del Fondo. Ciertamente es que, a los fines citados, se provee de una manera indirecta, pero ello no impide captar la finalidad de la norma y la admisibilidad de una regulación homogénea sobre ella, en ejercicio por el Estado de las competencias que le son reconocidas por el art.

149.1.11 C.E. Por estas razones, no puede calificarse tampoco como no básico el conjunto de reglas que contemplan el funcionamiento del registro (art. 11, apartados 3, 4, 5 y 7, y art. 13).

c) Igual suerte debe correr la impugnación referida a la tipología de los Fondos, a que hace referencia el apartado 9 del art. 11. Tomando en consideración el carácter predominantemente financiero de estas instituciones, resulta evidente que es básico determinar si éstas pueden o no canalizar las inversiones de otros Fondos. Se trata de una regla esencial de funcionamiento que debe entenderse comprendida en la competencia estatal reconocida en el tantas veces citado art. 149.1.11 C.E. En cuanto que se imponen garantías mínimas de solvencia, a través de la exigencia de capitales iniciales en determinados tipos de Fondos, tampoco pueden considerarse excesivas —respecto de la competencia estatal descrita— las reglas contenidas en el art. 11.10 de la Ley.

d) También es objeto de impugnación el art. 14.2, en cuanto regula las funciones de la Comisión de Control del Fondo. Aquí vale lo dicho en relación con el art. 7.2 y la Comisión de Control del Plan. Es evidente que se está ante una norma de carácter organizativo, en cuanto articula el mecanismo de control y participación de los interesados —integrantes de los diversos Planes de Pensiones insertos en el Fondo— sobre la actividad de éste. Regla organizativa elemental, la enunciación de las competencias de la Comisión de Control puede considerarse «básica» en aplicación de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.11 C.E. Quedando los demás extremos del precepto al margen del recurso, procede desechar la impugnación referida a este apartado segundo del art. 14.

13. En el Capítulo Quinto se concentran las normas que configuran el régimen financiero de los Fondos de Pensiones. De este Capítulo se impugna, en primer lugar, el art. 16, en cuanto atribuye al Gobierno la facultad de realizar actividades de mera ejecución. Sin embargo, lo que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña discute en realidad es la potestad reglamentaria reconocida al Gobierno en aspectos concretos del régimen jurídico de la entidad. Dado que el rechazo del reconocimiento de la potestad reglamentaria del Gobierno es un motivo recurrente de impugnación en numerosos aspectos del régimen jurídico de los Fondos que ha recibido respuesta en el fundamento jurídico 8.º, a él nos remitimos. Lo mismo vale para el también impugnado art. 17 de la Ley.

También discute el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña el art. 19, donde se regulan las cuentas anuales de las Entidades Gestoras de los Fondos de Pensiones. El fundamento de la impugnación se encuentra en el hecho de que la necesidad de la existencia de una entidad gestora que proceda a formular y someter a aprobación las cuentas anuales es consecuencia de la configuración de los Fondos sin personalidad jurídica. Si, a su juicio, no es básica la atribución o no de personalidad jurídica a los Fondos (art. 11.1), tampoco lo son las reglas a que hayan de someterse las cuentas anuales de las entidades gestoras. Rechazada la impugnación del art. 11.1, va de suyo la de este art. 19, cuyo carácter básico no puede ser puesto en cuestión si se tiene presente que las normas que contiene se enderezan a garantizar el control, la estabilidad y la transparencia del sistema instaurado en la Ley. No obstante, en la impugnación subsidiaria que formula, ubicando la materia objeto de la Ley recurrida en el ámbito de la Seguridad Social, el Gobierno catalán se sitúa, como no podía ser de otra forma, en la dialéctica bases-desarrollo y sostiene que las determinaciones de este art. 19 no pueden ser calificadas en modo alguno como básicas y sí propias de la legislación de desarrollo.

No es tal el criterio de este Tribunal, que sin abandonar el esquema bases-desarrollo —si bien en virtud del art. 149.1.11 y no del 149.1.17 C.E.— entiende que el establecimiento de las obligaciones de las Entidades Gestoras de los Fondos de Pensiones que se contienen en el citado art. 19 se orienta a asegurar el desenvolvimiento de los Fondos y a evitar situaciones de insolvencia o que amenacen a la efectividad de las prestaciones, que, como se expresa en la Exposición de Motivos de la propia Ley 8/1987, es uno de sus objetivos fundamentales en respuesta a la trascendencia social de aquéllos.

Igual conclusión y por las mismas razones debe obtenerse del art. 20, cabecera del Capítulo Sexto, en el que se establecen los requisitos y condiciones para ser entidad gestora de un Fondo y que el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña discute, en primer lugar, porque es consecuencia de la configuración de los Fondos como entes sin personalidad jurídica y, en segundo, término y en forma subsidiaria —ya en la dialéctica bases-desarrollo— porque sus determinaciones son propias de una legislación de desarrollo y no reúnen las características que permitan calificarlas como básicas. Si la previsión de que los Fondos sean administrados por entidades gestoras es básica (lo que ni el propio Gobierno catalán discute, salvo en lo que es consecuencia de la configuración de los Fondos sin personalidad jurídica), no puede negarse la misma condición a la determinación de qué entidades pueden ser gestoras de los Fondos, así como de los requisitos precisos para ello y de un aspecto tan esencial de su régimen jurídico como es el de su retribución.

14. El Capítulo Sexto regula las Entidades Gestoras y Depositarias de Fondos de Pensiones y de él, además del art. 20, cuya impugnación ya ha recibido respuesta, se atacan los arts. 21, 22 y 23.

a) Del primero de ellos, al margen de las llamadas al Reglamento que en él se contienen (aps. 3, 4 y 6) cuya impugnación ya ha sido analizada, se dice que sólo puede considerarse como básico su apartado 1 y que el resto de los apartados (2 a 6) no lo son. Este art. 21, tras disponer que la custodia y depósito de los valores mobiliarios y demás activos financieros integrados en los Fondos de Pensiones corresponderá a un depositario, que ha de ser entidad de depósito domiciliada en España (ap. 1), atribuye a la entidad depositaria no sólo la función de custodia sino también la de vigilancia de la entidad gestora (ap. 2), establece la remuneración de los servicios de aquélla (ap. 4) y limita a uno el número de depositarios que puede tener cada Fondo (ap. 5), haciendo incompatibles los cargos de Gestor y Depositario de un Fondo (ap. 6). El carácter básico de las anteriores normas no puede ser puesto en cuestión si se tiene presente que todas ellas son normas que disciplinan las funciones y aspectos esenciales de la organización de una institución cuya previsión es considerada básica, cual es la de las Entidades Depositarias de los Fondos de Pensiones. Aquí vale lo dicho ya para el art. 7.2, puesto que si básica es la creación de un órgano de depósito de los valores mobiliarios y demás activos financieros integrados en los Fondos (art. 21.1), lo que no se discute, también y con mayor razón es básica la previsión normativa de sus funciones, remuneración e incompatibilidad con el cargo de Gestor.

b) El art. 22 establece el principio de responsabilidad de las entidades gestoras y de las depositarias frente a las entidades promotoras, partícipes y beneficiarios de todos los perjuicios que les causaren por el incumplimiento de las respectivas obligaciones. Esta previsión constituye un aspecto nuclear y, por ende, básico del régimen jurídico de esta clase de entidades y, en cuanto tal, no puede negarse la competencia estatal

para su establecimiento. La impugnación que de este precepto hace el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña busca su apoyo en que, al no ser una exigencia constitucional la existencia de una entidad gestora, la previsión que establece sería ineficaz en Cataluña en el supuesto de que se opte en esa Comunidad Autónoma por una modalidad organizativa de los Fondos que atribuyese a los mismos personalidad jurídica. Negada ya la premisa mayor del razonamiento (fundamento jurídico 12), decae la conclusión.

c) El último artículo del Capítulo Sexto que se discute es el 23, relativo a la sustitución de las entidades gestora o depositaria, y de él dice el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que el apartado 1, en sus dos letras a) y b), no contiene materia alguna que pueda estimarse como básica respecto a eventuales competencias del Estado, salvo en lo que concierne a la necesidad de constitución por la entidad cesante de las garantías necesarias para cubrir las responsabilidades de su gestión [la última proposición de la letra a)]. Del resto del artículo únicamente podría salvarse, por básica, la mención del apartado 3 de que el procedimiento concursal de las entidades de depósito producirá el cese en la custodia del Fondo de la entidad afectada. El precepto en cuestión regula dos modalidades de sustitución: a instancia de la propia entidad sustituida con presentación de la que vaya a sustituirla, en cuyo caso será precisa la aprobación del proyecto de sustitución por la Comisión de Control del Fondo y de la entidad —gestora o depositaria— que continúe en sus funciones, previa realización y publicidad de la auditoría prevista en el art. 19 [ap. 1, letra a)] y por decisión de la Comisión de Control, que deberá designar simultáneamente una entidad dispuesta a hacerse cargo de la gestión o depósito [ap. 1, letra b)]. Si básica es la existencia de las entidades depositarias y de las gestoras, la previsión de las modalidades de sustitución y las normas esenciales de procedimiento, como tantas veces se ha dicho ya en esta resolución, también es básica, pues no existe la menor duda que en ello se encuentra en juego la solvencia de las instituciones reguladas en la Ley y la estabilidad del sistema.

Por las mismas razones no puede negarse el carácter básico a la regulación de la renuncia unilateral por parte de las entidades a las que nos venimos refiriendo, de sus efectos (en especial, la disolución del Fondo si no se designa una entidad sustitutiva) y de los requisitos para que la sustitución pueda tener lugar (ap. 2), de la previsión de que si la disolución o el procedimiento concursal fuese de la entidad depositaria los activos financieros y efectivos del Fondo sean depositados en el Banco de España, con el efecto de disolución del Fondo si en el plazo de un año no se designa nueva entidad depositaria o, en su caso, gestora (ap. 3) y, en fin, de la necesidad de que los cambios en el control de las entidades gestoras y la sustitución de sus Consejeros sean puestos en conocimiento de la Comisión de Control (ap. 4). Lo dicho no excluye la posibilidad de que, en el ámbito que le sea propio, las Comunidades Autónomas organicen servicios de vigilancia.

15. Del Capítulo Séptimo («Régimen de control administrativo») el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna los tres preceptos que lo integran (los arts. 24, 25 y 26).

a) Discute el art. 24 en su integridad, porque la inspección y vigilancia de las entidades gestoras y demás actividades previstas en el mismo (recepción de información e intervención de las entidades gestoras y depositarias) son actividades de naturaleza típicamente ejecutivas que en su territorio corresponde realizar a la Generalidad de Cataluña. Por de pronto debe afirmarse

que no puede descartarse *a priori* el carácter básico de una competencia de ejecución (por todas, SSTC 135/1992, fundamento jurídico 5.º, y 133/1997, fundamento jurídico 4.º B). Sentado ello, debe precisarse que la entrega al Estado, y por ello el establecimiento de un sistema con carácter unitario en todo el territorio nacional, de las expresadas facultades de naturaleza ejecutiva es un instrumento al servicio de la solvencia y estabilidad del sistema instaurado en la Ley impugnada. Las facultades de supervisión, inspección y vigilancia en una materia como ésta no pueden separarse de la competencia sustantiva a la que sirven [SSTC 96/1996, fundamento jurídico 26, y 133/1997, fundamento jurídico 12 a)], cuya titularidad estatal ha quedado ya afirmada en varias ocasiones a lo largo de nuestra Sentencia. Con esas facultades no se trata de garantizar aisladamente la estabilidad y solvencia de las entidades sobre las que se proyectan sino, precisamente a través de la supervisión, inspección y vigilancia de todas ellas, la de todo el sistema establecido en la Ley que, como se confiesa en su Exposición de Motivos, pretende asegurar el desenvolvimiento de los Fondos y evitar las situaciones de insolvencia o que amenacen la efectividad de las prestaciones que garantizan los Planes. Aquí vale también lo dicho en la letra c), *in fine*, del fundamento jurídico anterior, o sea que queda a salvo la posibilidad de que, en su propio ámbito, las Comunidades Autónomas establezcan servicios de vigilancia.

b) La impugnación de los arts. 25 y 26 de la Ley, dedicados a especificar el régimen de infracciones y sanciones para entidades gestoras y depositarias, se basa en el pretendido exceso del legislador estatal, que provoca la invasión de las competencias autonómicas en materia de previsión social, aunque no se discuta la intervención del Estado en sí misma considerada, ya que se admite que está amparada por lo dispuesto en el art. 149.1.1 y 18 C.E. (STC 87/1985). La invasión competencial se considera imputable al excesivo detalle del cuadro de infracciones y sanciones.

Para examinar este motivo de impugnación debe reiterarse una vez más el nudo argumental de esta resolución. Si bien existen en la Ley impugnada dos claros bloques normativos (Panes de Pensiones y Fondos de Pensiones), separables en abstracto pero unidos en la realidad, en ambos el Estado, en virtud del art. 149.1.1 y 13 C.E., es competente para establecer las bases, restándoles a las Comunidades Autónomas recurrentes las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución. Este reparto material es esencial para resolver la cuestión del impacto sobre los preceptos ahora contemplados del título competencial de fijación de las bases del procedimiento administrativo sancionador (art. 149.1.1 y 18 C.E.).

Para comenzar el análisis de esta cuestión conviene tener presente que el propio Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña admite la competencia estatal para regular esta materia, si bien, en la línea marcada por la STC 87/1985, descarta que esa regulación pueda ir más allá de la fijación de normas básicas del esquema de infracciones y sanciones, así como las referentes al procedimiento sancionador. En ningún caso comprenderla —afirma— la especificación exhaustiva de las conductas infractoras y de las sanciones a imponer. Estos alegatos deforman, en parte, el sentido de la jurisprudencia de este Tribunal que cita, sobre todo por el enfoque erróneo del título competencial en la materia de Fondos de Pensiones. En efecto, en la STC 87/1985 ya tuvimos ocasión de afirmar que el presupuesto para la regulación de la materia sancionadora por las Comunidades Autónomas era, entre otros, que éstas ostentasen competencias sobre el sector del ordenamiento en que se establecían dichas normas sancionadoras (fun-

damento jurídico 8.º). Pues bien, en ambos casos —Panes y Fondos— existe un título competencial propio del Estado que justifica su intervención reguladora en esta materia, que se extiende también al elenco de infracciones en cuanto éstas constituyen una forma de velar por el cumplimiento de las normas básicas previamente establecidas y, a su vez, aunque sea en su aspecto negativo, una forma de regulación sobre esa misma materia cuya titularidad se ha afirmado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.11 C.E. En parecidos términos nos hemos manifestado para las entidades de crédito en la STC 96/1996 (fundamento jurídico 7.º).

c) Partiendo de esta base y hablando en términos abstractos, no pueden dejar de considerarse básicas las definiciones genéricas de los diversos niveles de infracciones, contenidas en los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 de la Ley, en cuanto señalan los elementos centrales de graduación de las conductas típicas que a continuación se describen. De forma igual cabe concluir en relación con el listado de infracciones de los mismos apartados 3 a 5 del art. 25, puesto que todos ellos definen los tipos en relación con obligaciones nacidas del régimen jurídico de los Planes y Fondos de Pensiones que, por incumplir a aspectos esenciales del régimen organizativo de unos y otros [apartados a) del núm. 3 y f) del núm. 4 del art. 25], o del sistema de garantías previsto para asegurar su solvencia y estabilidad financiera, tanto por lo que hace a los derechos y obligaciones de alcance interno entre los Fondos y sus entidades gestoras o depositarias [apartados b) y c) del art. 25.3; apartados a), b), c), d), e), g), h), i) del art. 25.4; apartados b), c), d), e), f), g) e i) del art. 25.5], como por lo que hace a las obligaciones impuestas para facilitar el control de gestión por parte de los organismos competentes [apartados j) y k) del art. 25.4 y apartado h) del art. 25.5], afectan, en su totalidad, a aspectos básicos de la materia regulada, en los términos en que se ha tenido ocasión de expresar en los fundamentos anteriores.

Sólo cabe hablar de una excepción, dado el carácter excesivamente genérico y residual del precepto [art. 25.3 d)], que incluye en el tipo, teóricamente, tanto a obligaciones que sí son básicas como a otras que no lo son y que pueden imponerse en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno. No pudiendo saberse si son básicas las normas o disposiciones, obligaciones o prohibiciones a que se refiere, no es admisible en el juego bases-desarrollo donde nos movemos una tipificación genérica y abstracta como la contemplada, que, además de colisionar con el art. 25.1 C.E., en la medida en que habilita o remite al Reglamento para la configuración *ex novo* de obligaciones o prohibiciones cuya contravención da origen a una infracción sancionable (STC 341/1993, fundamento jurídico 10), no permite el desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas.

d) Igual valoración que la realizada del art. 25 *in toto* cabe hacer en relación con el art. 26, en cuanto establece el catálogo de sanciones a imponer por la comisión de las infracciones tipificadas en aquél. El referido precepto contiene reglas que incumben a los sujetos obligados, a las sanciones impuestas como máximo por cada nivel de infracción y a las autoridades competentes para la imposición de las referidas sanciones en relación con la cuantía de las mismas. Si no puede negarse la calificación como básicas de las reglas referidas a sujetos y a tipología infractora —en cuanto determinan las líneas maestras del sistema público de reacción frente a los incumplimientos, incidiendo en el ámbito competencial a que se hace referencia en el art. 149.1.1 C.E.—, tampoco puede objetarse, en principio, la legitimidad de la referencia a las entidades competentes para sancionar que se contiene en el apartado 3 del referido precepto.

e) El ejercicio de la potestad sancionadora, castigando aquellas conductas definidas como infracción en la Ley, es una típica actividad de ejecución. El que ello sea así no debe conducir, de forma automática, a la conclusión de que la imposición de sanciones sea en todo caso competencia autonómica, pues es admisible, como ya hemos apuntado, que, cuando resulte realmente imprescindible para el ejercicio de la competencia estatal básica de que se trate, las bases incluyan la potestad de realizar actos de ejecución (por todas, SSTC 135/1992, fundamento jurídico 5.º, y 133/1997, fundamento jurídico 4.º B). Más en concreto, hemos afirmado que el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de conductas que guardan una evidente relación con la estabilidad y garantía del sistema instaurado en la Ley es de clara competencia estatal en virtud del art. 149.1.11 C.E., en cuanto las infracciones sancionadas inciden sobre aspectos básicos en la materia (STC 96/1996, fundamentos jurídicos 7.º y 9.º). Así pues, una vez comprobado que las infracciones tipificadas en los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 se refieren a aspectos esenciales y básicos del régimen jurídico de los Planes y Fondos de Pensiones, va de suyo la competencia estatal para imponer las respectivas sanciones, conclusión que además se refuerza en el caso de las sanciones privativas de derechos (suspensiones, separaciones temporales y definitivas y exclusiones) en cuanto se trata de abatir, provisional o definitivamente, derechos que constituyen aspectos básicos de la materia. La lógica del sistema se manifiesta si se tiene presente que se trata de sancionar el incumplimiento de prestaciones de hacer cuyo sujeto activo es el Estado, único que puede saber cuándo se produce el incumplimiento y que tiene los elementos de juicio precisos para ello, asegurando así la necesaria uniformidad en la aplicación de los criterios legales. Siendo ello así, debe concluirse que el art. 26.3 no invade las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes siempre que se entienda que la competencia en favor de los órganos del Estado que menciona para ejercicio de la potestad sancionadora lo es respecto de las infracciones vinculadas a la solvencia y estabilidad del sistema instaurado en la Ley 8/1987. Vale decir de las infracciones que se refieren a aspectos esenciales y básicos del régimen jurídico de los Planes y Fondos de Pensiones.

16. Descartada por las Comunidades recurrentes la impugnación competencial del postrer Capítulo de la Ley —referido al régimen fiscal de los Planes y Fondos de Pensiones—, el último bloque de reivindicaciones competenciales se centra en el contenido de las Disposiciones transitorias y finales.

En lo que se refiere a las primeras, las reivindicaciones competenciales se concentran en la determinación de las fórmulas de adaptación a lo previsto en la Ley de Sistemas de Previsión Social y Personal tradicionales en nuestro Derecho. Pues bien, la argumentación de las recurrentes adolece de un defecto de partida, que no es otro que el considerar a estas disposiciones como proyecciones del régimen jurídico de las entidades de previsión a que se refieren. Muy lejos de ello, las Disposiciones transitorias no regulan esas entidades como tales —no establecen su régimen jurídico—, sino su actividad en cuanto quieren convertirse en Planes de Pensiones, estableciendo las normas precisas para esa conversión.

Dentro de esas normas, unas (apartados 1, 2 y 3 de la disposición transitoria primera) tienen un marcado carácter fiscal y, siendo ello, así, la titularidad estatal para su establecimiento no puede ser discutida (art. 149.1.14 C.E.). Otras (apartados 4 a 7), si bien de forma indirecta afectan a los derechos de los beneficiarios de los sistemas de previsión que se adaptan a

la Ley, tienen por objeto directo facilitar la adaptación y, lo que es más importante desde la perspectiva que ahora interesa, asegurar el funcionamiento y la estabilidad financiera de los Planes resultantes de la adaptación, de donde deriva su condición de básicas y la atribución a la competencia del Estado en virtud de lo establecido en el art. 149.1.11 C.E., pues nada puede objetarse a que se regulen como básicos los aspectos transitorios del régimen correspondiente que también lo es. Con otras palabras: admitida la competencia del Estado para regular las bases sobre una materia, no puede objetarse la atribución al mismo de la competencia para regular, con el mismo carácter de básico, los aspectos transitorios de la misma (STC 172/1996, fundamento jurídico 5.º).

17. Impugna el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña la Disposición final segunda, en cuanto que, por remisión a lo previsto en la Disposición adicional cuadragésima octava de la Ley 46/1985, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, reconoce que pueden ser promotores de estos Planes las Comunidades Autónomas y organismos de ellas dependientes, así como las Corporaciones Locales y órganos que de ellas dependan. No procede la reivindicación competencial efectuada en este caso desde el momento en que, en primer lugar, la delimitación de los sujetos promotores de Planes de Pensiones constituye un elemento esencial del régimen jurídico de éstos, que, por las razones antes expuestas, incumbe regular al Estado al amparo de la competencia que tiene reconocida por el art. 149.1.11 C.E., y, en segundo término, el precepto está redactado en términos de posibilidad, sin que se obstaculice el derecho de las Comunidades Autónomas a concretar las condiciones en que —respetando las líneas rectoras marcadas en la Ley— procede que los organismos de ellas dependientes y las Corporaciones Locales puedan ser promotoras de Planes de Pensiones, excluida como está esta regulación del ámbito de lo básico del régimen de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 C.E.), que claramente no comprenden el sistema de previsión social de los funcionarios o del personal al servicio de los organismos que dependan de aquéllas.

18. Como se advirtió al principio, en los recursos acumulados se combinan pretensiones de naturaleza muy diversa. Ya hemos visto que el interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña descansa en su totalidad sobre una reivindicación de competencias que, se entiende, han sido invadidas por el Estado. Pues bien, una vez que se ha descartado que la materia sobre la que la Ley versa pueda ser asignada al título «Seguridad Social» del 149.1.17 C.E. —sobre cuyo razonamiento se concentra la reivindicación competencial del recurso interpuesto por el Parlamento vasco—, restan argumentos que dan al referido recurso una orientación completamente diversa, puesto que, en sustancia, es un recurso de inconstitucionalidad basado en razonamientos que subrayan la potencial oposición de la Ley impugnada con derechos, obligaciones y reglas de actuación de los poderes públicos consagrados con carácter general en la Constitución española. Por ello, por la sustancial diversidad de ambos recursos, como ya se dijo al principio, procede su examen independiente. En este orden de cosas, se inicia ahora el examen de los argumentos seguidos al respecto por la representación del Parlamento vasco.

Son cuatro las normas que el Parlamento Vasco impugna por esta clase de razones, las contenidas en los arts. 11.3, 16.5, 20.1 y 24.3. Dos de dichos preceptos (los arts. 16.5 y 24.3), tal y como ha quedado dicho en el fundamento jurídico 2.º, de esta resolución, se

han visto afectados por la reforma operada en la Ley aquí impugnada mediante la Disposición adicional undécima de la Ley 30/1996, para la Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. El art. 16.5 ha recibido nueva redacción y la norma que se contenía en el 24.3 sencillamente ha sido suprimida. Siendo ello así, hemos de concluir que respecto de ellos el recurso ha perdido su objeto sin que quepa, por tanto, hacer pronunciamiento al respecto, pues no tiene sentido continuar el proceso sobre la inconstitucionalidad de normas que el legislador ha expulsado del ordenamiento (STC 385/1993, fundamento jurídico 2.º, en la que se cita, entre otras, la STC 160/1987). Como hemos afirmado en el citado fundamento jurídico 2.º, sólo por excepción, cuando en la impugnación de un precepto legal a través de un recurso de inconstitucionalidad se realiza una verdadera *vindictio potestatis*, es posible que el proceso constitucional no pierda su objeto en lo que al precepto en cuestión se refiere pese a su ulterior modificación o derogación. Nuestro pronunciamiento debe quedar limitado, pues, a los arts. 11.3 y 20.1, precepto este segundo cuyo apartado a), sin incidencia alguna en la impugnación del Parlamento vasco, ha recibido también nueva redacción.

19. El art. 11.3 de la Ley es objeto de impugnación porque, a juicio del Parlamento vasco, vulnera los arts. 1.1, 9, 33.3, 41, 53.1, 103.1 y 106.2 de la Norma fundamental. En el referido precepto se impone la necesidad de que los promotores del Fondo obtengan, previamente a su constitución, autorización del Ministerio de Hacienda, sin que pueda ser «título que cause la responsabilidad de la Administración del Estado» el otorgamiento de la referida autorización.

Estima el Parlamento vasco que la autorización administrativa implica una necesaria valoración positiva de la actuación privada que se autoriza, a exigir sólo en circunstancias excepcionales, y no como regla general. Introducir la necesidad de autorización en todo caso constituye una innecesaria traba a la libertad con que han de contar los sujetos privados en el ejercicio de una actividad relacionada con el art. 41 C.E. y que constituye un valor superior en un Estado de Derecho (art. 1 C.E.), abriendo paso a intervenciones administrativas no justificadas o abusivas. De entrada, resultan rechazables unos argumentos que, en esencia, descansan sobre la presunción de arbitrariedad en el actuar administrativo, pero es que, además, no resulta admisible tampoco el rechazo pleno e incondicionado a la autorización prevista en este precepto. No debe olvidarse que el régimen operativo de los Fondos de Pensiones, cuyo contenido es descrito en la escritura de constitución que se somete a la autorización administrativa, resulta un elemento fundamental para asegurar la transparencia de la gestión y, en consecuencia, su propia estabilidad. Dada la trascendencia financiera de los Fondos, la intervención autorizante de la Administración forma parte de esos mecanismos de control de la razonabilidad y adecuación de sus normas de actuación, claramente subordinados a la función de garantía del predominio del interés general que es intrínseca a la competencia de la Administración (art. 103 C.E.).

Tampoco puede considerarse afectada de tacha alguna de inconstitucionalidad la exención de responsabilidad de la Administración a que alude el precepto. Por de pronto, dada su dicción, debe entenderse que lo que en él se pretende es evitar que el mero hecho del otorgamiento de la autorización sea por sí solo bastante para poner en marcha el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, por ello, no puede considerarse que en él quede neutralizado el mandato general de responsabilidad de la Administración consagrado en el art. 106.2 C.E. si concurren los presu-

puestos a que se vincula el nacimiento de dicha responsabilidad. Además, puesto que la actividad autorizante es un mecanismo apto para levantar trabas que se oponen al obrar privado en función de la salvaguardia de los intereses generales, mal puede considerarse que exista una vinculación posterior de la Administración con una actividad sustancialmente privada, ni que la autorización concedida vincule al órgano autorizante con la actuación desarrollada por los particulares, que es y sigue siendo independiente de un control administrativo sustancialmente externo a ella. La cláusula de exoneración de responsabilidad de la Administración, pues, no constituye un factor de inmunidad de ésta, sino una consecuencia lógica del complejo entrelazamiento de actos públicos y privados que concurren en el momento constitutivo de los Fondos de Pensiones, respetando la naturaleza intrínseca de cada uno de ellos, de ahí que no puedan tampoco entenderse vulnerados los preceptos constitucionales que se citan en el recurso.

20. También es estimado inconstitucional el art. 20.1, por vulnerar los arts. 9.2, 38, 129.2 y 143.1 de la Constitución. Según el Parlamento vasco, el referido precepto vulnera los preceptos citados porque estrecha el círculo de entidades que pueden gestionar Fondos de Pensiones, restringiéndolo sólo a las sociedades anónimas o entidades aseguradoras autorizadas. Partiendo del mandato del art. 143.1 C.E., en conexión con el art. 129.2 del mismo texto, considera inadecuada la exclusión de este ámbito de las sociedades cooperativas, siendo así que éstas tienen un amplio arraigo en la experiencia histórica de su Comunidad Autónoma. Con esta restricción —afirma— se frena la expansión de una característica económica propia del País Vasco, con lo que, además de vulnerar el mencionado art. 143.1 C.E., se ignora también el mandato del art. 9.2 al no existir justificación razonable para esta exclusión.

Como bien afirma el Abogado del Estado, el presupuesto mismo de la argumentación del recurso falla desde el momento en que es posible que una cooperativa opere como ente gestor de Fondos de Pensiones, siempre que haya asumido como objeto la actividad aseguradora. En todo caso, no impide que las cooperativas desarrollen actividades trascendentes en la dinámica de los Planes y Fondos de Pensiones —por ejemplo, actuando como promotoras de Planes—, con lo que no puede entenderse ignorada la peculiaridad del cooperativismo en el País Vasco, al quedar abiertas aún amplias áreas de intervención a estos modelos societarios en el ámbito de los Planes y Fondos de Pensiones. El precepto legal, al reconducir la gestión exclusivamente a un determinado modelo societario —la sociedad anónima—, realiza una opción que, en esta sede, sólo puede controlarse en lo que tenga de arbitraria o irrazonada, y no puede calificarse de tal una elección que recae en uno de los modelos legislativos de regulación más cuidadosa, con fijación expresa de mínimos de capital social, que resultan esencialmente adecuados en un marco de estricta separación patrimonial entre los Fondos y los entes gestores (art. 12.2) y de garantía de rectitud de la gestión mediante la responsabilidad patrimonial indirectamente tutelada a través de este mecanismo de mínimos de capital. A la vista de todo lo expuesto procede, pues, desechar la impugnación del art. 20.1 de la Ley, fundada en los motivos que se acaban de describir.

21. Por último, se impugna la totalidad de la Ley y, por consecuencia, los arts. 5.1 b); 11.1, 3 y 5; 16.1, 2 y 5; 19.4, 5, 6, 7, 8 y 9; 20.1 y 2; 24; 26 y 26, por estimarse que su contenido infringe los arts. 41 y 149 C.E., en relación con los arts. 10.23 y 18.2 E.A.P.V. Con independencia de la discutible metodología del recurso —que reitera en numerosas ocasiones los mis-

mos argumentos y motivos de impugnación, sin que a veces quede claro si se impugna toda la Ley o sólo parte de ella—, parece que en la queja que nos ocupa, a pesar de la cita de los arts. 149.1.17 C.E. y concordantes del E.A.P.V., el fondo de la impugnación es la privatización que introduce —se dice— esta Ley en el régimen público de la Seguridad Social, al extraer de su contenido, en los términos en que está establecido en el art. 21 L.G.S.S. y en la Orden de 28 de diciembre de 1966, un fragmento que forma parte de él, de donde derivaría la vulneración del art. 41 C.E.

Este motivo del recurso incurre en un doble defecto que lleva a su fracaso: en primer lugar, asume como inamovible un solo modelo de Seguridad Social, coincidente con la propia y particular interpretación del art. 41 C.E. Ya hemos tenido ocasión de destacar la inexistencia de un modelo único en el texto constitucional, con referencia a numerosas instituciones, siquiera sea porque la Constitución debe ser un punto de convergencia de numerosas opciones legislativas no opuestas a ella (STC 11/1981, fundamento jurídico 7.º). Lo ya dicho debe ser mantenido con mayor rotundidad en relación con el contenido del art. 41 C.E., dado el tenor del reconocimiento de la institución «Seguridad Social», que no autoriza a considerar definitivamente consagrado el modelo vigente en el momento de redacción del texto constitucional. En conexión con lo anterior, no puede sino calificarse de artificioso un argumento que basa la pretendida inserción de las mejoras voluntarias de Seguridad Social en el régimen público del sistema, con fundamento en una normativa como la L.G.S.S. y normas complementarias, que nada autoriza a sostener que sean un parámetro necesario de interpretación constitucional. Por otra parte, negada en apartados anteriores la irrazonable equiparación con la noción de «Seguridad Social» de las medidas de protección social cuyo origen ha quedado abandonado, por su propia naturaleza, a la autonomía de la voluntad de las partes, resulta por lo menos inadecuado sostener que la Ley «privatiza» un régimen de Seguridad Social al que permanece ajena. De aquí que, perdida esta base argumental, única no vinculada a un estado legal de cosas que puede ser alterado sin afectar a la garantía ex art. 41 C.E., proceda a desechar este motivo de impugnación y con él el recurso interpuesto por el Parlamento vasco.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que el art. 25.3 d) de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, es inconstitucional y, por tanto, nulo.

2.º Desestimar los recursos acumulados en todo lo demás.

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

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

Voto particular que formula el Magistrado don Tomás S. Vives Antón a la Sentencia recaída en los recursos de inconstitucionalidad 1.181/87 y 1.190/87, acumulados, al que se adhiere el Magistrado don Pablo García Manzano

La Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, se caracteriza por no contemplar en absoluto las posibles competencias autonómicas. Por su contenido, diríase que se trata de una Ley dictada en un Estado unitario. Bastaría esa circunstancia para fundamentar una inconstitucionalidad más extensa e intensa que la apreciada por la mayoría [que se reduce a la infracción leve prevista en el art. 25.3 d) del texto impugnado] y, con ello, una opinión disidente. Pues el orden de competencias en la materia se define, por lo que al Estado respecta, en los arts. 149.1.11 y 13 C.E., según los cuales le corresponden sólo las bases, por intensas que sean, mientras que cabe atribuir a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo y la ejecución. El respeto a esa distribución competencial que, al hallarse establecida por la Constitución y los Estatutos, constituye un interés supremo del pueblo español, en el que coexisten nacionalidades y regiones que gozan de autonomía política, ha de prevalecer en este Tribunal sobre cualesquiera otras consideraciones valorativas.

Pues bien: En la STC 96/1996, en materia de banca, descartamos que esa distribución competencial «pueda traducirse en la negación de toda competencia autonómica sobre todas las entidades financieras o de crédito que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de Crédito». «La Ley», dijimos, «no puede reservar al Estado la totalidad de las competencias en la materia sobre todas las entidades de crédito». «Como se afirmó en la STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º, cuando una Comunidad Autónoma ha asumido el desarrollo legislativo de las bases de la ordenación del crédito y la banca, cuya fijación es competencia del Estado», es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad. Este principio general admite matizaciones, declaradas por la doctrina de este Tribunal, pues la intensidad de las bases dentro de una materia como es la ordenación del crédito, banca y seguros puede ser distinta para algunos aspectos, llegando incluso a regulaciones de detalle y exhaustivas, e incluso de ejecución, cuando ello es preciso para asegurar una normación uniforme en todo el territorio nacional (STC 135/1992, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º). Pero la interdicción del vaciamiento de la competencia autonómica, en sus facetas de desarrollo normativo y de ejecución, no puede ser desconocida o privada de toda relevancia.

Si formuláramos tales asertos en torno a las entidades de crédito, materia en que la competencia estatal incide, quizá, con mayor fuerza que en Planes y Fondos de Pensiones, por su carácter central en la configuración de la economía, no se entiende por qué ahora la mayoría, sin explicación de ninguna clase, cambia de criterio.

En nuestra opinión ese cambio carece de justificación y no puede invocar fundamento racional alguno. Por eso, en términos generales, disentimos de él lisa, llana y frontalmente.

Pero, nuestra discrepancia no ha de limitarse a esa de carácter general, sino que debe concretarse en algún punto. Y, a tal efecto, resulta especialmente significativo el relativo al ejercicio de la potestad sancionadora, que se desarrolla en el fundamento 15.

«Concluido que las infracciones tipificadas en los apartados 3, 4 y 5 del artículo se refieren a aspectos esen-

ciales y básicos del régimen jurídico de los Planes y Fondos de Pensiones», se dice, «va de suyo la competencia estatal para imponer las sanciones.»

La premisa procede del epígrafe d). Cabe, desde luego, afirmar que, por lo que respecta a las infracciones leves pudiera ser errónea, pues difícilmente pueden ser básicas infracciones que, por propia definición, no ponen en peligro ni afectan directamente a los derechos de las entidades promotoras, partícipes o beneficiarios. Pero, aun admitiendo a efectos dialécticos, que fuese correcta, de ella no se deduce la conclusión. En efecto: Que el Estado tenga competencia para dictar la norma estableciendo el régimen jurídico de las infracciones administrativas, no comporta que haya de tener, también, competencia para ejecutarla si, como es el caso, la competencia ejecutiva corresponde a las Comunidades Autónomas.

Al resultar patente la debilidad de ese argumento, se refuerza con otros dos de parecido calibre.

El primero hace referencia a determinadas sanciones que, por una parte, no se justifica que sean en todo caso básicas (¿por qué ha de ser básica una suspensión o separación temporal?) y, por otro, no se anudan a todas las infracciones, de modo que hay algunas (las leves) castigadas sólo con multa o amonestación privada.

El segundo, se asienta en que solamente el Estado es quien dispone de medios de investigación y control para determinar si la infracción se ha cometido. A lo que puede reargüirse, de una parte, que esa circunstancia procede de que se ha atribuido al Estado la inspección porque, según la mayoría, a él corresponde la competencia material [fundamento jurídico 15 a)] con lo que el razonamiento describe un círculo perfecto, y, de otra, que el hecho de que sea el Estado el único que pueda conocer que se ha cometido la infracción no implica, como vimos en la STC 195/1996 —(infracciones y sanciones en el orden social) que sea también él quien haya de castigarla.

En conclusión: La potestad de imponer sanciones se ha atribuido, en su totalidad, al Estado en virtud de razonamientos sin fuerza ni rigor lógicos. Por eso, en este punto concreto, expresamos también nuestra discrepancia con el parecer mayoritario.

Madrid, a tres de diciembre de mil novecientos noventa y siete.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzanao.—Firmados y rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don Pedro Cruz Villalón a la Sentencia recaída en los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.181/87 y 1.190/87, acumulados, al que se adhiere el Magistrado don Carlos Viver Pi-Sunyer.

A la Sentencia que antecede le cabe el dudoso honor de ser la primera que dicta este Tribunal transcurridos diez años desde la interposición del correspondiente recurso, constándonos ya que no va a ser la única. Este no es, en puridad, un motivo de discrepancia, que no puede serlo, pero sí un motivo de seria preocupación. La garantía jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, en definitiva la fuerza normativa de la Constitución, se ve sin duda afectada cuando el único Tribunal con facultad para declarar la nulidad de una ley debe emplear diez años en la tarea. Hay momentos en los que la cantidad se transforma en calidad, y éste parece ser uno de ellos, uno de esos momentos de los que debe dejarse constancia.

Mi discrepancia se restringe a la respuesta dada al primero de los dos recursos acumulados, el interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. La Comunidad Autónoma ha invocado dos títulos, la com-

petencia exclusiva sobre «mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social» (art. 9.21 E.A.C.) y la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de seguridad social [art. 17.1 a) E.A.C.]. Coincidió con las apreciaciones contenidas en el fundamento jurídico 5.º relativas a la improcedencia de incluir a los Planes y Fondos de Pensiones en la materia de Seguridad Social; coincidió también en la conclusión relativa a la improcedencia de incluir a los mismos en la materia de mutualismo (fundamento jurídico 6.º), si bien no comparto por completo la fundamentación de este último extremo.

En concreto, no creo que pueda afirmarse que los Planes de Pensiones globalmente considerados, y en particular los del llamado «sistema de empleo», quedan fuera de la previsión social, en el supuesto de que tal materia, *expressis verbis*, existiera, como decididamente se afirma en el fundamento jurídico 6.º Esta afirmación se efectúa dando por buena la interpretación extensiva que hace Cataluña del título «mutualismo», como equiparable a «previsión social», que tampoco es concluyente. Tan problemática me parece la afirmación de que los Planes son mutualismo porque son previsión social como la de que los Planes no son mutualismo porque no son previsión social. Como la propia recurrente reconoce, el mutualismo es una modalidad de previsión social, como también pueden serlo determinados tipos de Planes de Pensiones, lo que no arrastra sin más a éstos a la materia de mutualismo.

Rechazada la alegada vulneración de ambos títulos competenciales, el recurso de Cataluña, tal como venía fundamentado, estaba respondido. No obstante, la Sentencia procede a un control más amplio de la Ley recurrida, a partir concretamente del ámbito de los diversos títulos estatales sobre la materia (art. 149.1.6, 11, 13 y 14 C.E.), y muy en particular de la competencia sobre bases de la ordenación de los seguros (art. 149.1.11 C.E.), con la que se contrasta la mayoría de los preceptos de la Ley que la Comunidad Autónoma ha impugnado, sin embargo, a partir de su competencia sobre las indicadas materias de mutualismo y Seguridad Social. Dejando de lado la oportunidad de este modo de proceder, coincido con la identificación que se efectúa de los títulos competenciales del Estado, pero no en el alcance que se da a cada uno de ellos.

Así, por lo que hace al art. 149.1.6 C.E. («legislación mercantil»), entiendo que esta competencia exclusiva, que la Sentencia se limita a mencionar, sin más consecuencia, es el fundamento de buena parte de los preceptos que integran los cuatro Capítulos iniciales de la Ley, cuando menos en su proyección a los Planes de Pensiones del llamado «sistema individual», y no la competencia de desarrollo legislativo sobre bases de la ordenación de los seguros, que nunca hubiera permitido una regulación exhaustiva como la que aquí se hace.

Finalmente, si bien coincido en que la mayor parte del resto de la Ley encuentra su legitimidad competencial en el título últimamente citado, no comparto la conclusión que se alcanza según la cual, salvo en un extremo muy puntual [art. 25.3 d)], el legislador estatal ha respetado la mencionada competencia. Por el contrario, entiendo que la sola lectura de la Ley 8/1987 pone de manifiesto cómo el legislador estatal ha prescindido por entero, en la regulación de esta materia, del correspondiente título competencial de la Comunidad Autónoma recurrente, es decir, el de desarrollo legislativo y ejecución sobre ordenación de seguros (art. 10.1.4 E.A.C.), de tal manera que una eventual invocación de este título hubiera debido llevar a un fallo parcialmente estimatorio con un alcance en todo caso muy superior al que se

manifiesta en el fallo de la Sentencia de la que respetuosamente disiento.

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

27977 *Pleno. Sentencia 207/1997, de 27 de noviembre de 1997. Recurso de amparo 904/1994. Contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo recaída en recurso contencioso-administrativo formulado contra la denegación, por silencio administrativo, de la petición de reclamación de daños y perjuicios presentada ante el Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: determinación del plazo de prescripción de acciones. 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 Vicente Gimeno Sendra, don Julio Diego Gortáñez Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 904/94, interpuesto por don Salvador Roig Espert, representado por el Procurador de los Tribunales don José Luis Barneto Arnaiz, y bajo la dirección del Letrado don Miguel R. Mancebo Monje, contra Sentencia de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en recurso formulado contra la denegación, por silencio administrativo, de la petición de reclamación de daños y perjuicios presentada ante el Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno. Han intervenido, el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado en defensa de la Administración demandada, siendo Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el 17 de marzo de 1994, don Salvador Roig Espert, bajo la representación procesal del Procurador de los Tribunales Sr. Barneto Arnaiz, interpuso demanda de amparo constitucional contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Sexta), de 27 de diciembre de 1993, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 218/90, en única instancia, por entender que la referida resolución judicial resulta contraria al derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 C.E.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

a) El Consejo General de Colegios Oficiales Farmacéuticos de España interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden de 10 de agosto de 1985 («Boletín Oficial del Estado» núm. 196, del 16) por la que se fijaba el nuevo margen profesional de las oficinas

de farmacia. Por Sentencia de 4 de julio de 1987, la Sala Tercera del Tribunal Supremo estimó el recurso y acordó declarar la nulidad de la disposición administrativa impugnada.

b) El día 7 de julio de 1987, la mencionada Sentencia fue notificada al Consejo General de Colegios Oficiales Farmacéuticos de España, único recurrente.

c) El día 5 de noviembre de 1987 fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» (núm. 265), la Orden de 30 de septiembre de 1987, por la que se hacía pública la parte dispositiva de la antedicha Sentencia.

d) El ahora demandante de amparo presentó su reclamación indemnizatoria —nacida de la anterior resolución judicial— el día 5 de julio de 1988, esto es, un año y un día después de la fecha de la Sentencia.

e) Contra la desestimación presunta de su reclamación interpuso recurso contencioso-administrativo que fue tramitado ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Sexta) y resuelto por Sentencia de 27 de diciembre de 1993, cuya anulación pretende el demandante de amparo. En esa Sentencia el Tribunal Supremo desestimó el recurso interpuesto al considerar que el actor había presentado su reclamación indemnizatoria extemporáneamente. En efecto, a criterio del Tribunal Supremo, el plazo de un año legalmente previsto para exigir de la Administración los daños y perjuicios sufridos por el recurrente debe computarse de fecha a fecha y, siendo el *dies a quo* del citado plazo el de la lectura y publicación de la Sentencia (es decir, el 4 de julio de 1987), el recurrente debería haber presentado su reclamación —a más tardar— el 4 de julio del año siguiente y no, como así hizo, el día 5 de ese mismo mes y año.

3. Estima el demandante que la interpretación realizada por el Tribunal Supremo en cuanto al cómputo del referido plazo, es manifiestamente arbitraria y carece de toda lógica, implicando una denegación de justicia contraria al art. 24.1 C.E. A su criterio, la interpretación es irrazonable y arbitraria porque, en primer lugar, la denominada «lectura y publicación» de la Sentencia es un acto que, aunque contemplado en la Ley, carece de toda realidad práctica, siendo en la actualidad un vestigio histórico, por lo que las partes únicamente tienen conocimiento efectivo de la misma el día en que les es debidamente notificada, lo que no ocurrió, como queda expuesto, hasta el 7 de julio de 1987.

Más aún, en casos como el presente, en los que los reclamantes no fueron partes directas en el recurso y, por tanto, a ellos no les fue directamente notificada la resolución judicial, el *dies a quo* para el cómputo del plazo de un año debe de ser el de la fecha de publicación de la Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado» que es el que da la debida publicidad a la misma y el momento a partir del cual los reclamantes pueden tener conocimiento real de los derechos que se pudieren derivar del pronunciamiento judicial (arts. 1.969 y 1.971 C.C.).

Al no hacerlo así, el Tribunal Supremo no sólo tomó como fecha de referencia un acto (el de lectura y publicación) en la práctica inexistente, sino que, además, con tal interpretación, exige al demandante de amparo un conocimiento sobre los contenidos de la Sentencia que le resulta en todo caso imposible, denegándole su derecho a la tutela judicial efectiva y al amparo de los órganos jurisdiccionales por un motivo formal y mediante una interpretación arbitraria y carente de toda lógica.

En estas circunstancias, la cuestión relativa al cómputo de los plazos, que es materia de legalidad ordinaria, adquiere relevancia constitucional (STC 245/1993). En definitiva solicita que se tome como *dies a quo*, o bien la fecha en que se publicó la Sentencia antecedente en el «Boletín Oficial del Estado», o en el último caso