

**3804** *Pleno. Sentencia 14/1994, de 20 de enero de 1994. Conflicto positivo de competencia 302/1986. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con diversos preceptos del Real Decreto 2.140/1985, de 9 de octubre, sobre normas para la homologación de automóviles, remolques y semirremolques, así como de partes y piezas de dichos vehículos. Votos particulares.*

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

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 302/86, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado de la Generalidad de Cataluña, don Ramón M. Llevadot i Roig, frente a diversos preceptos del Real Decreto 2.140/1985, de 9 de octubre, sobre normas para la homologación de automóviles, remolques y semirremolques, así como de partes y piezas de dichos vehículos. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta, y ha sido ponente el Presidente del Tribunal, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el 19 de marzo de 1986, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, don Ramón M. Llevadot i Roig, formalizó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado, por estimar que los arts. 3.1.1, 3 y 4; 4.5.1; 5.1.3, 1.4, 2, 2.1.3 y 2.2; 6.1; 7; 8.1, 3, 4, 5 y 6.2.3; 9.1.8, 2.2, 3.2 y 4.3; 11.2 y 14.1.2 del Real Decreto 2.140/1985, de 9 de octubre —publicado en el B.O.E. de 19 de noviembre—, por el que se dictan normas para la homologación de automóviles, vulneran la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de industria, en virtud de lo dispuesto en el art. 12.1.2 de su Estatuto de Autonomía y en los Reales Decretos de transferencia 1.384/1978, de 23 de junio, y 738/1981, de 9 de enero.

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

a) Señala el Abogado de la Generalidad, en primer lugar, que el único y exclusivo argumento en que se fundamenta el rechazo por parte del Consejo de Ministros del requerimiento formulado contra el Real Decreto 2.140/1985, de 9 de octubre, consiste en considerar que el título habilitante de la disposición requerida es el recogido en el art. 149.1.21.<sup>a</sup> de la Constitución, en virtud del cual se atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de «tráfico y circulación de vehículos a motor». La exclusividad de dicha competencia, referida tanto a la legislación como a la ejecución, impide, en

opinión del Gobierno del Estado, a la Comunidad Autónoma «ejercitar competencia alguna en este sector de la actividad administrativa».

De este modo, la determinación de lo que sea el tráfico y circulación de vehículos a motor se presenta como una necesidad insoslayable para la correcta resolución de este conflicto.

Sobre este particular, un simple análisis del marco normativo, referido al Código de la Circulación y a la Ley 47/1959, de 30 de julio, sobre regulación de competencias en materia de tráfico en el territorio nacional, pone de manifiesto que los diversos sectores de la actividad administrativa, a pesar de estar teleológicamente conexonados por su incidencia en el tráfico y circulación de vehículos a motor, mantienen su identidad sustantiva e individualizada, lo que impide reconducir a un solo título competencial —como pretende el Gobierno del Estado— todo aquello que guarde una relación más o menos directa con el tráfico y circulación de vehículos a motor. De no ser así las Comunidades Autónomas no hubiesen podido asumir, como efectivamente lo han hecho, una buena parte de sus competencias, entre ellas, la relativa a la comprobación y acreditación de que los vehículos automóviles cumplen con las prescripciones exigidas por el Código de la Circulación y legislación complementaria para circular por las vías públicas, puesto que el carácter exclusivo de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.21.<sup>a</sup> de la Constitución lo hubiera impedido.

Las funciones y servicios de inspección técnica de vehículos, han sido traspasados a la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas en méritos de la competencia en materia de industria asumida a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Por lo que se refiere a Cataluña, las funciones que realizaban en su ámbito territorial las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía en materia de inspección técnica y revisiones periódicas de vehículos automóviles determinadas por el Código de la Circulación y disposiciones complementarias, fueron transferidas a la Generalidad en virtud del Real Decreto 1.384/1978, de 23 de junio, funciones que fueron asumidas con carácter definitivo y sin solución de continuidad a partir de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía y de conformidad con lo establecido en la Disposición transitoria sexta, núm. 6, del mismo. Y el traspaso definitivo de los servicios y funciones del citado Ministerio se produjo en virtud del Real Decreto 738/1981, de 9 de enero, del cual se desprende que al no hacerse exclusión expresa de las funciones de «homologación» —a diferencia de lo ocurrido para otras Comunidades Autónomas, en que el Estado se reservó expresamente las funciones de normalización y homologación de bienes y productos industriales—, y al no resultar afectadas por las salvedades consignadas en los apartados a) —fabricación de armas, explosivos o elementos específicos de la defensa— y b) —transferencia de tecnología extranjera— del referido Real Decreto 738/1981, las citadas funciones de homologación corresponden, en el ámbito territorial de Cataluña, a la Generalidad de Cataluña.

b) En apoyo de lo hasta aquí argumentado, debe ponerse también de manifiesto —añade el Abogado de la Generalidad— que la pretendida separación competencial entre la homologación de tipos y la inspección técnica unitaria, que parece desprenderse de la disposición en causa, está totalmente desprovista de fundamento y choca con las más elementales exigencias de la lógica.

El régimen de inspección técnica de vehículos y de aprobación de tipos aparece recogido en el art. 241 del Código de la Circulación en cumplimiento y desarrollo

del cual, dicese, ha sido dictado el Real Decreto 2.140/1985, de 9 de octubre, ahora controvertido.

De acuerdo con dichas normas todos los vehículos automóviles y sus remolques, incluidos los tractores agrícolas y sus remolques, deberán corresponder a tipos homologados como condición previa para que puedan ser matriculados para circular por las vías públicas del territorio español. Esta norma general, contenida en el art. 1.1 del Real Decreto 2.140/1985, admite excepciones y así, en el art. 2 se declaran exentos de la homologación de tipo los vehículos fabricados en pequeñas series por fabricantes nacionales; los prototipos o pre-series que pertenezcan a los proyectos en fase de desarrollo por los fabricantes nacionales; los vehículos fabricados para usos específicos muy concretos; vehículos nuevos de importación, importados directamente por su propietario; vehículos usados procedentes de subastas especiales realizadas en España y que deban ser objeto de matriculación ordinaria; vehículos usados matriculados en el extranjero y que se vayan a matricular en España a nombre de su propietario y, finalmente, los vehículos del Cuerpo Diplomático extranjero acreditado en España.

Esta exención, no obstante, no significa que dichos vehículos puedan ser directamente matriculados, sino que para ello deberán cumplir con lo dispuesto en el art. 9 del Real Decreto. De acuerdo con dicho precepto los expresados vehículos, para ser matriculados en España, deberán someterse —y, lógicamente, superar satisfactoriamente— a la inspección técnica unitaria prevista en el art. 5 del Real Decreto 3.273/1981, de 30 de octubre.

De esta normativa, pues, se infiere que tanto la homologación de tipo, regulada por el Real Decreto objeto de la presente litis, como la inspección técnica unitaria previa a la matriculación, cumplen una misma finalidad: comprobar si los vehículos sometidos a homologación o inspección se ajustan a las prescripciones técnicas aplicables, bien a sus componentes, partes o piezas, bien a su conjunto, acreditando, en su caso, que sus características han sido verificadas de acuerdo con un procedimiento determinado reglamentariamente.

Es del todo evidente que nos encontramos ante dos actividades idénticas que únicamente se diferencian por su respectivo modo de operar, diferencia que viene impuesta por razones de orden cuantitativo y de eficacia y agilidad de la actividad administrativa. La contraseña a que se refiere el art. 3.3 de la disposición objeto del presente conflicto y que, según establece el art. 6.1 de la misma, deberán llevar en la placa del fabricante todos los vehículos que correspondan a un tipo homologado, y la tarjeta ITV, expedida a favor de los vehículos declarados exentos de homologación una vez superada la inspección técnica unitaria, surten los mismos efectos: acreditan que los vehículos amparados por las mismas reúnen las condiciones exigidas por la legislación vigente para poder ser matriculados para circular por todo el territorio.

En consecuencia, si ambas actividades cumplen una misma finalidad deben responder a un mismo título competencial y, consecuentemente, su ejercicio no puede ser arbitrariamente separado como ocurre en el presente caso, en el que la inspección técnica se entiende atribuida a las Comunidades Autónomas —art. 9, apartados 1.3; 2.3; 3.3; 4.3; 5.2.1; 5.3 y 6.2 del Real Decreto 2.140/1985 referidos a la inspección técnica unitaria prevista en el art. 5 del Real Decreto 3.273/1981, que será realizada por los Inspectores de los Entes Autonómicos de acuerdo con lo previsto en el art. 4 de este último—, mientras que la homologación de tipos se encomienda exclusivamente a los órganos del Ministerio de Industria y Energía.

Por último, frente a tan lícito planteamiento no cabe argüir que la homologación de tipos debe corresponder al Estado para evitar que las Comunidades Autónomas que hayan asumido las funciones de homologación las ejerzan con arreglo a criterios dispares, pudiendo resultar de ello obstáculos a principios constitucionales como la libertad de circulación de personas y bienes por todo el territorio, pues la uniformidad en la materia no se garantiza centralizando en los órganos del Estado las funciones ejecutivas de homologación, sino mediante la normativa que, en virtud de lo dispuesto en el Código de la Circulación, dicte el Ministerio de Industria y Energía, normativa que deberá ser aplicada uniformemente en todo el territorio con independencia de quien sea el titular de las funciones de homologación.

c) Concluyó el Abogado de la Generalidad suplicando de este Tribunal dicte Sentencia declarando que la competencia atribuida en los preceptos controvertidos a órganos del Estado corresponde en el ámbito territorial de Cataluña a la Generalidad, anulándolos, en consecuencia, en lo que atañe al ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma.

3. Por providencia de 9 de abril de 1986, la Sección Cuarta del Pleno acordó admitir a trámite el conflicto y dar traslado al Gobierno, a través de su Presidente, de la misma para que efectuara las alegaciones que estimara pertinentes; comunicar la admisión del conflicto al Presidente de la Audiencia Nacional a los efectos dispuestos en el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC); publicar la incoación del conflicto en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.

4. En escrito de alegaciones registrado el 12 de mayo de 1986, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno, solicita que se desestime la demanda de conflicto y se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas, petición que se hace con fundamento en las razones que a continuación se exponen:

a) La primera tarea que se debe abordar, en orden a la adecuada resolución del conflicto, consiste en determinar cuál debe ser el título competencial que resulta aplicable: el de tráfico y circulación de vehículos a motor, como sostiene el Gobierno, o el de industria, que alega la Generalidad de Cataluña.

Pues bien, resulta obligado indicar que no existe ni se ha expuesto por la Generalidad argumento alguno que desvirtúe el título alegado por el Estado con base en el art. 149.1.21.ª C.E. Asimismo, la alegada competencia en materia de industria se apoya en una circunstancia absolutamente insuficiente a los efectos que aquí importan, pues consiste en afirmar que la homologación de vehículos es una función de igual naturaleza que la de inspección técnica y que, siendo ésta una competencia transferida en el marco de «industria», lógico es que también corresponda al ámbito autonómico la homologación. Pero para dilucidar adecuadamente la cuestión planteada, es absolutamente imprescindible precisar qué se entiende por homologación de vehículos, cuál es su naturaleza y cuáles son las implicaciones de todo orden que conlleva. Tan sólo desde esta necesaria identificación cabe resolver el presente conflicto.

La Comunidad recurrente se limita a indicar que la homologación es una pura actividad de comprobación o verificación de si un vehículo se ajusta o no a la normativa vigente, estimando, por ello, que tiene idéntica función que la llamada inspección técnica. La homologación sería así una simple actividad administrativa de ejecución de la que no se especifica ni su consecuencia

ni su finalidad, circunstancias que, sin embargo, no cabe desconocer en el presente caso.

En los momentos actuales, la proliferación de vehículos en ciudades y carreteras presenta, junto a sus innegables aspectos positivos, otros negativos cuyo efecto es preciso contrarrestar, entre los que destacan su contribución a la degradación ambiental y, sobre todo, el importantísimo crecimiento de los accidentes de circulación. Estas dos circunstancias son lo suficientemente importantes como para justificar una activa y decidida intervención de la Administración en el sector, tratando de adoptar aquellas medidas que atenúen el impacto negativo que la circulación de vehículos tiene sobre la seguridad de las personas y de su entorno.

De este modo, junto a medidas dirigidas a tutelar la seguridad vial a través de actuaciones afectantes a otros factores como el propio conductor o las vías de circulación, corresponde al Ministerio de Industria la mejora de la seguridad del vehículo como elemento individualizado, en sus dos vertientes de seguridad activa y pasiva.

Desde la perspectiva de la seguridad, la Administración puede controlar las condiciones técnicas de los vehículos a través de dos procedimientos: a) comprobación individualizadora de cada uno de ellos, hoy absolutamente inviable como norma general tanto por el volumen de fabricación como por los costes individuales que ello supondría; y, b) homologación de tipo, consistente en efectuar ensayos exhaustivos sobre un vehículo prototipo, representativo de una serie, así como en realizar controles aleatorios de conformidad de la producción con el tipo previamente aprobado.

La homologación de tipo, a la que se refiere el Real Decreto que aquí se cuestiona, engloba todas las homologaciones parciales y de componentes de cada modelo, teniendo por tanto un carácter global, adecuado a las características y exigencias que impone la fabricación en serie, y trata de contrastar las características de seguridad y de control medioambiental impuestas por numerosas reglamentaciones nacionales e internacionales.

La homologación culmina un proceso de comprobación de las características de seguridad de los vehículos, acreditándose mediante la expedición de un certificado que expide el Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía, competente en materia de seguridad industrial, que permite la matriculación de vehículos en territorio nacional y su importación, si se trata de vehículos fabricados fuera del mismo.

De su obligatoriedad solamente se exceptúa un grupo muy específico de vehículos, los que especifica el art. 2 del Real Decreto 2.140/1985, para los que se arbitra un procedimiento especial de inspección individual —acompañada de una serie de certificación de homologaciones parciales— a través del cual trata de garantizarse un aceptable nivel de seguridad.

Ni que decir tiene que la inspección técnica individual abarca tan sólo a una mínima parte de los vehículos en circulación y que, en todo caso, no excluye homologaciones parciales de algunos de sus componentes.

Por el contrario, la homologación de tipo afecta a la gran mayoría del parque automovilístico, respecto del cual se controla, en el momento de su construcción, que cumple los requisitos técnicos indispensables para circular por las vías públicas con las garantías adecuadas de seguridad para el conductor y para los peatones así como para asegurar una protección ambiental de adecuada.

De todo ello resulta, que la finalidad de la homologación es comprobar las características del vehículo, no desde el punto de vista puramente mecánico, sino en aras de la seguridad del tráfico y de la protección

medio ambiental. No es un control de calidad meramente técnico, sino un control de las condiciones de seguridad activa y pasiva del vehículo.

Por eso, teniendo en cuenta lo declarado en la STC 59/1985, el Real Decreto 2.140/1985 entra de lleno dentro de la competencia estatal a que se refiere el art. 149.1.21.ª C.E.

b) Los argumentos con los que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña pretende desvirtuar tan evidente circunstancia, no pueden servir de base a los fines por él pretendidos por distintas razones.

Por un lado, es claro que, aunque dentro del Código de la Circulación, existen preceptos que ponen de manifiesto la incidencia de las competencias de diferentes departamentos ministeriales. Pero de ello no cabe deducir, como se pretende, que cada materia conserve su propia sustantividad y que, por ello, haya de desgajarla del tronco común de la circulación, sino precisamente todo lo contrario. Esto es, existen funciones que aunque en términos abstractos pueden corresponder al marco de actividad específica de distintos departamentos ministeriales (carreteras y señalización —vigilancia— condiciones técnicas de los vehículos), su vinculación al tráfico de vehículos y a las exigencias de la seguridad vial hace prevalente el título circulación por encima del de industria, vigilancia u obras públicas.

Por otra parte, que en el Real Decreto de transferencia de servicios en materia de industria núm. 738/1981, de 9 de enero, no se mencione la homologación de tipo no significa sin más que esa homologación se identifique con la inspección técnica de vehículos y que, por tanto, sea una competencia implícitamente transferida, por cuanto de su no mención en el señalado Real Decreto lo que resulta es precisamente lo contrario, esto es, que es una competencia que no se transfiere pese a que el legislador era consciente de la existencia y contenido de la función homologadora, tal como lo prueban los diferentes Reales Decretos de transferencias que se citan por la propia Generalidad.

No existe además ninguna razón que permita derivar una competencia como la que se reclama de una norma, como es la del Real Decreto 738/1981, que en sí misma es clara y completa y que, por consiguiente, no precisa ninguna labor interpretativa, que, de ser admisible, habría de conducir a unas conclusiones contrarias a las que se proponen, dados los términos restrictivos del Real Decreto que comentamos.

No puede por último silenciarse, en orden a la justa ponderación de los criterios de la Generalidad, que ésta pretende encontrar una norma de atribución de competencia en una disposición, como es el Real Decreto 738/1981, que en ningún caso puede atribuir competencias, pues éstas vienen dadas por la Constitución y el Estatuto a cuyos preceptos habrá de estarse. Si de éstos resulta que la competencia controvertida —o incluso la de inspección técnica de vehículos— corresponden al Estado, lo que quedaría en tela de juicio sería precisamente el Real Decreto 738/1981, desde el que, sin embargo, pretenden cuestionarse en el presente conflicto las reglas constitucionales de atribución de competencias.

c) Con independencia de cuanto antecede, cabe mencionar otros factores, relacionados con el alcance y funcionalidad de la homologación de tipo, que están claramente presentes en el asunto y refuerzan la atribución al Estado de la competencia controvertida.

El primero de ellos es el referido al alcance internacional del problema en cuanto afectado por la multiplicidad de reglamentaciones internacionales aplicables en España como consecuencia de los convenios firmados

por nuestro país en el seno de organizaciones de esa naturaleza, con otras naciones a título bilateral o como consecuencia de nuestra incorporación a la CEE.

Por otra parte, conviene también resaltar que la homologación de tipo realizada por la Administración central abre las puertas del mercado nacional tanto a los vehículos fabricados en España como a los de importación, constituyendo un instrumento de política comercial que ha de quedar en manos del Estado, tanto respecto de otros países como de cara al comercio interior. Fácil es, pues, constatar que el propio principio de unidad de mercado [(art. 139.2 C.E., manifestación del más general de unidad del orden económico en todo el territorio nacional (STC 96/1984)], representa igualmente un factor determinante de la atribución al Estado de la competencia aquí controvertida, la cual por su propia naturaleza excede claramente del círculo de interés público cuya tutela corresponde a la Comunidad recurrente (art. 137 C.E.).

5. Por providencia de 18 de enero de 1994, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 siguiente.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia, promovido por la Generalidad de Cataluña, tiene por objeto diversos preceptos del Real Decreto 2.140/1985, de 19 de octubre, sobre normas para la homologación de automóviles, remolques y semirremolques, así como de partes y piezas de dichos vehículos.

En lo sustancial, alega la Comunidad actora que su competencia en materia de industria (art. 12.1.2 E.A.C.) ha sido vulnerada por cuanto los preceptos reglamentarios controvertidos atribuyen al Ministerio de Industria y Energía el ejercicio de la actividad ejecutiva de homologación de los referidos vehículos y partes y piezas de los mismos, a la vez que rechaza que el art. 149.1.21.º de la C.E., en virtud del cual se atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «tráfico y circulación de vehículos a motor», pueda operar como título habilitante de los mismos. Este título, precisamente, es el que el Abogado del Estado trae a colación para sostener la adecuación del Real Decreto 2.140/1985 al orden constitucional de distribución de competencias, pues, en su opinión, la homologación prevista tiene la finalidad de comprobar las características de los vehículos, no desde el punto de vista puramente mecánico, sino en aras de la seguridad del tráfico y de la protección medio ambiental. A ello, añade el representante del Gobierno de la Nación que la competencia estatal queda reforzada por el alcance internacional que presenta la actividad homologadora dada la multiplicidad de reglamentaciones internacionales que han de ser aplicadas en esta materia y por el hecho, también, de que la homologación de tipo de vehículos constituye un instrumento de política comercial que el propio principio de unidad de mercado y de libre circulación de bienes (art. 139.2 C.E.) obliga a reservar al Estado.

En relación a esta última alegación, la apelación al principio de unidad de mercado no es un factor determinante de la atribución al Estado de la competencia controvertida, de modo que la incidencia de la homologación en la puesta en el mercado de los automóviles y para su libre circulación, no dota al Estado —así se ha precisado reiteradamente, desde las SSTC 71/1982, fundamento jurídico 7.º y 95/1984, fundamento jurídico 7.º de nuevas competencias que no resulten de lo establecido por las normas constitucionales atributivas de las mismas, entre las que no se incluye, obviamente,

el art. 139.2 de la C.E. Tampoco resulta relevante el alegato del alcance internacional que conlleva la actividad homologadora de automóviles, pues, como reiteradamente hemos afirmado, la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 de la C.E. que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea (STC 80/1993, fundamento jurídico 3.º, con cita de otras más).

Consecuentemente, la resolución de la controversia ha de examinarse en función de los dos títulos competenciales principales invocados por las partes —industria, por parte de la Comunidad Autónoma, y tráfico y circulación de vehículos a motor, por parte del Estado—. Para ello, resulta obligado precisar el ámbito material al que debe reconducirse la actividad homologadora de automóviles, remolques y semirremolques y de las partes y piezas de dichos vehículos, de acuerdo con la propia regulación adoptada por la norma controvertida.

2. En lo sustancial, el Real Decreto 2.140/1985, de 9 de octubre, objeto de la controversia, tras establecer la regla general de que todos los vehículos y elementos de los mismos deberán corresponder a tipos homologados como condición previa para que puedan ser matriculados para su circulación por las vías públicas del territorio nacional (art. 1), en los arts. 3 y ss. regula el procedimiento de obtención de la homologación de tipo.

Esta homologación o aprobación del tipo, configurada como procedimiento dirigido primordialmente al control de las características y condiciones técnicas de los vehículos desde las perspectivas activa y pasiva de la seguridad vial, no alcanza al examen individual y singularizado de cada vehículo antes de su matriculación y puesta en circulación, sino que se realiza sobre un vehículo prototipo representativo de una serie, asegurándose, como medida complementaria, que las características de los vehículos de serie se correspondan y ajusten a las del vehículo prototipo homologado mediante controles aleatorios de la producción, a fin de comprobar la conformidad de producción de la serie.

De este modo, la norma cuestionada dispone que para la obtención de la homologación de tipo es preciso, entre otros requisitos, someter el vehículo prototipo a las comprobaciones, mediciones y ensayos que permitan verificar las características del mismo y su acomodación a las reglamentaciones técnicas y de seguridad vial aplicables, efectuándose esas operaciones en un Laboratorio oficial que reflejará los resultados obtenidos en el correspondiente acta de ensayo de homologación de tipo (arts. 3 y 4).

Tras esta operación de homologación o aprobación del tipo, y concedida ésta, la norma cuestionada prevé una segunda actuación, la de la verificación de que la producción en serie se ajusta al tipo homologado, procediéndose a tal efecto a un control por muestreo estadístico cuyos resultados se reflejarán en un acta de conformidad de la producción (art. 5).

Por último, en determinados supuestos (los enumerados en el art. 2: vehículos fabricados en España en un número no superior a 50 unidades del mismo tipo; prototipos o preseries que pertenezcan a los proyectos en fase de desarrollo por los vehículos españoles; vehículos fabricados para usos específicos muy concretos; vehículos nuevos de importación que, imputados directamente por el propietario, correspondan a tipos ya homologados en España; etc.), no es precisa la homologación de tipo como condición para la matriculación o puesta en circulación del vehículo, previéndose en

estos casos, una inspección técnica unitaria previa a la expedición de la correspondiente tarjeta ITV.

La impugnación efectuada por la Generalidad de Cataluña viene motivada porque la solicitud y la concesión o denegación de la homologación de tipo queda encomendada al Ministerio de Industria y Energía, al igual que el conocimiento de los actos de conformidad de la producción, la acreditación de los Laboratorios oficiales y la competencia para la exigibilidad de determinadas homologaciones parciales. No se cuestionan, por tanto, las previsiones que se refieren a la ordenación de los aspectos sustantivos del régimen de homologación (vehículos que no necesitan obtenerla, definición de «tipo» de vehículo, exenciones y casos especiales de homologación, infracciones y sanciones, etc.) o que regulan el procedimiento mismo de obtención de la homologación, sino justamente todas aquellas que atribuyen al Ministerio de Industria y Energía la competencia gestora y decisoria, en ejecución de esas normas sustantivas y procedimentales, sobre la señalada homologación y demás actuaciones conexas.

3. En principio, una actividad administrativa meramente homologadora de cualesquiera productos industriales habría de considerarse como una actividad reconducible a la materia de industria, dado que a través de la homologación se vienen a constatar las características técnicas del prototipo de un producto industrial y a certificar, en su caso, por la Administración Pública que ese prototipo cumple los correspondientes requisitos técnicos reglamentarios. No obstante, en relación con determinados productos industriales, esa actividad administrativa puede incidir en otras competencias que pueden incluso llegar a considerarse prevalentes. Tal ocurre en el caso de los automóviles y demás vehículos a motor, productos industriales cuya seguridad afecta a la materia de tráfico, que es competencia del Estado. No cabe duda que las actuaciones relativas al establecimiento de las condiciones técnicas que deben cumplir los vehículos al objeto de garantizar en el momento de su utilización la seguridad del tráfico y de los requisitos técnicos que deben de incorporar para proteger a los usuarios de los diversos transportes, ha de encuadrarse en la materia de tráfico, competencia del Estado, así lo ha reconocido este Tribunal, varias Sentencias, entre otras las SSTC 59/1985, 181/1992 y 203/1992.

La propia Comunidad Autónoma admite que corresponde al Estado, dentro de su competencia en materia de tráfico, la determinación de los elementos que deben llevar los vehículos para garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas en los diversos transportes, pero entiende que le correspondería la competencia ejecutiva de esa regulación, como actividad de mera verificación o comprobación, de igual naturaleza que la inspección técnica de vehículos que ya viene asumida por la Generalitat, y por ello incluíble en la materia de industria.

Ciertamente en la STC 203/1992 hemos afirmado que la garantía de la seguridad en el transporte se asegura directamente mediante la regulación de los requisitos técnicos que deben cumplir vehículos destinados a ese transporte y mediante la actividad normativa y ejecutiva relativa a la circulación, conducción, acompañamiento, control, vigilancia, dirección y coordinación en caso de accidente, actividades encuadrables en las competencias estatales de tráfico y de transporte, pero que en rigor no puede calificarse como actividad ejecutiva de la ordenación del tráfico o del transporte la actividad técnica de contrastación limitada a comprobar si un producto industrial cumple los requisitos técnicos exigidos por la normativa aplicable, actividad que por su objeto y contenido corresponde a la materia de indus-

tria, y en particular a la de la seguridad de los productos, aunque sus efectos puedan incidir en el transporte o en la seguridad vial (fundamento jurídico 4).

4. De acuerdo con esta doctrina es posible examinar de forma particularizada los preceptos del Real Decreto 2.140/1985 objeto del presente conflicto:

a) El art. 3 en sus apartados 1.1, 3 y 4, y en conexión con el art. 6, apartado 1; art. 4 en su apartado 5.1; art. 8 en sus apartados 1, 3, 4, y 5; art. 9 en sus apartados 1.8, 2.2, y 3.2, se refieren todos ellos a homologaciones de tipo, o ante exenciones concretas a esa necesidad de homologación. Esta actividad administrativa de aprobación del tipo tiene un alcance general, por lo que no cabe entenderla como una mera ejecución de una previa normativa reguladora. Estamos ante un modelo, resultado de procesos tecnológicos y de diseños propios del fabricante, sometido a un estudio por parte de la Administración para su aprobación, por así decirlo genérica, en cuanto que se trata de aprobar un modelo para su posterior comercialización o fabricación. Por eso este tipo de homologación tiene un alcance general, y permite al fabricante o importador de los vehículos que reúnan las características del tipo homologado su comercialización, y para los particulares la utilización de ese tipo de vehículo, para circular por las vías públicas. La homologación genérica de un tipo de vehículo es una actividad administrativa por medio de la cual se asegura que el modelo de vehículo, en su conjunto y en cada una de sus partes, es, a efectos del tráfico, circulación y seguridad vial, seguro, y que así lo habrán de ser si se acomodan a las prescripciones del tipo homologado todos los vehículos que respondan a ese modelo. Por ello, la homologación del tipo supone algo más que una mera verificación, implica determinar las condiciones técnicas del vehículo, sus elementos de seguridad activa y pasiva, en relación también con el régimen de su utilización.

En esta actividad de homologación, en que se determinan los elementos concretos que deben llevar los vehículos para garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas, es sin duda alguna predominante el elemento de la seguridad en el tráfico, desde la doble perspectiva activa y pasiva de la seguridad vial, aparte de otros como la garantía de uniformidad de las condiciones básicas y la afectación de intereses que exceden del ámbito autonómico (STC 71/1982, fundamento jurídico 1.º), por lo que ha de estimarse que entra dentro de la competencia estatal sobre tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21.ª C.E.).

Por consiguiente, los citados preceptos que regulan el procedimiento de obtener la homologación del tipo de vehículo o la homologación parcial de determinados equipos y piezas para los vehículos, así como la de los vehículos concretos en lo que se refiere a aspectos parciales de su comportamiento, no conculcan el orden constitucional de competencias, al encomendar al Estado dicha actividad.

b) La conclusión anterior no es aplicable sin embargo a otros actos de verificación previstos en el Real Decreto 2.140/1985, y que se refieren a supuestos distintos de la obtención de la homologación del tipo, y que cabe considerar como meros actos de ejecución, sin innovación normativa alguna, de acuerdo con la normativa estatal y encaminados al control de las características técnicas en ella fijadas. Dentro de estas actividades de mera verificación pueden considerarse las previstas en el citado Real Decreto en el art. 5, relativo a la conformidad de la producción, en el art. 8, apartado 6, relativo a la conformidad de la producción en serie con el tipo homologado de determinados equipos y pie-

zas para vehículos; en el art. 9, en relación a los requisitos aplicables a las exenciones de homologación del tipo y en el art. 11 en relación con vehículos usados de importación matriculados en el extranjero, que corresponden a un tipo ya homologado en España.

No cabe excluir, en efecto, una intervención de la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de su competencia en materia de industria, en actividades ejecutivas de mera verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos, una vez homologados por el Estado los tipos de los vehículos, sus equipos, sus repuestos y accesorios. Como hemos dicho en la STC 203/1992, no puede calificarse como actividad ejecutiva de ordenación del tráfico o del transporte la actividad técnica de contrastación limitada a comprobar el cumplimiento por un producto industrial de determinados requisitos técnicos exigibles de acuerdo a la normativa estatal, siendo una actuación que por su objeto y contenido corresponde a la materia de industria, aunque sus efectos puedan incidir en el transporte o en la seguridad vial. Por consiguiente, las facultades atribuidas al Ministerio de Industria y Energía en los arts. 5, 8.6, 9 y 11, corresponden a la Generalitat de Cataluña respecto a las empresas fabricantes o exportadoras radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma.

c) El art. 7 establece que el Ministerio de Industria y Energía procederá a la acreditación de los laboratorios en la forma establecida en el Real Decreto 2.584/1981, mientras que el art. 7.2 reconoce a la Estación de Mecánica Agrícola del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para efectuar la clasificación de los tractores agrícolas y los ensayos de sus reglamentos parciales. En cuanto se refiera en uno y otro caso a los laboratorios a los que se encomienda la homologación de tipo, esa competencia corresponde al Estado, en otro caso, el titular de la competencia será la Generalidad de Cataluña

d) El art. 14, en su párrafo 1.2, considera como infracción sancionable la puesta en el mercado de equipos y componentes bajo una homologación ya caducada salvo para los repuestos de vehículos que hayan dejado de fabricarse y para los cuales se haya establecido una excepción por resolución expresa del órgano competente del Ministerio de Industria y Energía. Nos encontramos aquí con excepciones concretas a la prohibición general establecida por la norma estatal, en el ejercicio de las competencias propias en materia de seguridad de tráfico, y, como en otros supuestos similares hemos afirmado, es el mismo órgano competente para establecer la regla quien puede determinar la excepción a la misma en el caso concreto. Por lo que el art. 14.1.2 no conculca el orden constitucional de competencia, y la atribución al Ministerio de Industria y Energía para el establecimiento de la excepción puede considerarse incluida en la competencia estatal en materia de tráfico y vehículos a motor.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente conflicto de competencia y, en su virtud:

1.º Declarar que corresponde a Cataluña la titularidad de las competencias ejecutivas previstas en los arts. 5, 8, núm. 6, 9 y 11, del Real Decreto 2.140/1985, de 9 de octubre, sobre normas para la homologación

de tipos de vehículos, remolques, semirremolques y partes y piezas, y en conexión con las mismas las previstas en el art. 7 de dicho Real Decreto.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinte de enero de mil novecientos noventa y cuatro.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Eugenio Díaz Eimil.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer en la Sentencia de 20 de enero de 1994 recaída en el conflicto positivo de competencia núm. 302/86 al que se adhiere el Magistrado don José Gabaldón López*

Disiento, con todo respeto, de la presente Sentencia en cuanto atribuye al Estado las actividades relativas a la homologación de tipos de vehículos contempladas en los arts. 3.1.1; 3.1.3; 3.1.4; 4.5.1; 6.1; 7; 8.1; 8.2; 8.3; 8.4; 8.5 y 14.1.2 del Real Decreto de 9 de octubre de 1985 objeto de este conflicto positivo de competencia.

A mi juicio, como se dijo en la STC 203/1992 en relación con determinadas actividades ejecutivas de aprobación y registro de tipos de cisternas, contenedores-cisterna y vagones-cisterna para el transporte de mercancías peligrosas, la homologación de tipos —aquí de vehículos, remolques, semirremolques y piezas, allí de cisternas— es una actividad ejecutiva de verificación reglada del cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en la legislación estatal y, en tanto que tal actividad de comprobación de las características técnicas de un producto industrial, debe incluirse en la materia de industria y, más concretamente, en la de seguridad industrial. En la citada Sentencia se afirmó que la regulación de los requisitos técnicos necesarios para la homologación corresponde al Estado en virtud de sus competencias sobre normas relativas a la seguridad industrial e incluso sobre tráfico y circulación de vehículos a motor ya que, a pesar de que no se trata de una actividad de ordenación del desplazamiento o circulación de vehículos por las vías públicas, por su conexión finalista con la seguridad vial, podía, excepcionalmente, considerarse encuadrada dicha regulación en la referida materia de tráfico y circulación de vehículos. Sin embargo, se añadía, de esta excepción no pueden irse derivando nuevas excepciones. Por ello, la actividad industrial de verificación reglada del cumplimiento de esta normativa, aunque puede tener alguna repercusión indirecta sobre la seguridad del tráfico, por su objeto y contenido debe incluirse en la materia de seguridad industrial. Así se entendió respecto de la homologación de cisternas, contenedores-cisternas y vagones-cisternas para el transporte de mercancías peligrosas; así se entiende —correctamente a mi entender— en la presente Sentencia respecto de la verificación de que la producción en serie se ajusta al tipo homologado y respecto a las inspecciones técnicas unitarias relativas a los vehículos que no requieren homologación según el art. 2 del Real Decreto y, en fin, así viene entendiéndose pacíficamente en relación con la inspección técnica y las revisiones periódicas de vehículos automóviles (las ITV) atribuidas a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus competencias en materia de industria. A estas actividades ejecutivas no alcanza la excepción por razones de conexión finalista.

Sin embargo, según la resolución de la que discrepo, la conclusión alcanzada respecto a la homologación de cisternas, a la verificación de la conformidad a los tipos de los vehículos producidos en serie y a las inspecciones técnicas, no es aplicable a la homologación de tipos de vehículos, remolques, semirremolques y piezas.

Es cierto que no es exactamente lo mismo homologar tipos que verificar la conformidad con ellos de las unidades producidas o realizar inspecciones técnicas posteriores. Tampoco es lo mismo homologar tipos de vehículos y remolques que homologar cisternas para el transporte de mercancías peligrosas. Sin embargo, lo que aquí debe analizarse es si las diferencias entre estas actividades tiene relieve a los efectos de su calificación competencial. Planteada así la cuestión, a mi juicio debe concluirse que las diferencias entre estas actuaciones carecen de toda significación desde el punto de vista competencial. La argumentación aducida por la Sentencia en sentido contrario me parece poco convincente. La justificación de la distinta calificación material pretende basarse en el hecho de que, según se dice en el fundamento 4.º, la aprobación administrativa del tipo de vehículo tiene un alcance general que implica determinar las características técnicas del vehículo, sus elementos de seguridad activa y pasiva, lo que le aleja de la mera ejecución de una normativa previa. Pues bien, a mi entender, frente a esta configuración, la homologación de tipos de vehículos es una mera actividad ejecutiva de verificación reglada que no permite determinar las condiciones técnicas de los vehículos, sino comprobar si los modelos presentados se ajustan a las características previamente establecidas en la normativa correspondiente, por ello, a los efectos de su encuadramiento competencial, se trata de una actividad que por su contenido y objeto en nada se diferencia de la actividad de verificación de los vehículos producidos en serie y de las inspecciones técnicas que también tiene este carácter de actos de verificación reglada. Y, sobre todo, en nada se justifica la distinción entre la homologación de tipos de vehículos, remolques, semirremolques y piezas y la homologación de cisternas, contenedores-cisternas y vagones-cisternas, ni el objeto ni el contenido de la actividad es distinta, ni puede afirmarse que los peligros para la seguridad del tráfico sean superiores en el caso de la homologación de los vehículos que en el de las cisternas para el transporte de mercancías peligrosas.

Por todo ello, las actividades relativas a las homologaciones de tipos de vehículos, remolques, semirremolques y piezas a las que se refieren los arts. 3.1.1; 3.1.3; 3.1.4; 4.5.1; 6.1; 7; 8.1; 8.2; 8.3; 8.4; 8.5 y 14.1.2 debían haberse encuadrado en la materia de industria y, en consecuencia, debía haberse reconocido que su titularidad corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Madrid, a veinte de enero de mil novecientos noventa y cuatro.—Firmado: Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Luis López Guerra a la Sentencia recaída en el conflicto positivo de competencia núm. 302/86*

Discrepo de la decisión adoptada por la mayoría del Pleno del Tribunal en el conflicto positivo de competencia núm. 302/86. A mi parecer, debiera haberse reconocido que la competencia controvertida, en todos sus aspectos, pertenecía al Estado.

Me fundo para ello en la dicción del art. 149.1.21.ª de la Constitución, así como en la constante jurisprudencia de este Tribunal al respecto. La primera atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor. La segunda ha interpretado este precepto en el sentido de que han de encua-

drarse dentro de esa competencia las actuaciones relativas a las condiciones técnicas que deben cumplir los vehículos al objeto de garantizar la seguridad del tráfico (SSTC 59/1985, 181/1992, y la propia Sentencia de que discrepo, en su fundamento jurídico 3.º). Esta seguridad del tráfico aparece como una materia que se encomienda a las autoridades estatales, sin que la Constitución distinga al respecto entre actividades normativas (legales o reglamentarias) y meramente ejecutivas: la Constitución persigue el establecimiento y mantenimiento de un régimen común, en todo el territorio, que garantice unas condiciones idénticas de seguridad a conductores, pasajeros, y en general a los afectados por la circulación y tráfico de vehículos de motor.

En mi opinión, es esta reserva global de la materia al Estado, y no la naturaleza (legal, reglamentaria o ejecutiva) de las actividades que incidan en la seguridad del tráfico y la circulación, lo que debe determinar la atribución de la competencia. En el presente caso, la regulación introducida por el Real Decreto 2.140/1985, de 9 de octubre, tiene una profunda incidencia en la seguridad de tráfico. Se refiere a cuestiones como son la homologación de los tipos de vehículos que pueden circular, respecto de criterios o exigencias previamente establecidas; así como a la verificación de que, efectivamente, la producción o puesta de otro modo en circulación, de vehículos se adecúa a las características del tipo o modelo homologado. Se trata, en todo caso, de actividades ejecutivas de una normación previa, y ello tanto en lo que afecta a la homologación de tipos o modelos (arts. 3, 4, 6, 8, aps. 1, 3, 4 y 5, 9, aps. 1.8, 2.2, y 3.2) como a la verificación de la fidelidad de vehículos concretos a esos tipos (arts. 5, 8.6, 9 y 11) como, finalmente, a la acreditación de los correspondientes laboratorios (art. 7). En todas ellas es, evidentemente, la seguridad del tráfico, o, más precisamente, la uniformidad de condiciones de seguridad del tráfico, el objeto perseguido por la normativa estatal.

Como consecuencia, no es relevante la diferencia que se establece en la Sentencia entre diversos grados o tipos de actividades de ejecución. La homologación de tipos es una actividad ejecutiva (no es, estimo, normativa), con incidencia en la seguridad del tráfico; la verificación de la adecuación de los vehículos concretos a esos tipos es, de nuevo, una actividad de ejecución, también relevante para la seguridad vial. El establecimiento de una diferencia entre estas actividades, atribuyendo una de ellas (la homologación) al Estado, y otra (la verificación) a la Comunidad Autónoma, a la vez que se reconocen dos tipos de laboratorios para realizar los correspondientes exámenes y ensayos (unos, acreditados por el Estado, y otros acreditados por la Comunidad Autónoma), creo que no responde a la reserva global y sin excepciones que realiza el art. 149.1.21.ª C.E. en favor del Estado de la materia «tráfico y circulación de vehículos a motor».

La decisión de que discrepo no resulta justificada en atención al precedente que establece la STC 203/1992. En esa Sentencia se atribuía, en relación con un tipo determinado de vehículos, a la competencia autonómica, las actividades «relativas al proceso de fabricación y homologación de los elementos que deben incorporar determinados vehículos»; se reconocía a la Comunidad Autónoma de Cataluña toda la competencia (en cuanto a unos vehículos determinados) de los «actos de gestión atinentes a la actividad de registro y aprobación de tipos» [fundamento jurídico 4.º a)]. No se establecía, pues, diferencia alguna entre actividades ejecutivas de homologación y de verificación, ni, por tanto, a partir de la doctrina sentada en la Sentencia citada (y que se refería a un supuesto específico), cabe inferir que esas acti-

vidades deban estar sometidas a regímenes y competencias diversas.

Concluyo de todo ello que la presente decisión no aparece sustentada por las previsiones constitucionales aplicables (art. 149.1.21.ª C.E.) ni por la Sentencia que se aduce como base doctrinal (STC 203/1992). Antes bien, y como ya manifesté, y he defendido en el Pleno con los mismos argumentos ahora expuestos, la distribución competencial constitucional y estatutaria, y nuestra propia jurisprudencia, hubiera debido llevarnos a atribuir al Estado la competencia que se discute.

Madrid, a veinte de enero de mil novecientos noventa y cuatro.—Firmado: Luis López Guerra.—Rubricado.

**3805** *Pleno. Sentencia 15/1994, de 20 de enero de 1994. Cuestión de inconstitucionalidad 705/1989. En relación con el art. 54.1 de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.*

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

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 705/89, promovida por el Juzgado de lo Social núm. 2 de Murcia, en relación con la supuesta inconstitucionalidad del art. 54.1 de la Ley General de la Seguridad Social por oposición al art. 14, en relación con los arts. 1 y 9.3, de la C.E.

Han comparecido en el proceso el Gobierno, representado por el Abogado del Estado, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 17 de abril de 1989 tuvo entrada en este Tribunal una cuestión de inconstitucionalidad elevada por el titular del Juzgado de lo Social núm. 2 de Murcia en relación con el art. 54.1 de la Ley General de la Seguridad Social (L.G.S.S.), por contravenir el art. 14 de la Constitución en relación con los arts. 1 y 9.3 del mismo Texto.

La cuestión se suscitó en el marco de un proceso laboral por reclamación de cantidad entablado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (I.N.S.S.) contra doña Ana María Torres Jiménez. El I.N.S.S. reclamaba a la demandada la cantidad de 1.332.400 pesetas, cantidad que resultaba de la suma de las mensualidades de la pensión en favor de familiares percibidas durante el período comprendido entre agosto de 1982 y julio de 1987. La demanda presentada por el I.N.S.S. se basaba en que la Señora Torres Jiménez percibía, además, una pensión de viudedad de clases pasivas del Estado.

Por providencia de 16 de enero de 1989 el Magistrado Juez de lo Social comunicó a las partes que se

le planteaban dudas sobre el art. 54.1 de la L.G.S.S., «que pudiera ser inconstitucional por discriminatorio». La providencia no explicitaba en mayor medida los argumentos que fundamentaban la duda de constitucionalidad alimentada por el Magistrado Juez.

No obstante la notable parquedad de la providencia, las partes presentaron alegaciones. Así, el Fiscal, igualmente escueto, se limitó a decir que se mostraba conforme con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. La parte demandada no formuló alegaciones, pero sí lo hizo el Abogado del I.N.S.S., quien manifestó que el precepto cuestionado no afectaba al fondo del asunto, que la cuestión era innecesaria para la solución del caso y que, en última instancia, el precepto cuestionado es constitucional, por todo lo cual se oponía al planteamiento de la cuestión.

En definitiva, el Magistrado Juez decidió, por Auto de 1 de abril de 1989, en el que se expresaba que se habían cumplido todas las prescripciones legales salvo la sujeción a los plazos previstos, por resultar tal cosa imposible dado el volumen de los asuntos que se encontraban en tramitación en el órgano judicial, elevar a este Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad.

2. El Magistrado Juez parte en su exposición de que el art. 54.1 L.G.S.S. prevé la posibilidad de que el beneficiario de las prestaciones de la Seguridad Social ejerza tardíamente su derecho, lo que, de reconocerse éste con efectos retroactivos, podría causar grave quebranto a las arcas públicas. De ahí que el legislador proteja al sistema público de Seguridad Social ante estas eventualidades, disponiendo que el derecho prescribe a los cinco años y, sobre todo, que su eventual reconocimiento tardío tendría una eficacia retroactiva limitada a tres meses.

En opinión del Juez el precepto cuestionado debe regir, también, el ejercicio tardío, por parte del I.N.S.S., de su derecho al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, ex art. 56.1 L.G.S.S. Se cita la jurisprudencia del Tribunal Supremo que aplica al reintegro por percepciones irregulares el plazo de prescripción de cinco años establecido, para el reconocimiento de derechos, en el propio art. 54.1 L.G.S.S. De ello deduce el promotor de la cuestión que este mismo precepto vulnera el art. 14 C.E. en relación con los arts. 1.1 y 9.3 de la misma.

La discriminación derivaría de que, si bien la prescripción a los cinco años prevista legalmente para el reconocimiento de las prestaciones sociales ha sido declarada por la jurisprudencia como aplicable, también, al reintegro de percepciones indebidamente recibidas, la retroactividad máxima de tres meses que el mismo precepto establece para el efectivo devengo de las prestaciones no es, sin embargo, aplicable para el reintegro de las cantidades irregularmente percibidas. La inexistencia de tal previsión legal puede ocasionar a los ciudadanos graves trastornos, debido a que se les obliga a reintegrar una cantidad elevada.

A juicio del Magistrado, tanto el derecho a las prestaciones regulado en el art. 54.1 L.G.S.S. como las cantidades indebidamente percibidas constituyen supuestos similares: conocen igual tratamiento periódico y sucesivo y constituyen un derecho de crédito de parecida textura. Sin embargo, no reciben igual tratamiento jurídico, puesto que en un caso —el reconocimiento tardío de prestaciones— se establece un límite de tres meses y en el otro no, siendo así que en ambas hipótesis lo que se busca es la evitación de las dañosas consecuencias que para el patrimonio del gestor, en el primer caso, o del pensionista, en el segundo, puede generar la obligación de hacer efectiva una cantidad que se hace elevada debido a la acumulación de vencimientos periódicos.