

6198 Pleno. Sentencia 52/1994, de 24 de febrero de 1994. Conflicto positivo de competencia 779/1987. Promovido por la Junta de Andalucía, en relación con el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 9 de enero de 1987, por el que se autorizó la enajenación al ICONA de la entidad «La Almoraima, Sociedad Anónima». Voto particular.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 779/87, promovido por la Junta de Andalucía, representado por el Letrado del Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia, frente al Gobierno de la Nación, en relación con el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 9 enero 1987, por el que se autorizó la enajenación al ICONA de la entidad «La Almoraima, Sociedad Anónima» y otros extremos. Ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 6 junio 1987, el Letrado designado para representar a la Junta de Andalucía planteó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, por entender que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 enero 1987, que había sido notificado a la Comunidad Autónoma el siguiente 4 febrero, no respetaba el orden de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad.

En su escrito formula el siguiente suplico:

1.º Que sólo es competencia del Gobierno de la Nación el señalamiento, expreso o tácito, de un destino definitivo que sirva al fin expropiatorio al que deben afectarse los bienes y derechos expropiados a que se refiere el apartado II del mencionado Acuerdo, y que es la Junta de Andalucía la legítima titular de la competencia para la realización concreta del destino ya asignado, mediante el aprovechamiento forestal de la finca, por lo que en consecuencia habrá de declararse válido el señalamiento tácito de destino definitivo contenido en dicho apartado. Nulo el encargo implícito asignado al ICONA. Nula la venta al ICONA de «La Almoraima, Sociedad Anónima». La procedencia de que se transfieran a la Junta de Andalucía los medios patrimoniales precisos para el ejercicio de la citada competencia.

2.º Que son igualmente competencia de la Junta de Andalucía las eventuales acciones de reforma agraria previstas en el apartado IV del citado Acuerdo, por lo que deberá modificarse su redacción aclarando que, en el caso de que los bienes expropiados se destinen a una finalidad redistributiva de la propiedad agraria, se respetarán las competencias de la Comunidad Autónoma

andaluza previstas en el art. 18.1.4.º de su Estatuto de Autonomía efectuando, en su caso, la transferencia de los medios patrimoniales precisos.

3.º Que es competencia de la Comunidad Autónoma andaluza la realización de las actuaciones previstas en el apartado V del repetido Acuerdo debiendo modificarse su redacción en el sentido de atribuir a aquélla el encargo asignado en el mismo al IRYDA.

Mediante otrosí interesa la suspensión cautelar del Acuerdo controvertido, para evitar el riesgo de que la realización de asentamientos haga ineficaz una eventual Sentencia favorable.

2. La Comunidad Autónoma funda su pretensión en las siguientes razones:

a) Al rechazar el requerimiento de incompetencia, dirigido por la Junta al Gobierno el 1 abril 1987, éste invocó como únicos títulos competenciales los de bases y ordenación del crédito, banca y seguros, y general de la economía (núms. 11 y 13 del art. 149.1 C.E.). En estos títulos sólo se pueden encuadrar las medidas destinadas a conseguir objetivos de política económica nacional, o la unidad del orden económico nacional. Sin embargo, la expropiación de los bancos y otras sociedades que componían el grupo «Rumasa, Sociedad Anónima», constituye una medida singularísima de reacción frente a una amenaza constituida por una situación excepcional (art. 1 de la Ley 7/1983, y STC 111/1983, fundamento jurídico 7.º).

b) Las medidas adoptadas al amparo de la competencia sobre el orden público económico limitan su eficacia a restaurarlo. Conseguido su objetivo el título decae. En el caso que nos ocupa, la finalidad de restauración se ha intentado obtener mediante una expropiación legislativa singularísima, que permitiera un desamparamiento inmediato de los responsables del grupo, el saneamiento de las empresas y la adscripción a un destino definitivo que sirva al fin expropiatorio, aunque esta afectación final se satisface con independencia del camino que posteriormente se eligiera (STC 166/1986, fundamento jurídico 15). Sólo la elección del destino de los bienes y derechos expropiados, de conformidad con la finalidad perseguida, pertenece al ámbito del orden público económico, pero no su realización. La efectiva actuación del destino asignado corresponde a la entidad pública competente para ello, según el orden normal de distribución de competencias. En consecuencia, cuando la realización del destino asignado exceda del ámbito de poder reservado constitucionalmente al Estado, éste debe transferir los medios patrimoniales a quien resulte competente, sin que pueda invocar el título excepcional para derogar el orden constitucional de distribución de competencias.

c) Del Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 enero 1987 no interesa el apartado I, que se refiere a la incorporación al Patrimonio del Estado de manera definitiva del capital de ciertas sociedades, así como la venta de otras del propio Estado. Tampoco tiene interés el apartado III, pues la actividad de saneamiento en él definida es previa también a la fijación del destino definitivo. El objeto propio del presente conflicto lo constituyen los apartados II, IV y V.

La finalidad del apartado II es la incorporación al patrimonio del ICONA de la sociedad «La Almoraima, Sociedad Anónima». El ICONA es un organismo autónomo adscrito al actual Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, según el art. 1 del Decreto-ley 17/1971, de 28 octubre. Como Administración institucional tiene fines limitados, y sus medios personales y patrimoniales

son instrumentales, afectos al cumplimiento de dicho fin. La consecuencia es que la adscripción al mismo de medios patrimoniales sólo puede hacerse para el cumplimiento de sus fines propios (art. 80 de la Ley del Patrimonio del Estado y art. 10 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas). La venta de la sociedad mencionada al ICONA implica de modo concluyente la voluntad de fijar como destino de aquélla alguno de los fines del Instituto fijados en el art. 3.2 del Decreto-ley de 1971. La cuestión radica en que las competencias a cuyo ejercicio puede adscribir el ICONA los bienes adquiridos no le corresponden en el ámbito territorial de Andalucía, sino que son de la exclusiva titularidad de ésta, conforme a los arts. 13.7 y 18.1.4 E.A.A., así como el Real Decreto 1096/1984.

De ningún modo se encuentra justificado que la administración de montes o masas forestales concretas se encuentre entre las bases de ordenación del crédito, o planificación general de la economía. Y el que las fincas sean propiedad de un ente instrumental es igualmente irrelevante, pues la interposición de personas jurídicas no puede utilizarse para crear títulos competenciales inexistentes, basados en facultades dominicales o para burlar el orden de competencias. El Acuerdo gubernamental requerido sólo aplica la Ley 7/1983, en la medida en que asigna los bienes expropiados un destino definitivo, pero no en cuanto confiere al ICONA el encargo implícito de realizar actuaciones que son competencia de la Comunidad Autónoma andaluza en su territorio. Sentado que es válida la fijación tácita de destino de los bienes expropiados a fines de explotación forestal y de conservación de la naturaleza, y dado que la realización del mismo compete a la Comunidad Autónoma, deberá procederse a la transferencia a ésta de los medios patrimoniales precisos para aplicarlos a su cumplimiento.

d) El apartado IV del Acuerdo impugnado delega en dos Ministros la facultad de decidir sobre el destino final de las fincas pertenecientes al resto de sociedades, haciéndolas permanecer en el Patrimonio del Estado, o bien adscribiéndolas a una finalidad redistributiva de la propiedad agraria, mediante el asentamiento de cooperativas u otras formas de asociacionismo laboral. No discutimos la competencia estatal para decidir sobre el destino final de los bienes; pero, en caso de que estos se adscriban a una finalidad redistributiva propia de la reforma agraria, deben respetarse las competencias autonómicas prescritas en el art. 18.1.4 del Estatuto andaluz, haciendo al efecto la transferencia de los medios patrimoniales precisos. La argumentación expuesta en el fundamento anterior es plenamente trasladable aquí.

e) El último apartado del Acuerdo asigna al IRYDA el encargo provisional de realizar actividades de reparación, conservación y dirección técnica de las fincas, a fin de obtener su funcionamiento óptimo. Este encargo resulta anómalo en cuanto excede de los fines propios del Instituto, que sólo puede explotar fincas rústicas creando Empresas Nacionales de Transformación Agraria (art. 160 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario), en régimen transitorio, para devolverlas al tráfico jurídico cumpliendo los objetivos previstos por el art. 21 de la citada Ley. Sólo se puede salvar la regularidad del Acuerdo interpretando que el encargo se realiza como preparación de la posible actuación de reforma agraria prevista en el apartado IV. Pero entonces, esas competencias no pueden ser ejercidas por el IRYDA en el territorio de Andalucía, pues corresponden a la Comunidad Autónoma en virtud del art. 18.1.4 del Estatuto, según se expuso anteriormente. El resultado que se obtiene es incrementar la Administración periférica estatal, dupli-

cando innecesariamente los servicios autonómicos existentes.

3. La Sección Cuarta, por providencia de 24 junio 1987, acordó admitir a trámite el conflicto, publicarlo, y dar traslado para alegaciones de fondo, y acerca de la suspensión solicitada.

Tras oír a las partes, el Pleno dictó Auto de 16 julio 1987 denegando la solicitud de suspensión del Acuerdo controvertido.

4. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones el 21 julio 1987, solicitando que se declarase que el conflicto ha sido mal planteado por no existir una real controversia sobre competencias o, alternativamente, que correspondan al Estado las ejercitadas en el Acuerdo objeto del presente conflicto. Apoya su petición en los siguientes fundamentos:

a) Con carácter preliminar formula diversas precisiones sobre el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 enero 1987, cuyo complejo contenido analiza detalladamente. El acuerdo controvertido se basa, en parte, en el art. 5 de la Ley 7/1983, de Expropiación del grupo Rumasa, y en parte constituye ejercicio de facultades reguladas por la legislación del Patrimonio del Estado y por la Ley General Presupuestaria. Todos los actos dispositivos sobre títulos valores que contienen son negocios jurídicos de Derecho privado, por referirse a bienes comprendidos en la esfera del Patrimonio del Estado (art. 4.2 de la Ley de Contratos del Estado); y el ICONA es titular del haz de derechos de socios de «La Almoraima, Sociedad Anónima», en la misma situación que cualquier accionista de una sociedad anónima. Los puntos IV y V del Acuerdo se inspiran en el art. 31 de la Ley del Patrimonio del Estado, que también es aplicable a bienes propiedad de sociedades estatales. El punto V no reclama del IRYDA el ejercicio de poderes o competencias administrativas, sino la realización de ciertas prestaciones de asistencia técnico-agraria, idénticas a las que podría realizar una empresa privada de asistencia agraria; de hecho podrán realizarse a través de otra sociedad estatal, la «Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima» (TRAGSA, Real Decreto 379/1977, de 21 enero, y art. 160 L.R.D.A.).

b) El punto II del Acuerdo de 9 enero 1987 no lesiona las competencias aducidas por la Junta de Andalucía, pues ni representa indebido ejercicio de estas competencias autonómicas, ni conlleva actos que las lesionen o menoscaben, lo que es imprescindible para plantear un conflicto positivo de competencia (STC 110/1983, fundamento jurídico 1.º; 11/1984, fundamento jurídico 2.º, y 119/1986, fundamento jurídico 3.º). La cita de los núms. 11 y 13 del art. 149.1 C.E. se explica por el principio de unidad de la medida (STC 179/1985, fundamento jurídico 1.º), que rige para el caso de la Ley de expropiación de Rumasa. Pero ello no agota los temas que suscita este conflicto.

La Junta no discute la competencia del Estado para autorizar la enajenación de las acciones de «La Almoraima, Sociedad Anónima», a «Rumasa, Sociedad Anónima», y que ésta las transmita al ICONA; sólo discrepa de que el transmisario definitivo no sea la propia Junta. Esta puntualización basta para comprender que no hay aquí materia propia de un conflicto positivo de competencias, porque falta su presupuesto esencial: Controversia sobre competencias. La mejor prueba de ello es la artificiosa división que efectúa el punto II del Acuerdo del Gobierno, entre un señalamiento tácito de destino definitivo, que la Junta acepta como válida, y el encargo implícito al ICONA de realizar las actuaciones correspondientes, que no acepta, así como la autorización de

venta a ICONA. Pero en el punto II del Acuerdo de 9 enero 1987 hay simplemente la autorización de dos actos de disposición *iure privato* sobre ciertos títulos valores; no hay, por tanto, ejercicio de ninguna potestad pública, de ninguna competencia. El ICONA no adquiere más poder jurídico sobre la finca de «La Almoraima, Sociedad Anónima», que el que deriva de su condición de titular del 100 por 100 de su capital social; un poder jurídico que fluye por cauces de estricto Derecho privado, y es absolutamente extraño al ejercicio de cualquier competencia o potestad pública. La sociedad estatal, como todos los propietarios de fincas rústicas de Andalucía, es obvio que queda plenamente sujeta al resultado del ejercicio de las competencias que le corresponden a la Junta con arreglo a su Estatuto de Autonomía, así se traduzcan en la aprobación de normas autonómicas como en la atribución de potestades a la Administración autónoma andaluza.

El principio de especialidad de las Administraciones institucionales no permite confundir dos cosas absolutamente diversas: una, la relación de instrumentalidad con la Administración matriz, y otra, la capacidad jurídica de la Administración institucional, en este caso capacidad jurídico-privada. Los fines del organismo autónomo definen su giro o tráfico propio, el círculo de sus competencias, pero no constituyen causa de restricción de su capacidad jurídico-privada. ICONA puede perfectamente adquirir acciones y fundar sociedades anónimas con sujeción a las leyes; y no sólo con una finalidad enlazada a sus fines y funciones como Administración institucional sino por razones de buena administración de sus bienes patrimoniales, como autoriza el art. 31 de la L.P.E. No hay verdadera controversia de competencias, porque el objeto del punto II del Acuerdo del Consejo de Ministros es autorizar negocios jurídicos privados de disposición sobre títulos valores.

En cuanto al Real Decreto 1096/1984, se refiere a funciones o poderes jurídicos, no a propietarios de monte. La referencia que contiene a la legislación sobre el Patrimonio del Estado alude al patrimonio forestal, regulado por la Ley de 10 marzo 1941, no a la legislación general, sometido al texto articulado de 15 abril 1964. El Patrimonio Forestal del Estado era en realidad la designación de un régimen jurídico administrativo, creado respecto a ciertas masas forestales ingentes, no necesariamente de propiedad patrimonial del Estado. La finca «La Almoraima» nada tiene que ver con ésto, pues se trata de un simple supuesto de explotación patrimonial. Los organismos ICONA e IRYDA intervienen, no como administraciones institucionales estatales, para realizar las funciones administrativas que le están asignadas por la Ley, sino a título de auxiliares técnicos de la explotación patrimonial. Y la posibilidad de que los cultivadores participen en la explotación no supone ninguna acción administrativa de reforma agraria, sino una manifestación de respeto del propietario de la finca a los valores constitucionales reflejados en los arts. 9.2, 40.1, 129.2 y 130.1 C.E.

Por último, tanto la pretensión de que el Tribunal declare nulo un negocio jurídico-privado, como la de que declare que el Estado está obligado a transferir a la Junta de Andalucía no se sabe bien si las acciones de «La Almoraima Sociedad Anónima» o la propiedad de la finca rústica «La Almoraima», son pronunciamientos ajenos a un proceso conflictual, con arreglo al art. 66 LOTC.

c) Tampoco los puntos IV y V del Acuerdo del Gobierno lesionan las competencias aducidas por la Junta de Andalucía. Al decidir conjuntamente ambos Ministros sobre la forma de explotación de las fincas no ejerce ninguna competencia administrativa, forestal o agraria; sino simplemente sobre el modo en que unas sociedades

estatales, propietarias de ciertos bienes inmuebles rústicos, habrán de explotarlos, en el marco de los arts. 31 y 32 L.P.E. La opción para una explotación en régimen cooperativo o societario laboral no entraña una acción pública de reforma agraria; sino simplemente una posible elección *iuri dominii*, en ejercicio del derecho dominical, exactamente igual a como pudiera hacerlo un particular que quisiera que su cortijo fuera explotado según fórmulas participativas. Las sociedades estatales quedarán en su caso sujetas a las normas autonómicas y a las potestades de la Administración agraria andaluza. Igualmente, la intervención del IRYDA —directamente o a través de TRAGSA— tiene carácter provisional y transitorio, y es una mera acción de apoyo técnico para conseguir el funcionamiento óptimo de las sociedades estatales propietarias de los inmuebles. Los puntos IV y V del Acuerdo de 9 enero 1987 se mueven en el ámbito de la explotación patrimonial y no suponen ejercicio de ninguna competencia agraria. En realidad, no hay verdadera controversia de competencias.

5. Del texto del Acuerdo del Consejo de Ministros que motiva el presente conflicto, adoptado en su reunión del día 9 enero 1987, conviene transcribir lo siguiente:

«II. De la misma forma se autoriza la venta de «La Almoraima, Sociedad Anónima», por la Dirección General del Patrimonio a «Rumasa, Sociedad Anónima», por 1 peseta por cada acción y la venta subsiguiente de la misma por «Rumasa, Sociedad Anónima», al ICONA. El precio de venta de «La Almoraima, Sociedad Anónima», al ICONA se fija en la cantidad simbólica de 1 peseta por acción.

IV. Los Ministros de Agricultura y Economía y Hacienda, a la vista del estudio sobre la viabilidad de las fincas de las sociedades, determinarán en su caso aquéllas que deban explotarse bajo la forma de cooperativa o sociedad anónima laboral o bien permanecer en el Patrimonio del Estado.

V. En tanto no se efectúe la venta o adscripción definitiva de las sociedades, las actividades de reparación, conservación y dirección técnica se realizarán por el IRYDA, con la finalidad de conseguir en este período el funcionamiento óptimo de las mismas».

6. El Letrado de la Junta de Andalucía, por escrito de 4 enero 1993, solicitó al Tribunal que decretara la anotación preventiva de la demanda formulada en el presente proceso, al concurrir todos los requisitos legales: Su estimación supondría el reconocimiento de una titularidad competencial de la Junta, y la correlativa incompetencia de la Administración del Estado, de la que puede derivarse una modificación jurídico real inmobiliaria en favor de aquélla con el traspaso de la finca cuya autorización de enajenación es objeto del conflicto; sin que pueda entenderse que produzca perjuicio alguno para la Administración del Estado, comprometiéndose en cualquier caso a reparar los perjuicios que pudieran derivarse de la anotación preventiva.

La Sección Segunda acordó el traslado al Abogado del Estado el 12 enero 1993. Este se opuso a la anotación preventiva en la demanda, pues al ser una garantía para la efectividad del derecho material que se discute en el proceso (arts. 38, 42 y 71 Ley Hipotecaria, y STC 202/1987, fundamento jurídico 5.º), es ajena al presente proceso. En los AATC 148/1990 y 181/1990, se ha admitido dicha anotación como accesoria a la única medida cautelar prevista por la LOTC, en su art. 56.

La Sección Segunda, por providencia de 21 enero 1993, acordó que no había lugar a la anotación preventiva pedida por la representación de la Junta de Andalucía.

7. Por providencia de 22 de febrero de 1994, se acordó fijar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Junta de Andalucía impugna el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros el 9 enero 1987, en el que éste autorizó diversas operaciones relativas a sociedades mercantiles de propiedad pública, que poseen fincas en el territorio de la Comunidad Autónoma. La Junta alega que el Acuerdo estatal viola las competencias que sobre montes, agricultura y reforma agraria, le atribuyen los arts. 13.7 y 18.1.4 de su Estatuto de Autonomía.

Por el contrario, el Abogado del Estado sostiene que el Acuerdo del Gobierno no lesiona ni menoscaba ninguna competencia de la Comunidad Autónoma andaluza. Es más, sostiene que el conflicto ante este Tribunal ha sido mal planteado, pues no existe una real controversia sobre competencias, ni las pretensiones deducidas por la representación de la Junta pueden ser satisfechas en este cauce procesal.

En cuanto a lo primero, alega que el Consejo de Ministros se ha limitado a autorizar negocios jurídicos de Derecho privado: Diversos actos de disposición sobre los títulos valores representativos del capital social de varias sociedades mercantiles de propiedad pública estatal, y diversos actos dirigidos a ordenar y dirigir la explotación patrimonial de fincas rústicas de propiedad del Estado. Autorizaciones que nada tienen que ver con el ejercicio de ninguna potestad pública o competencia administrativa, forestal o agraria, sino con actos de disposición y de uso de propiedades que fluyen por cauces de estricto Derecho privado. En cuanto al segundo aspecto de sus alegatos, el Abogado del Estado afirma que la condena a transferir un bien concreto queda fuera de los poderes del Tribunal, ex art. 66 LOTC.

Pero antes de resolver las dos objeciones procesales formuladas por el Abogado del Estado, dados los términos en que se ha planteado la controversia entre las partes, es preciso perfilar con claridad cuál es el alcance y el significado jurídico del Acuerdo estatal que ha dado origen al presente proceso constitucional.

2. La mera denominación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 enero 1987 da idea de su complejo contenido, cuyo texto íntegro ha sido reflejado en los antecedentes de esta Sentencia. Todas las partes en este proceso se muestran de acuerdo en que ofrece dos aspectos principales: Un conjunto de transmisiones de acciones de sociedades estatales [ex art. 6.1 a) de la Ley General Presupuestaria, hoy texto refundido de 1988, y ex arts. 31 y 100 de la Ley del Patrimonio del Estado de 1964]; y una serie de decisiones acerca de la explotación de las fincas propiedad de tales sociedades.

La más importante de las sociedades concernidas por el acuerdo del Gobierno es «La Almoraima, Sociedad Anónima», propietaria de una finca de ese nombre de más de 14.000 hectáreas, sita en la provincia de Cádiz. Las restantes sociedades son también propietarias de inmuebles rústicos, aunque de menor extensión (que oscila entre 33 y 853 hectáreas), situados en su gran mayoría en territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Las únicas excepciones las ofrece la Compañía «Diago Sociedad Anónima», propietaria de una única finca radicada en la provincia de Madrid, y «Viñedos Españoles, Sociedad Anónima», que junto a tres terrenos situados en Cádiz y Córdoba posee una finca en Ciudad Real y otra en Logroño. De acuerdo con los términos del conflicto, quedan excluidos de la presente

controversia aquella sociedad y las fincas de esta última situadas fuera de la linde andaluza.

La mayoría de las sociedades anónimas afectadas por el Acuerdo litigioso provienen de la expropiación del grupo Rumasa, efectuada por el Real Decreto-ley 2/1983, de 23 febrero, y la Ley 7/1983, de 29 junio. En este conflicto no se cuestiona el origen de la propiedad estatal de las empresas agrícolas afectadas por él. La Junta de Andalucía no controvierte la competencia del Estado en virtud de la cual el Consejo de Ministros autorizó la transmisión de las acciones de las compañías agrícolas que habían pertenecido al grupo Rumasa, que encuentra su fuente inmediata en el art. 5 de la Ley 7/1983, y su cobertura genérica en las bases de la ordenación del crédito y de la planificación general de la actividad económica, reservadas por los núms. 11 y 13 del art. 149.1 C.E. a las instituciones centrales del Estado. Pero sostiene que esas competencias estatales se agotan al afectar los bienes y derechos expropiados a un destino ulterior, que satisfaga la *causa expropiandi*, de acuerdo con la doctrina de la STC 166/1986; y alega que el destino que corresponde a las sociedades y fincas agrícolas sujetas al acuerdo controvertido corresponde a la competencia de su Comunidad Autónoma.

Es este tema el que centra el presente proceso constitucional.

3. En la primera parte de su Acuerdo, el Consejo de Ministros autorizó diversas transmisiones de acciones societarias. En su punto I autorizó la incorporación definitiva a la cartera del Estado de la totalidad del capital social de varias sociedades, algunas que ya eran de su propiedad directa, y otras que le pertenecían indirectamente, a través de la entidad «Rumasa, Sociedad Anónima», cuyo capital es estatal en su totalidad. En su punto II dispuso que «La Almoraima, Sociedad Anónima», fuera vendida por la Dirección General del Patrimonio a «Rumasa, Sociedad Anónima», a un precio simbólico de una peseta por acción; y que, tras llevar a cabo el saneamiento de la compañía (en los términos previstos por el punto III del Acuerdo), «Rumasa Sociedad Anónima» la vendiera subsiguientemente al ICONA, por el mismo precio simbólico.

Es esta última transmisión la que discute la Junta de Andalucía. Para ser precisos, la Junta no controvierte la transferencia de los títulos representativos del capital de «La Almoraima, Sociedad Anónima», por parte de «Rumasa, Sociedad Anónima»; su discrepancia se centra en que el destinatario de dicha transmisión de acciones sea el Instituto para la Conservación de la Naturaleza, y no la Comunidad Autónoma.

En la segunda parte del Acuerdo estatal que suscita el presente conflicto, el Consejo de Ministros adoptó dos decisiones complementarias. En su punto IV dispuso que los Ministros de Agricultura y de Economía y Hacienda determinaran las fincas de las sociedades que debieran explotarse bajo la forma de cooperativa o sociedad anónima laboral, o bien permanecer en el Patrimonio del Estado, a la vista del estudio sobre su viabilidad. En su punto V, por otro lado, encomendó al IRYDA las actividades de reparación, conservación y dirección técnica, en tanto no se efectuara la venta o adscripción definitiva de las sociedades.

Ambas decisiones son controvertidas por la Junta de Andalucía. Su Letrado afirma que ambas entran de lleno en la materia de reforma agraria, pues el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario sólo puede actuar en el cumplimiento de tales fines, con el objetivo de redistribución de la propiedad agraria, articulado mediante cooperativas o sociedades laborales.

4. Como puede observarse, por consiguiente, en el actual conflicto constitucional la Junta no cuestiona que la Administración del Estado tenga fincas rústicas de su propiedad en Andalucía, ya directamente, ya a través de sociedades mercantiles interpuestas. Tampoco presenta objeción a que la Administración central, a través de sus Departamentos ministeriales o de sus sociedades anónimas, lleve a cabo la explotación de tales bienes, en el sentido jurídico limitado que permite la legislación vigente. A este respecto, no es inoportuno recordar que la Ley del Patrimonio del Estado regula distintas modalidades en que los bienes que integran dicho patrimonio sirven fines de interés general, que son los únicos que justifican la propiedad pública según los arts. 128.2 y 132 C.E. Junto a la modalidad prototípica, consistente en afectar bienes al uso general o a los servicios públicos (art. 113 y ss. L.P.E.), existen otras modalidades entre las que se incluye la explotación de los bienes patrimoniales, que disciplinan los arts. 31 y concordantes de la Ley. Dicha explotación recae sobre los bienes del Estado que, aun no encontrándose dedicados de momento al cumplimiento de los fines propios de ningún órgano u organismo estatal, no conviene enajenar, y que son susceptibles de aprovechamiento rentable. La explotación de tales bienes patrimoniales sirve a los intereses públicos de manera indirecta: permite al Estado percibir las rentas y frutos de los bienes de su propiedad, que pasan a engrosar el Tesoro público (arts. 31, 80 y 36 L.P.E.).

En definitiva, lo que la Junta de Andalucía disputa es que cuando las fincas rústicas que son propiedad del Estado y se encuentran en el territorio de la Comunidad, pasan a servir fines públicos distintos a la mera percepción de su rentabilidad económica, puedan ser destinadas a fines que son de su competencia, según su Estatuto de Autonomía. De aquí deduce que La Almoraima, que ha sido adscrita a fines de conservación de la naturaleza, y las restantes fincas rústicas, que han sido adscritas a fines de reforma agraria, han entrado por ello mismo en el ámbito de la competencia autonómica.

5. No es posible aceptar la primera de las objeciones que sostiene el Abogado del Estado para oponerse al planteamiento del presente conflicto. Que la Administración actúe sometida al Derecho mercantil o civil no la exonera de su deber de respetar el orden constitucional de competencias. Resulta indiferente que su actuación sea llevada a cabo a través de órganos y servicios encuadrados en su organización matriz, o que por el contrario sea realizada por entidades con personalidad jurídica propia, pero controladas y dirigidas por la Administración del Estado. Tanto en un supuesto como en el otro, los actos emanados de la Administración estatal deben circunscribirse al ámbito que el bloque de la constitucionalidad mantiene como competencia del Estado, y deben respetar los ámbitos que cada Estatuto de Autonomía ha atribuido a la competencia de la respectiva Comunidad Autónoma.

Que la Administración posea las fincas rústicas situadas en Andalucía, que han dado origen al presente proceso constitucional, a través de personas jurídicas intermedias, es irrelevante. Igualmente irrelevante resulta que tales entes instrumentales se configuren como sociedades mercantiles, sometidas al Derecho privado. Como se dijo en la STC 14/1986, fundamento jurídico 8.º, «la instrumentalidad de los entes que se personifican o que funcionan de acuerdo con el Derecho privado, remiten su titularidad final a una instancia administrativa inequívocamente pública, como público es también el ámbito interno de las relaciones que conexian dichos entes con la Administración de la que dependen, tra-

tándose en definitiva de la utilización por la Administración de técnicas ofrecidas por el Derecho privado, como un medio práctico de ampliar su acción social y económica». Ahora bien, esa acción por parte de la Administración no puede desbordar en ningún caso los límites trazados por el orden constitucional de competencias. Admitir lo contrario sería tanto como aceptar que basta con convertir Direcciones Generales, y otros centros directivos de los Departamentos que forman la Administración del Estado, en sociedades anónimas u otros entes sometidos al Derecho privado, para ignorar y burlar la distribución territorial de competencias establecida por el bloque de la constitucionalidad. La capacidad jurídico-privada de los entes administrativos no es título de competencia, y su ejercicio debe respetar el orden constitucional de competencias.

Tampoco es admisible que la propiedad de un bien faculte a la Administración para realizar actividades que no le corresponden según el orden constitucional de competencias. La jurisprudencia del Tribunal, desde la STC 58/1982, fundamento jurídico 2.º, respalda la idea opuesta: los bienes en mano pública sirven para ejercer las competencias que corresponden a las instituciones centrales del Estado y a las Comunidades Autónomas, y por ende su titularidad corresponde al ente competente para llevar a cabo las funciones y servicios a los que están afectos los distintos bienes. La propiedad pública de un bien es separable del ejercicio de aquellas competencias que lo tienen como soporte natural o físico: la titularidad de un bien no otorga competencias, y las facultades inherentes al dominio sobre un bien sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican su propiedad pública, y respetando siempre el orden constitucional de competencias (SSTC 227/1988, fundamentos jurídicos 14 y 15, y 149/1991, fundamento jurídico 4.A).

Por consiguiente, el Estado no puede utilizar en Andalucía las fincas rústicas que posea, bien porque sean de su propiedad, bien porque sean propiedad de entes o sociedades controladas por él, como instrumentos para cumplir funciones o tareas públicas que sean de la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía. O lo que es lo mismo el título de propietario de dichas fincas no le habilita para asumir competencias que constitucionalmente no le correspondan.

6. Esta conclusión no ha de llevar sin embargo a acceder a la pretensión deducida por la Junta de Andalucía de que el Estado transfiera a la Comunidad Autónoma las fincas rústicas afectadas por el conflicto o en su caso las propiedades de las acciones de las sociedades que son propietarias de ellas. Pues, si bien es imposible desconocer que el Acuerdo del Consejo de Ministros de enajenación al ICONA de la entidad «La Almoraima, Sociedad Anónima», a la vista de la naturaleza pública de la primera, puede introducir inicialmente un factor no desdeñable de confusión, es lo cierto que de dicho Acuerdo no se deriva ningún aspecto de *publicatio*, sino tan sólo un acto de disposición de un bien patrimonial del Estado, que se ha estimado no conveniente enajenar y que es susceptible de aprovechamiento rentable, para su explotación, de acuerdo con lo previsto en el art. 31 de la entonces vigente Ley de Patrimonio del Estado, según el cual dicha explotación económica puede llevarse a cabo por una entidad estatal autónoma. Tal puede entenderse la autorización de la venta al ICONA de la titularidad de las acciones de «La Almoraima, Sociedad Anónima», a la que el mismo Acuerdo dota de un fondo de maniobra, y cuya viabilidad de explotación se trata de asegurar. Tiene razón el Abogado del Estado cuando afirma que sobre esta Sociedad y la correspondiente finca propiedad de esta Sociedad

el organismo no adquiere más poder jurídico que el que deriva de su condición de titular de la totalidad del capital, poder jurídico de estricto derecho privado y absolutamente extraño al ejercicio de cualquier competencia o potestad pública.

No nos encontramos pues con una omisión o falta de traspaso de medios materiales y bienes raíces para el ejercicio de competencias de titularidad de la Comunidad Autónoma, sino de una adscripción patrimonial, la de las acciones de una Sociedad, para su explotación económica en el régimen jurídico privado a una entidad administrativa, gestión empresarial que, como todas las actividades privadas, habrá de quedar plenamente sujeto al ejercicio de las competencias que corresponden a la Junta de Andalucía. No consta en las presentes actuaciones, ni tampoco puede derivarse de los términos del Acuerdo sobre el que el conflicto se ha trabado, que ni el propósito ni el resultado de asunción por ICONA, a través de las titularidades de esas acciones, haya supuesto invasión de funciones públicas en Andalucía que constitucionalmente corresponden a la Comunidad Autónoma.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el conflicto positivo de competencia.

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

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

Voto particular que formula el Magistrado don Luis López Guerra a la Sentencia recaída en el conflicto positivo de competencia num. 779/1987, y al que se adhiere el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer

Discrepamos de la decisión adoptada por la mayoría del Pleno. A nuestro entender, debió reconocerse que el apartado II del Acuerdo del Consejo de Ministros que se impugna por la Junta de Andalucía vulnera las competencias de esta Comunidad. En efecto, tal apartado supone encomendar la gestión de la Sociedad «La Almoraima, Sociedad Anónima», a un ente público estatal al que según su estatuto (en este caso, el Decreto-ley 17/1971) le corresponde el ejercicio de un conjunto de funciones que, en virtud de las disposiciones del Estatuto de Autonomía de Andalucía, han venido a incluirse dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

El reparto competencial que caracteriza al Estado de las Autonomías implica una distribución territorial de poderes de índole tanto legislativa como ejecutiva. En lo que aquí importa, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Andalucía, en su art. 18.1.4, atribuye a la Comunidad, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, competencia exclusiva en materia de «agri-

cultura y ganadería, competencias relativas a la reforma y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales». Ello significa obviamente que toda actuación por parte de los poderes públicos (aparte de los aquí inexistentes supuestos de fijación de bases y ordenación económica general), sea de índole normativa, o bien de naturaleza administrativa, que se relacione con las mencionadas materias en el ámbito territorial de Andalucía, le corresponderá a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. En consonancia con tal atribución competencial, entre otras disposiciones, el Real Decreto 1096/1984, de traspaso de funciones y servicios en materia de conservación de la naturaleza transfirió a la Comunidad Autónoma las funciones correspondientes al ICONA (y a otras entidades estatales) en materias referidas a aprovechamientos forestales, y en general agrícolas. En virtud del proceso de transferencias incorporado en éste y similares Decretos, la Administración de la Comunidad Autónoma vino a asumir las tareas que constitucional y estatutariamente le correspondían, tareas que, dentro del reparto competencial, dejaron de ser atribución de la Administración estatal y, particularmente, del ICONA.

Desde esta perspectiva, el Acuerdo del Consejo de Ministros supone atribuir de nuevo a un organismo estatal, respecto de una finca concreta, funciones que estatutariamente corresponden a la Comunidad Autónoma, y que, de hecho, han sido transferidas a ésta. Las funciones del ICONA que se ejercerán en la finca en cuestión no son ni pueden ser otras que las que le encomienda su estatuto legal, y que se contienen en el art. 3 del Decreto-ley 17/1971 a que se hizo referencia; funciones que se incluyen sin duda, como resulta de la mera lectura de ese artículo, en la materia sobre la que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido, legal y prácticamente, competencia exclusiva en virtud del art. 18.1.4 de su Estatuto. La venta de las acciones de «La Almoraima, Sociedad Anónima», al ICONA no puede pues significar otra cosa más que este organismo estatal vendrá a ejercitar, en relación con la finca en cuestión, funciones que corresponden a la Administración autonómica. Ciertamente, no cabe negar la legitimidad, desde el punto de vista constitucional, de que el Estado ostente la titularidad dominical de empresas o sociedades, ni de que lleve a cabo actos de disposición de las mismas. Pero tales actos de disposición han de realizarse dentro del marco competencial que definen la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Quiérese con ello decir que, si bien puede transferir el Estado la titularidad (y, consecuentemente, la gestión) de sociedades o empresas a entes públicos, éstos han de ser forzosamente los entes públicos constitucional y estatutariamente competentes para llevar a cabo las funciones que implica esa gestión. En materia de aprovechamientos agrícolas y forestales como se ha indicado, ello significa que, en el ámbito territorial de Andalucía, los entes públicos competentes para llevar a cabo esas funciones son los correspondientes a la Comunidad Autónoma, según el ordenamiento de ésta, y no, en modo alguno, entes públicos incardinados, directa o indirectamente, en la Administración del Estado.

Frente a ello, y como resultado de la venta de que se trata, serán las instancias administrativas del ICONA las encargadas de gestionar los diversos aspectos de la explotación y mantenimiento de la finca La Almoraima, sita en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ejerciendo así unas funciones estatutariamente atribuidas (y ya transferidas) a órganos de la Comunidad. Por ello, se produce, en nuestra opinión, una clara trasgresión de los límites competenciales a que está sujeta la acción del Estado, y una invasión del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Debería pues

haberse concluido que la venta acordada era contraria al reparto competencial; y, en consecuencia, debería haberse acordado la nulidad de esa venta.

Madrid, a veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y cuatro.—Firmado, Luis López Guerra.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.

6199 *Pleno. Sentencia 53/1994, de 24 de febrero de 1994. Cuestiones de inconstitucionalidad 358/1989 y 570/1989 (acumuladas). En relación con el art. 60 c) de la Ley de Pesca Fluvial, de 20 de febrero de 1942.*

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 Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 358/89 y 570/89, planteadas, respectivamente, por el Juzgado de Instrucción de Burgo de Osma y la Audiencia Provincial de Huelva por supuesta inconstitucionalidad del art. 57, párrafo segundo, en relación con el art. 60 c) de la Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942. Han sido partes el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, este último en representación del Gobierno de la Nación, y ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 24 de febrero de 1989 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el Auto del Juzgado de Instrucción de Burgo de Osma de 16 de febrero de 1989, al que se acompañaba testimonio de las actuaciones en diligencias previas núm. 102 de 1987 seguidas en dicho Juzgado, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 60 de la Ley de Pesca Fluvial (L.P.F.), de 20 de febrero de 1942, por vulneración de los arts. 17.1 y 53.1, en relación con el 81.2 C.E.

La cuestión trae causa del procedimiento núm. 17/87, seguido en dicho Juzgado contra don Andrés Borja Dual y don Antonio Borja Montoya, por haber sido sorprendidos los días 23 de junio y 19 de julio de 1987 por fuerzas de la Guardia Civil y Agentes Forestales cuando pescaban cangrejos pese a estar prohibida su captura, con infracción de lo dispuesto en la Ley de Pesca Fluvial, habiendo sido ya sancionados administrativamente en otras ocasiones, seis y cuatro respectivamente, por infringir la misma Ley, siendo firmes las resoluciones administrativas sancionatorias. El Ministerio Fiscal, en su escrito de conclusiones provisionales, elevadas a definitivas en el acto del juicio oral, calificó los hechos como constitutivos de un delito continuado contra la Ley de Pesca de los arts. 60 c) y último y 57, párrafo segundo, de dicha Ley, en relación con los arts. 112.1, 11 y 12 de su Reglamento, apreciando la agravante de reincidencia

en el señor Borja Dual y solicitando las penas de dos años, cuatro meses y un día de prisión menor y otras accesorias; y respecto al señor Borja Montoya, las penas de diez meses de prisión menor y accesorias. La defensa de los acusados calificó provisionalmente los hechos como constitutivos de simples infracciones administrativas y, subsidiariamente, que se apreciara la eximente de estado de necesidad o las atenuantes previstas en los núms. 1 y 10 del art. 9 del Código Penal (C.P.), solicitando la libre absolución o bien, subsidiariamente, que se tuvieran en cuenta tales atenuantes; conclusiones que también fueron elevadas a definitivas.

Celebrado el juicio oral, en el siguiente día el Juzgado, por providencia de 27 de octubre de 1988, acordó oír al Ministerio Fiscal y a la defensa de los acusados «a los efectos de interponer recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley de Pesca y su Reglamento», concediéndoles el plazo improrrogable de diez días para que alegaran lo que estimasen conveniente. Y evacuado dicho trámite, tras indicar el Juzgado en posterior providencia aclaratoria de 4 de noviembre de 1988, cuáles eran los preceptos de la Constitución que se consideraban infringidos, dictó el mencionado Auto de 16 de febrero de 1989 de planteamiento de la cuestión, en el que se considera que el art. 60 c) L.P.F., de 20 de febrero de 1942, modificado por la Ley de 4 de mayo de 1948, en relación con el art. 57, párrafo segundo, de la misma Ley, puede ser inconstitucional por infringir los arts. 17.1 y 53.1 en relación con el 81.2 C.E.

En efecto, sostiene el Juzgado proponente que el precepto meritado peca de inconstitucionalidad al carecer la Ley en la que se incardina del carácter de Orgánica y vulnerar así las garantías del derecho a la libertad reconocido en el art. 17.1 C.E. El ataque a este derecho fundamental se produce, en consecuencia, desde el momento en que se da en nuestro Derecho la exigencia constitucional de que las normas penales sancionadoras estén contenidas en Leyes Orgánicas. Esta exigencia conlleva la derogación de todas las normas anteriores contrarias a la regulación constitucional de los derechos fundamentales, en virtud de la Disposición transitoria (sic) tercera, 3, C.E. Tal es el caso del art. 60 L.P.F., que no tiene carácter de Ley Orgánica y, sin embargo, impone penas privativas de libertad. Claro que la inconstitucionalidad del precepto podía haber sido declarada de oficio, sin necesidad de acudir a la vía de la cuestión de inconstitucionalidad, que, sin embargo, se ha hecho precisa al no estimar dicha inconstitucionalidad el Ministerio Fiscal y existir la consiguiente duda al respecto. En definitiva, se invoca la inconstitucionalidad sobrevenida del artículo cuestionado por el motivo expuesto.

Otro argumento que... podría esgrimirse es el de que si en su día el legislador hizo desaparecer del Código Penal la figura delictiva que castigaba el hurto con arresto mayor siempre y cuando el valor de la cosa hurtada no excediera de 15.000 pesetas y el culpable hubiere sido condenado anteriormente por delito de robo, hurto, estafa, apropiación indebida, cheque en descubierto o receptación o dos veces en juicio de faltas por estafa, hurto o apropiación indebida, las mismas razones que le llevaron a ello, una de las cuales... fue el... acabar con el hecho de que el peso desproporcionado de los antecedentes penales de una persona convirtieran hechos que eran simples faltas en delitos, podrían aducirse para la desaparición de la figura delictiva del art. 60 c) de la Ley de Pesca reforzadas, incluso, por el hecho de tratarse de la criminalización de una infracción administrativa reiterada».

2. La Sección Cuarta del Tribunal, mediante providencia de 8 de marzo de 1989, acordó tener por reci-