

**16007** Pleno. Conflicto positivo de competencia número 817/1984. Sentencia número 104/1988, de 8 de junio.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto de competencia núm. 817/1984, planteado por el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Javier Balza Aguilera, frente al Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado en relación con algunas disposiciones del Real Decreto 1436/1984, de 20 de junio, sobre normas provisionales de coordinación de las Administraciones Penitenciarias. Ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 24 de noviembre de 1984, la representación del Gobierno Vasco plantea conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado por entender que el Real Decreto 1436/1984, de 20 de junio, sobre normas provisionales de coordinación de las Administraciones Penitenciarias («Boletín Oficial del Estado» núm. 181, de 30 de junio), no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

2. A los efectos del art. 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Gobierno Vasco, en la reunión de su Consejo de Gobierno de 4 de septiembre de 1984, acordó dirigir al Gobierno del Estado requerimiento de incompetencia en relación con el Real Decreto 1436/1984, de 20 de junio, solicitando se derogue el art. 1.2 c), se eliminen determinadas expresiones del art. 2, se derogue el art. 3, art. 4.2, el inciso final del art. 4.3 y el art. 5.2, o, alternativamente, se declare la no aplicación de tales preceptos en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dicho requerimiento se formuló mediante escrito de 24 de septiembre de 1984, que tuvo su entrada en la Delegación del Gobierno en el País Vasco en la misma fecha.

3. Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de octubre de 1984, se acordó desatender el requerimiento por no estimarlo fundado, dado que la norma dictada tiene apoyo constitucional suficiente, dada la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penitenciaria.

4. El escrito del Gobierno Vasco realiza, en primer lugar, un análisis de la distribución competencial Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco en materia penitenciaria, a la luz de la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

De acuerdo con el art. 149.1.6 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia exclusiva respecto a la legislación penitenciaria entendida como reserva global de la normación de la materia penitenciaria. El Estatuto de Autonomía del País Vasco concede competencia en materia de organización, régimen y funcionamiento de los establecimientos penitenciarios conforme a la legislación penitenciaria (art. 10.14 del Estatuto de Autonomía del País Vasco) y competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria (art. 12.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco).

La inclusión de dos fórmulas de redacción distintas en este texto estatutario no tiene que generar dudas de interpretación desde el momento en que ambas reservan al Estado la legislación general en la materia y dando competencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco para la ejecución en su propio territorio de dicha legislación, y especialmente, y como concreción de dicha ejecución, la organización, régimen y funcionamiento, conforme a las normas establecidas por el Estado, de las instituciones penitenciarias existentes en su territorio.

Como elemento interpretativo de esta distribución competencial y como norma integrante del denominado bloque de constitucionalidad, estima que ha de tenerse en cuenta lo previsto en la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre, cuyo art. 79 establece expresamente que la dirección, organización e inspección de las instituciones penitenciarias corresponde a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia, salvo, respecto de las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus respectivos Estatutos, la ejecución de la legislación penitenciaria y consiguiente gestión de la actividad penitenciaria. Tal es el caso del País Vasco, por lo que al Gobierno Vasco le corresponde la ejecución del contenido de dicha Ley, la gestión de toda la actividad penitenciaria y, en concreto, la dirección, organización e inspección de las instituciones reguladas en la Ley. Dentro de ello, en relación a la Ley Penitenciaria, ha de incluirse

la clasificación, condiciones y organización de los establecimientos y medidas materiales necesarios, el régimen penitenciario, el tratamiento o conjunto de actividades penitenciarias.

Se estima que la pretensión de coordinación que se infiere de la propia titulación del Real Decreto 1436/1984 de su exposición de motivos carece de base constitucional. Tras un análisis detenido del principio de coordinación de las posibles técnicas normativas de coordinación de carácter general y especial, y de los métodos coordinadores de naturaleza no normativa, se concluye afirmando que en ninguno de estos supuestos se encuentra la materia a que se refiere el Real Decreto por el que el Estado, sin que tenga título competencial, trataría de implantar por sí y con exclusión del resto de las Administraciones Públicas una serie de obligaciones y formas de actuación en la ejecución y en la actividad penitenciaria, y de introducir mecanismos de control difuso sobre el funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia que ni la Constitución ni el Estatuto prevén. Esa coordinación resulta además innecesaria en la medida que la coordinación en la actuación ejecutiva autonómica está asegurada por la legislación que dicte el Estado y las competencias autonómicas se limitan a ejecutar la legislación estatal y a organizar y dirigir o inspeccionar las instituciones penitenciarias conforme a las normas preestablecidas, por lo que no puede haber resultados descoordinados entre las distintas Administraciones con competencia ejecutiva sobre la materia.

5. Seguidamente, se analiza el articulado del Real Decreto 1436/1984, de 20 de junio, a la luz de los criterios expuestos y respecto a los artículos concretos que han sido objeto de este conflicto positivo de competencia.

El art. 1.2 c), al obligar a la Administración Penitenciaria a disponer de un número de plazas no inferior al 10 por 100 del total del cumplimiento destinadas a penados clasificados en primer grado de tratamiento, convierte este número de plazas indisponible para la Administración Penitenciaria, y ello supone una limitación directa en la organización y gestión de las Instituciones Penitenciarias. Aunque del art. 72.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria se deriva esta obligación de la Administración Penitenciaria de recibir a los internos que en el precepto se señalan, las medidas adoptadas para hacer viable esa obligación han de corresponder a la propia Administración por tratarse ya de una ejecución del precepto legal. Cosa muy distinta sería el establecimiento de los límites mediante la fijación de áreas de gestión indisponibles para la Administración Autonómica Penitenciaria, pues ello supondría una invasión competencial además perfectamente inútil.

El art. 2 establece una obligación formal para las Comunidades Autónomas de información a la Administración Central, en concreto a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, de toda una serie de actos administrativos que se realizan en virtud de las competencias de gestión, como son los traslados, clasificación y permisos («y demás datos que afectan a la situación penitenciaria»). Ello implica una obligación genérica de información de todo tipo de actuación administrativa (competencia de la Administración Penitenciaria Autónoma). El art. 80, párrafo 2, del Reglamento de la Ley General Penitenciaria, establece sólo un deber de notificación de los traslados que tengan lugar con ocasión de la clasificación operada. Esta sería la única obligación de información a cumplir por cualquier Administración Penitenciaria. El Real Decreto no niega la competencia autonómica sobre estos actos administrativos, pero dispone la obligación de información de los mismos a la Dirección General. Pero una cosa es un deber de colaboración y auxilio entre distintas Administraciones y otra un deber genérico e ilimitado de información, como el contenido en el art. 2 del Real Decreto 1436/1984, que articulado como fórmula abierta llega a suponer un método encubierto de control estatal respecto a la gestión autonómica de materia penitenciaria, no asumible en el concepto bien diferente de coordinación. El propio Tribunal Constitucional ha considerado el acceso indiscriminado de órganos estatales a la documentación de Administraciones Autónomas como un caso de invasión competencial extraño al deber de colaboración (STC 95/1984, de 18 de octubre, fundamento jurídico 9.º). Al ser exclusiva la competencia autonómica, el Estado no puede imponer unilateralmente deberes adicionales a su ejercicio.

Estas consideraciones son trasladables a la referencia contenida en el art. 4.2 del Real Decreto 1436/1984, de 20 de junio, por cuanto suponen reiteración de la misma obligación. En el caso de este art. 4.2, la invasión competencial es tanto más patente en cuanto se exige la notificación para que las Administraciones Penitenciarias autónomas operen la clasificación de internos que no implique traslado extraterritorial, haciendo caso omiso del sistema establecido en el art. 80.2 del Reglamento Penitenciario en el que se contienen las informaciones o notificaciones obligadas para la Administración Penitenciaria de que se trate.

El art. 3 impone a la Comunidad Autónoma, por medio de su Administración Penitenciaria, el deber de acción conjunta con la Dirección General de Instituciones Penitenciarias a la hora de determinar las plazas óptimas y máximas de cumplimiento de penas en los establecimientos sitos en territorios comunitarios. Al exigir el Decreto que se impugna una determinación conjunta Administración Peniten-

ciaria Autónoma-Dirección General, está convirtiendo en compartida una competencia definida constitucionalmente como exclusiva. La Administración Penitenciaria Autonómica está obligada a cumplir los requisitos y exigencias que en la determinación de plazas se derivan de la legislación penitenciaria, pero, dentro de estos límites, opera la exclusividad de la Comunidad Autónoma sin que pueda limitarse a las condiciones de una determinación conjunta. Los criterios expuestos han de hacerse extensivos al inciso final del art. 4.3, por cuanto suponen una remisión a este art. 3 al decir «según las capacidades máximas realmente establecidas».

El art. 5.2 dispone que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias dictará los criterios de normalización para homogeneizar la documentación básica penitenciaria en el tratamiento de internos. Este precepto invadiría competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, en cuanto que es deber de las Administraciones Penitenciarias cumplimentar las acciones a que obliga la legislación penitenciaria, es decir, con el contenido material de la actividad penitenciaria, pero no respecto al modelo formal de la documentación en que tal actividad haya de materializarse. Con independencia de la formulación absolutamente indeterminada y genérica del art. 5.2, el diseño de la documentación y la determinación de los modelos documentales corresponde a la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco por pertenecer a la organización, régimen y funcionamiento de Instituciones Penitenciarias. El precepto opera una atribución actual de potestades a la Dirección General en relación con la materia indicada, y produce así una invasión competencial.

En base a ello se solicita que se declare que los arts. 1.2 c), art. 2, art. 3, art. 4.2, en relación con el art. 2, art. 4.3 *in fine*, en relación con el art. 3, y art. 5.2, todo ellos del Real Decreto 1436/1984, de 20 de junio, no respeten el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y consiguientemente se declare la titularidad de esta Comunidad Autónoma sobre la competencia controvertida.

6. Por providencia de 28 de noviembre de 1984 la Sección Tercera acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 1436/1984, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, para que en el plazo de veinte días aporte cuantos documentos considere convenientes y dirigir comunicación al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente del mismo por si en ésta estuviere impugnado o se impugnare el referido Real Decreto, así como publicar la incoación del conflicto para general conocimiento, en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial del País Vasco».

7. El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones, analiza en primer lugar la distribución competencial en materia penitenciaria. Se muestra de acuerdo con el Gobierno Vasco en que corresponde al Estado la legislación penitenciaria, entendida en sentido material, incluida la potestad reglamentaria, y que a la Comunidad Autónoma del País Vasco corresponden las funciones de organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos penitenciarios conforme a la legislación general y, en concreto, la ejecución de la legislación general del Estado en materia penitenciaria, como también reconoce la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre, que encomienda implícitamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación penitenciaria y la consiguiente gestión de esa actividad penitenciaria.

Precisamente por ello estima inexplicable la formulación del conflicto actual en cuanto que lo cuestionado es una norma jurídica y no un acto de exclusión, en el conflicto no se trata tanto de impugnar alguna determinación concreta de la norma que haya podido invadir un ámbito competencial propio, sino una *vindicatio potestatis*. Bastaría este primer análisis para rechazar la pretensión articulada, puesto que es indiscutible la incompetencia formal del Gobierno Vasco para normar las materias a que el conflicto se refiere.

La competencia normativa comprende la competencia para dictar normas con finalidad de coordinación o con técnicas coordinadoras. La coordinación como título competencial propio supone más bien un plus competencial sobre las funciones normativas que se arbitran en favor del Estado. El art. 150.3 de la Constitución constituye precisamente una cláusula de cierre del sistema aplicable únicamente a los supuestos en que el legislador carece de cauce para el ejercicio de una potestad legislativa o aquél fuera insuficiente. La existencia de competencias concretas de coordinación no significa la exclusión de una finalidad coordinadora y el empleo de técnicas coordinadoras en el ejercicio de competencias normativas ordinarias establecidas en favor del Estado, pues la Constitución residencia en el Estado competencias de carácter normativo, para alcanzar también una coordinación, es decir, conseguir la finalidad de integrar la diversidad de partes o subsistemas en el conjunto o sistema, como ha dicho la STC 42/1983, de 20 de mayo.

La pretendida innecesariedad de una actividad coordinadora tendría sentido si lo que se cuestionara fuera una medida no normativa dictada a modo de competencia implícita de otra principal y con el designio de asegurar la plena efectividad de su ejercicio. Sin embargo, la objeción resulta inexplicable respecto a un producto normativo, porque si lo que

ha de asegurar la coordinación es la legislación, el Real Decreto en conflicto es una forma de legislación, sin que la competencia normativa del Estado en materia penitenciaria haya quedado congelada con la Ley Orgánica reguladora de 1979 y su Reglamento de 8 de mayo de 1981. La invocación al título competencial de la coordinación encubre en realidad un rechazo a que el Estado regule el modo de actuación de los órganos ejecutivos autonómicos, lo que entraña un rechazo al propio esquema constitucional de competencias. Los órganos ejecutivos están supeditados a las determinaciones de la norma y por ello la consideración de que la normación representa una vinculación de los órganos ejecutivos jamás podrá constituir un reproche legítimo.

Entra luego en el análisis concreto de los preceptos impugnados. El art. 1.2 c), relativo al número mínimo porcentual de plazas destinadas a penados en primer grado de tratamiento, no ha sido rectamente entendido, puesto que esta norma estatuye efectivamente un mínimo de disposición de plazas para una finalidad penitenciaria específica, tendiendo a asegurar un deber que la Administración del País Vasco no discute ni en cuanto a su voluntad intrínseca ni en cuanto a su legalidad. No se trata tanto de que estas plazas sean indisponibles para la Administración Penitenciaria, sino, al contrario, de que estas plazas deben estar dispuestas para un fin legítimo necesario, y es materia de reglamentación penitenciaria sin que el Gobierno Vasco pueda ser competente para ello por tratarse de una norma jurídica que complementa otras anteriores.

El art. 2 impone una obligación formal de información para las Comunidades Autónomas. La cuestión que este precepto plantea no atañe a las competencias sobre calificación de penados a que invoca la demanda, sino a si la legislación del Estado puede estatuir tal deber de información de las Comunidades Autónomas. El Gobierno Vasco no recaba propiamente para sí la competencia de ordenación del sistema de información, sino que se limita a expresar la improcedencia de que el Estado lo haga, por estimar que ello supone un método encubierto de control estatal de la gestión autonómica de la materia penitenciaria. El propósito de la norma no trata de ejercitar una medida de control, sino, más bien, una justificada medida de información que se debe concebir como un deber recíproco entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las razones por las que el Estado deba conocer los datos relativos a la selección de los reclusos en el ámbito nacional son fáciles de comprender dado la plenitud de facultades normativas sobre la materia penitenciaria, sin cuyo conocimiento no se podría orientar y ordenar esa actividad. Este fin responde genéricamente a la competencia establecida en el art. 149.1.31 de la Constitución, que lleva implícita la habilitación para recabar cualquier tipo de información que pueda reputarse útil para el ejercicio de cualquier competencia estatal. Por otro lado, el Estado no deja de ostentar importantes atribuciones ejecutivas en materia penitenciaria, como lo revelan las facultades otorgadas al Gobierno y al Ministerio de Justicia e Interior en las disposiciones finales de la Ley Orgánica de 26 de septiembre de 1979. Difícilmente podrían actuarse unas competencias de este signo si los órganos llamados a su aplicación no tienen la necesaria información sobre los hechos que deban justificar su ejercicio.

El propio Tribunal Constitucional reconoce la existencia de deberes de colaboración y auxilio mutuo entre las Administraciones Públicas, y ha indicado que este deber de colaboración no es menester que esté basado en preceptos concretos, sino que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado. La hipótesis contemplada se encuentra encubierta expresamente en el art. 2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, cuya constitucionalidad fue expresamente reconocida en el fundamento 11 de la Sentencia de 5 de agosto de 1983, en base a un principio general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las consideraciones anteriores valen también para cuanto dispone el art. 4.2 del Real Decreto.

El representante del Estado estima que no existe una reserva en favor de las competencias de ejecución que implique una exclusión de la normación ni cabe rechazar que una competencia normativa se vea sustituida por una singular fórmula de concierto que es lo pretendido con el art. 3 del Real Decreto. Una dispar definición del número de plazas máximas podría ocasionar gravísimos problemas e incluso dificultar el mismo cumplimiento de las normas, ello justificaría el que el Estado, por vía normativa, pudiera establecer las pautas o criterios de definición de las plazas máximas y óptimas de los actuales establecimientos penitenciarios o, incluso, concretar numéricamente dicho número dentro de las potestades normativas que se le reconocen. Lo que ocurre es que el Estado titular de la potestad normativa ha sustituido ésta por una fórmula cooperativa de determinación conjunta de las plazas máximas y mínimas mediante acuerdos. Esta fórmula es más flexible, y permite una actuación conjunta más respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas.

El art. 5.2, sobre el modelo formal de la documentación, representaría una norma básica en materia de procedimiento administrativo, la normalización de datos y homogeneización de documentación básica, y el título competencial estaría en la potestad normativa del Estado, que lo mismo que regula el modo de tratar a un recluso puede regular el modo de tratar la información o documentación sobre los reclusos.

8. Por providencia de 7 de junio de 1988 se señaló para deliberación y votación del presente conflicto el día 8 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La pretensión articulada en el presente conflicto es la de que se declare la titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco respecto a las facultades y atribuciones afectadas por el art. 1.2 c), art. 2 «en los términos que resultan del escrito», art. 3, art. 4.2, en relación con el art. 2, y art. 4.3, *in fine*, en relación con el art. 3, y art. 5.2 del Real Decreto 1436/1984, sobre normas provisionales de coordinación de las Administraciones Penitenciarias. Para la representación del Estado, a la vista del conjunto del escrito, se evidenciaría que en realidad lo cuestionado no es un acto del Estado cuya ejecución el Gobierno Vasco reivindique como de su propia competencia, sino el contenido concreto de una norma que se estima invade el ámbito competencial propio del Gobierno Vasco. Se niega que el Estado pueda dictarla, pero no se pretende sustituir al Estado con una normación propia. Para la representación del Estado bastaría este primer análisis para rechazar la pretensión articulada puesto que «al margen de cualquier juicio sobre la constitucionalidad material de las normas cuestionadas, lo que sí es indiscutible, es la incompetencia formal del Gobierno Vasco para normar las materias a las que el conflicto se refiere». Si esta opinión fuera acogible no sería necesario entrar en un análisis más detenido del asunto al no existir en puridad una *vindicatio potestatis*, sino una impugnación de contenidos concretos de normas, que tendría otros cauces jurisdiccionales, y que no podría ser objeto de conocimiento de este Tribunal y a través de este tipo de conflicto.

Sin embargo, un análisis preliminar permite deducir que la pretensión del Gobierno Vasco, aun formulada negativamente, afecta de forma directa al reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca en materia de Administración Penitenciaria. Se niega competencia al Estado para establecer determinados límites y obligaciones a la Administración Penitenciaria Vasca que resultan de los artículos del Real Decreto 1436/1984. La pretensión deducida no es la anulación de carácter general de tales artículos, sino el que se declare que por efectos de los mismos se imponen obligaciones y límites a la Administración Vasca que suponen una invasión de competencias por parte del Estado. La *vindicatio potestatis* existe indirectamente y se articula sólo desde la perspectiva de llevar a cabo las competencias propias sin las interferencias que resultan de los referidos artículos del Real Decreto 1436/1984.

Este Tribunal ha admitido que en estos conflictos de competencia es posible plantear, para garantizar el ámbito propio de autonomía, supuestos de lesión por simple menoscabo, no por invasión de competencias ajenas, de modo que no resulta indispensable que el ente que plantea el conflicto recabe para sí la competencia ejercida por otro, sino tan sólo que la actuación del otro afecte a su propio ámbito de autonomía «condicionando o configurando de forma que juzguen adecuadas las competencias que en virtud de esa autonomía ostentan» (STC 11/1984). Tal ocurre en el presente caso en el que la Comunidad Autónoma Vasca entiende que los preceptos objeto del conflicto impiden, dificultan o condicionan indebidamente su propia competencia de Administración Penitenciaria. En consecuencia, la pretensión formulada se ha podido articular por la vía del conflicto de competencia, aunque por utilizarse este procedimiento sólo sea procedente examinar la cuestión desde la perspectiva de la posible vulneración del orden competencial, y para comprobar si las disposiciones objeto del conflicto han condicionado o configurado inadecuadamente las competencias propias en materia penitenciaria de la Comunidad Autónoma Vasca.

2. Tanto la representación del Estado como la representación del Gobierno Vasco coinciden en las líneas generales de la distribución competencial en materia penitenciaria. El art. 149.1.6 de la Constitución reserva a la exclusiva competencia del Estado la legislación penitenciaria, y ambas representaciones están de acuerdo en una interpretación material del término legislación al margen del rango formal de las normas que incluye también los reglamentos ejecutivos, que son desarrollo de la Ley, lo que constituye título suficiente para que el Estado regule *in toto* la materia. También ambas representaciones están de acuerdo en que la doble referencia a la materia en el Estatuto Vasco (el art. 10.14 y el art. 12.1) no plantea dudas en interpretar que corresponden al Gobierno Vasco las facultades de organización, régimen y funcionamiento de las Administraciones Penitenciarias y, en general, todas las correspondientes a la ejecución de la legislación penitenciaria.

Como elemento interpretativo de la distribución competencial, la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre, en su art. 79, ha establecido una salvedad respecto a la competencia de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia, en aquellas Comunidades Autónomas «que hayan asumido en sus respectivos Estatutos la ejecución de la legislación penitenciaria y consiguiente gestión de la actividad penitenciaria». En puridad este precepto no determina propiamente competencias autonómicas en el marco de la Constitución y los Estatutos, sino que lo que hace es una reserva respecto a la atribución de competencias ejecutivas que puedan establecer los respectivos Estatutos, pero, en todo caso, deja perfecta-

mente claro el ámbito competencial de ejecución de la legislación penitenciaria y consiguiente gestión de la actividad penitenciaria que pueda corresponder a las Comunidades Autónomas —incluida la dirección, organización e inspección de los centros penitenciarios— y que, de acuerdo a su Estatuto, corresponde al Gobierno Vasco.

A la Comunidad Autónoma del País Vasco le incumbe pues de forma exclusiva, «la ejecución de la legislación penitenciaria y consiguiente gestión de la actividad penitenciaria», mientras que la competencia legislativa, incluyendo los reglamentos de ejecución, corresponde al Estado. Sobre este particular están de acuerdo las partes en conflicto.

El Gobierno Vasco niega, sin embargo, que exista una competencia del Estado para coordinar la actividad y gestión de las Administraciones Penitenciarias autonómicas, que es la que el Estado habría ejercido, de acuerdo a su título y a su exposición de motivos para dictar el Real Decreto 1436/1984. Entiende que en ninguno de los métodos posibles de coordinación se encuadraría la materia a la que se refiere dicho Real Decreto y que el mismo impone obligaciones a la Comunidad Autónoma Vasca, no previstas constitucional o estatutariamente ni en la legislación penitenciaria posterior, para la ejecución de sus propias competencias, obligaciones innecesarias por existir una legislación uniforme estatal que evita la descoordinación, y para cuya imposición el Estado carecería de título competencial.

Por su parte, el Letrado del Estado defiende la competencia del Estado para dictar el Real Decreto 1436/1984 y la legitimidad de las obligaciones y límites que impone a la Comunidad Autónoma, entendiendo que la finalidad de coordinación no repugna a la esencia de lo normativo, de modo que la competencia legislativa del Estado comprendería la competencia para normar con una finalidad de coordinación o con técnicas coordinadoras.

En relación a esta problemática, la calificación como de coordinación incluida en el título y en la exposición de motivos del Real Decreto 1436/1984 no vincula a este Tribunal que debe examinar la naturaleza real de las facultades ejercidas por el Estado y de los límites y obligaciones que aquél impone a la Comunidad Autónoma. Además, frente a lo que sostiene la representación del Gobierno Vasco, no puede reducirse ni confundirse las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (arts. 149.1, 13, 15, 16, etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, dado que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones Autonómicas entre sí y con el Estado, en su STC 32/1983, este Tribunal ha reconocido esta competencia estatal de coordinación que persigue «la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones... que impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema». Pues cuando se trata de ejecutar una legislación, propia del Estado, los deberes de colaboración y auxilio mutuo entre las autoridades estatales y autonómicas, que se encuentran implícitos en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado (STC 18/1982, de 4 de mayo), han de entenderse intensificados en la medida en que el Estado no puede desentenderse de la aplicación adecuada y de la interpretación uniforme de la Ley, lo que, además, sucede especialmente en materia penitenciaria, en la que el contenido de la normativa se conecta también con los arts. 17 y 25 de la Constitución.

Un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar el que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema (art. 2 de la Constitución) puede realizarse a través de la adopción de formas y fórmulas de coordinación y colaboración, más abiertas y flexibles que la utilización exclusiva de intervenciones normativas reguladoras que imponen determinadas conductas o decisiones. Respetando rigurosamente las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas y sin introducir indebidamente formas de control directo o jerárquico ha de admitirse la competencia del Estado cuando dispone de competencias normativas plenas para establecer, con una finalidad coordinadora, condicionamientos en el ejercicio competencial, que sólo serían contrarios al orden constitucional cuando, desde el punto de vista cualitativo o cuantitativo, supongan una pérdida de la autonomía de ejecución de la Comunidad Autónoma. Pero en tal caso la indebida invasión en las competencias autonómicas no derivaría del carácter de coordinación de las medidas, sino de la injerencia indebida de las mismas en las competencias propias de la Comunidad.

En consecuencia, no puede negarse en principio la competencia del Estado para dictar el Real Decreto 1436/1984, que implícitamente el propio Gobierno Vasco admite, pues sólo impugna determinados preceptos incluidos en dicho Real Decreto (y no otros que son más propiamente instrumentos de coordinación al afectar a las relaciones entre las Administraciones Penitenciarias autonómicas o entre éstas y la Administración Penitenciaria central respecto al traslado de detenidos o presos). En consecuencia, el conflicto debe circunscribirse a si determinados preceptos incluidos en Real Decreto 1436/1984 suponen, por su contenido, una interferencia ilegítima en las competencias propias de la

Comunidad Autónoma Vasca, es decir, si el Estado, al dictar esos concretos preceptos, se ha excedido en su competencia normativa al desconocer competencias de ejecución propias de la Comunidad Autónoma Vasca.

3. Antes de entrar en el análisis pormenorizado de los artículos o preceptos del Real Decreto 1436/1984 objeto del presente conflicto, hemos de responder a un argumento global que se reitera a lo largo de la demanda, y es el referente a que la regulación contenida en dicho Real Decreto no estaba prevista en la Ley General Penitenciaria. Así se dice que representa una invasión competencial imponer obligaciones en la ejecución no previstas en la legislación penitenciaria posterior. Esta afirmación parece aceptar el que hubieran podido imponerse a través de esa legislación las obligaciones o límites resultantes de los preceptos impugnados, pero no se acepta el que se hayan impuesto a través de preceptos reglamentarios. Con ello lo que se rechaza es el instrumento normativo utilizado por el Estado para establecer la regulación, más que la competencia estatal para establecer legislativamente medidas en la materia.

No deben confundirse los problemas de la distribución competencial propios de un conflicto de competencia con los del respeto del principio de legalidad, en los casos donde, como en la materia penitenciaria, existe competencia exclusiva reguladora del Estado. Una cosa es que el Estado sea competente para normar una determinada materia y otra bien distinta es que esa normación tenga que establecerse a través del cauce de la Ley o del Reglamento. No corresponde a este Tribunal sino reconocer la competencia del Estado para regular la materia, sin entrar en la diversa cuestión de cual debería haber sido en el caso concreto la fuente más adecuada para su utilización y, en consecuencia, para deducir la compatibilidad del Real Decreto con los preceptos de la Ley General Penitenciaria. La cuestión no podrá plantearse siquiera desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad, puesto que el art. 79 de la Ley General Penitenciaria no establece un reparto de competencias, sino una salvedad respecto a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asumieran en sus Estatutos funciones de dirección y control de los establecimientos penitenciarios.

Por tanto, no es un factor decisivo relevante el que el Real Decreto contenga obligaciones o límites para la Comunidad Autónoma Vasca que no habían figurado en la Ley General Penitenciaria, dictada en un momento en el que todas las competencias de ejecución se venían realizando por la Administración del Estado. El que una norma reglamentaria posterior pueda o no llenar vacíos o completar omisiones de la ley en cuanto a la ejecución autonómica de la Administración Penitenciaria, es un problema de adecuación o idoneidad de la fuente normativa utilizada, problema que no cabe cuestionar dentro de la vía del conflicto positivo de competencia, en la que sólo cabe examinar si el Estado tiene competencia para dictar este tipo de medidas, competencia que no puede considerarse congelada al momento de dictarse la Ley General Penitenciaria. Si es competente para ello, y es el único tema a examinar, el Estado puede imponer a las Comunidades Autónomas los deberes adicionales de información, notificación u otros no previstos originariamente en la Ley General Penitenciaria. De ahí que haya de rechazarse esta argumentación basada en la novedad del Real Decreto 1436/1984.

4. Entrando en el análisis de los preceptos objeto del presente conflicto, examinamos en primer lugar el contenido del art. 1.2 c) del Real Decreto 1436/1984 que obliga a todas las Administraciones Penitenciarias a disponer de un número de plazas no inferior al 10 por 100 del total de cumplimiento, reservadas a penados clasificados en primer grado de tratamiento.

El Gobierno Vasco no cuestiona la finalidad perseguida por esta reserva de plazas, que es consecuencia de la obligación que tiene la Administración Penitenciaria de recibir a todo interno que, a requerimiento de la autoridad judicial, deba permanecer en un establecimiento de su competencia y a todos los penados que, por razón de clasificación y destino, deban cumplir condenas en su ámbito territorial. Lo que cuestiona es el que, con tal finalidad, se haya concretado esta suficiencia en un porcentaje específico de plazas. Este cuestionamiento se basa, a su vez, en una triple argumentación. Las dos primeras han sido ya respondidas en parte. La primera de ellas es la de que el precepto sería consecuencia de una actividad coordinadora para la que el Estado carecería de título suficiente, argumento que ha de rechazarse, pues no sólo el Estado posee título suficiente, según se ha visto, para la coordinación de las Administraciones Penitenciarias, sino, además, el precepto cuestionado en su contenido no se corresponde con una actividad coordinadora en sentido propio, sino que contiene una regulación de los establecimientos penitenciarios, competencia propia e indiscurtida del Estado. El segundo argumento —consistente en que el límite que se impone a la Comunidad Autónoma no estaba previsto ni en la Ley General Penitenciaria ni en su reglamento de desarrollo—, también ha de rechazarse, puesto que ello supone reconocer la competencia estatal para dictar tales medidas y discrepar sólo en el vehículo formal utilizado, y si el Estado tiene competencia para regular también la tiene para introducir cambios y modificaciones en su propia normativa.

El tercer argumento del Gobierno Vasco es el de que de este precepto se derivan límites para la Administración Penitenciaria Autónoma, pues ese porcentaje reglamentariamente establecido, supondría la fijación de áreas de gestión indisponibles para la Administración Vasca. Esta alegación ha de ser también rechazada. Al ser la Administración Penitenciaria ejecutora de la legislación del Estado, cualquier tipo de ordenación en la materia impone obligaciones y supone límites en las facultades y potestades de gestión de la Administración Penitenciaria de la Administración Autónoma. Además, en este caso, el límite se ha establecido de una forma abierta y flexible, bajo la forma de mínimo, lo que permite a la Administración Penitenciaria Vasca un margen de apreciación para tomar en cuenta las circunstancias concretas que se den en los establecimientos penitenciarios existentes en esa Comunidad Autónoma.

De lo anterior, se deduce que el Estado ha actuado dentro de su ámbito de competencias al dictar el art. 1.2 c) del referido Real Decreto, y que el contenido del mismo no invade competencia alguna de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

5. El art. 2 del Real Decreto 1436/1984 establece que «las Comunidades Autónomas deberán informar a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia de todo ingreso, traslado, salida, clasificación, permisos y demás datos que afecten a la situación penitenciaria de los internos de los establecimientos que gestionen en su ámbito territorial».

El Gobierno Vasco entiende que esta obligación genérica de información de todo tipo de actuación administrativa en la materia supone una violación de su propia competencia, y entiende que se desconoce además lo dispuesto en los arts. 79 y 80 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, de los que resulta que la Administración Penitenciaria Autónoma ha sustituido a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Estado en la función de clasificación y de destino de los reclusos, no existiendo otros deberes de notificación que los que la propia Administración Penitenciaria del Estado tiene respecto a los órganos judiciales o, en su caso, gubernativos en caso de traslado, deberes de notificación que además no implican invasión competencial, pues no generan una tutela o un control difuso sobre las actuaciones y permisos. Resulta necesario previamente delimitar el objeto del conflicto, rechazando preliminarmente el que del artículo objeto del conflicto se deduzca una negociación de la competencia autonómica sobre los actos administrativos en relación a los ingresos, traslados, etc. Al contrario, del mismo se deriva el reconocimiento y respeto de la competencia autonómica para adoptar tales actos de ejecución, aunque se imponga la obligación de información sobre ellos al órgano estatal correspondiente. Hemos de entender así limitado el conflicto a examinar si la imposición de este deber de información supone una invasión de la competencia propia de la Comunidad Autónoma Vasca.

El primer argumento del Gobierno Vasco contra los deberes de información que introduce el citado art. 2 es el de que los mismos no estaban previstos ni en la Ley ni en el Reglamento Penitenciario. Como hemos venido afirmando, este no es un argumento aceptable, pues el hecho de que no se introdujeran tales deberes en un momento inicial no es un obstáculo para introducir en un momento posterior deberes de información adicionales que responden a otras finalidades y tienen otros destinatarios de los que la Ley y el Reglamento Penitenciario establecieron. Si la Ley Penitenciaria los pudo introducir es que el Estado tenía competencia para ello.

Un segundo argumento para rechazar los deberes de información que establece el art. 2 del Real Decreto 1436/1984 es que los mismos rebasarían con mucho el principio y deber de colaboración de auxilio mutuo entre las distintas Administraciones, suponiendo esta discriminada exigencia de información una invasión competencial extraña al deber de colaboración. En esta argumentación se trata de analizar la diferencia entre los conceptos de control y coordinación, lo que a su vez es contraargumentado con alguna detención por el Letrado del Estado. Sin embargo, no es necesario entrar en esa polémica; lo relevante no es si tales deberes de información son o no un mecanismo de coordinación, sino si tales deberes son compatibles o no con las competencias propias de la Comunidad Autónoma Vasca. En efecto, no puede negarse la competencia del Estado para establecer deberes de información del tipo de los que introduce el artículo objeto del conflicto. En un sistema de autonomías territoriales la eficacia de la acción de los poderes públicos requiere la mayor transparencia entre los mismos. Así lo ha entendido este Tribunal en su Sentencia de 5 de agosto de 1983, al afirmar que el art. 2 de la Ley del Proceso Autonómico es constitucional y no incide en el sistema autonómico de distribución de competencias en la medida que se limita a establecer un deber recíproco de información entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas y puede entenderse como una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero también ha dicho que este tipo de instrumentos de información en relación con las Comunidades Autónomas no puede convertirse en un nuevo y autónomo mecanismo de control (Sentencias de 22 de febrero de 1982, 28 de abril y 20 de mayo de 1983). Aunque la legislación del Estado pueda imponer obligaciones de información a las Comunidades Autónomas en materia penitenciaria, ello no supone

que le esté permitido el establecimiento de un control genérico indeterminado que implique una dependencia jerárquica de la Comunidad Autónoma respecto al Estado, ni un control estatal, con facultades de dirección, rectificación o represión, sobre las autoridades autonómicas de los establecimientos penitenciarios.

Hemos de analizar, en consecuencia, si los deberes de información que establece el citado art. 2 pueden entenderse, según sostiene el Gobierno Vasco, como un método encubierto, difuso o indirecto de control por parte de la Administración del Estado de la gestión autonómica en materia penitenciaria. Para ello es irrelevante, en primer lugar, el que la información al Estado se haga precisamente a través de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, pues con ello sólo se trata de facilitar la fluidez de la información, las posibilidades de intercambio de éstas y, por ende, la creación de un sistema global conjunto de información al que también pueda tener acceso, en su caso, el Gobierno Vasco. Tampoco es óbice el carácter no esporádico sino permanente y concreto de los deberes de información, pues ello se corresponde con la propia naturaleza de la actividad administrativa penitenciaria, de los actos concretos cuya información se solicita, y de necesidad de inmediatez en esa información para que pueda cumplir los fines que a la misma correspondan. Lo decisivo, más bien, es el contenido o intensidad de esa información. Esta información se refiere a una serie de actuaciones relativas a la situación de los internos (ingreso, traslado, salida, clasificación, permisos), junto a ello se hace una referencia abierta a «demás datos que afecten a la situación penitenciaria». Sobre este último dato ha insistido mucho la demanda para justificar el carácter genérico indeterminado, y, por ello, de control indirecto del deber de información. Sin embargo, incluso estando a la letra de la disposición esta referencia más general no significa imponer un deber genérico abierto, que deje a la total discreción del órgano administrativo central el solicitar toda clase de informaciones que tenga a bien sobre el funcionamiento de la institución penitenciaria gestionada por la Comunidad Autónoma. La información se refiere sólo a la situación penitenciaria del interno y a datos que afecten a la misma, por lo que se determina con suficiente precisión el ámbito de los deberes de información que se establecen, sin que nada de ello lesione las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, ha de señalarse que los deberes de colaboración y auxilio mutuo han de entenderse intensificados cuando se trata de ejecutar una legislación propia del Estado, de cuya aplicación adecuada y uniforme éste no puede desentenderse, porque todas las Instituciones Penitenciarias se integran en un sistema único, y, además, realizan una actividad administrativa que constituye un instrumento al servicio de otros fines, de la aplicación de un Derecho Penal único y de la ejecución de decisiones judiciales en materia penal, y están implicados también otras autoridades, tanto gubernativas del Estado en relación con la seguridad pública (art. 149.1.29 C.E.) como los órganos del Poder Judicial. Por ello, en cuanto se trata de una materia propia y características de la legislación penitenciaria y en el marco de la necesaria colaboración del Estado y de la Administración autonómica, pueden imponerse a ésta deberes de información sobre las situaciones de los internos en los Centros penitenciarios gestionados por ésta.

A tal efecto resultan adecuados mecanismos como los establecidos en el art. 2, que no pueden ser entendidos en ningún caso como una forma de control directo estatal sobre las autoridades de los establecimientos penitenciarios ni suponen una dirección ni una posibilidad de rectificación o de represión de las mismas, sino tan sólo una información de determinadas decisiones, que respeta su autonomía de gestión. El Estado, al exigir estas informaciones, está reconociendo y respetando las competencias propias de ejecución de la Comunidad Autónoma, sin que esta solicitud de información suponga, frente a lo que entiende la representación del Gobierno Vasco, ni una desconfianza de partida, hacia la actuación de las Comunidades Autónomas, ni, mucho menos, genera un control difuso sobre las concretas actuaciones administrativas. Por todo ello, se ha de concluir afirmando que el art. 2 del Real Decreto 1436/1984 no supone una invasión competencial del Estado en la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

6. El art. 4.2 del Real Decreto 1436/1984 establece que «en la clasificación y destino del interno no implicara traslado a un ámbito territorial distinto, la Administración Penitenciaria resolverá sin más trámites que la preceptiva notificación a la Administración del Estado, en su caso». Este párrafo segundo es impugnado por el Gobierno Vasco por entender que el precepto impone, para que la Administración Penitenciaria Autónoma pueda operar en la clasificación de internos una exigencia de notificación a la Administración estatal, que desconoce el art. 80.2 del Reglamento Penitenciario que es el que establece las informaciones o notificaciones obligadas para la Administración Penitenciaria de que se trate. Para el Letrado del Estado se trata de una información basada en distinta motivación y normalmente dirigida a distintos órganos de los indicados en el citado art. 80.2 del Reglamento Penitenciario referido a las autoridades judiciales o administrativas a cuya disposición los internos se encuadren, por lo que no habría interferencia alguna entre ambas normas.

Dos temas distintos se plantean en este precepto objeto de conflicto. En primer lugar, el deber de información que impone frente a la

Administración del Estado. Por las razones dichas en el fundamento anterior el deber de información que aquí se establece no puede entenderse como un control genérico e indeterminado que implique una dependencia jerárquica de la Comunidad Autónoma frente a la Administración estatal, porque no atribuye a ésta facultad de revisión de lo actuado, ni supone una interferencia directa en el aparato ejecutor autonómico, al limitarse a facilitar al Estado una información que resulta necesaria para el cumplimiento por éste de sus funciones en materia penitenciaria, y ello también al margen de si el Reglamento Penitenciario no hubiera previsto originariamente este deber de información que ahora se añade. La segunda cuestión es la de que, por su forma de redacción, este art. 4 podría ser entendido como imponiendo una condición o exigencia para poder llevar a cabo la autoridad autonómica la clasificación del interno. Sin embargo, no es ésta la única lectura posible del precepto, ni siquiera la más coherente con el mismo. No puede entenderse que este deber de información se interfiera en el procedimiento administrativo de clasificación, porque es posterior al mismo y además tendrá lugar sólo «en su caso», lo que parece indicar la eventual existencia de supuestos en que tal deber de notificación no esté prevista. En consecuencia, ha de rechazarse que exista una invasión competencial del Estado en este art. 4.2.

7. El art. 3 del Real Decreto 1436/1984 establece que «la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y la Administración Penitenciaria de cada Comunidad Autónoma procederán conjuntamente a determinar las plazas óptimas y máximas de cumplimiento de penas que se transfieren».

A juicio del Gobierno Vasco la determinación de plazas óptimas y máximas de cada establecimiento penitenciario es una de las funciones implícitas en la potestad de organización de las Instituciones Penitenciarias, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, ignorada por el Real Decreto que se impugna al exigir éste la determinación conjunta entre la Comunidad Autónoma y la Dirección General, convirtiendo así en compartida una competencia definida constitucionalmente como exclusiva.

Por su parte el representante del Estado expone las razones prácticas referidas a la insuficiencia de los Centros Penitenciarios actualmente existentes y a su localización territorial. Esta medida tratará de conseguir una definición homogénea del número de plazas máximas para evitar con ello los problemas que podrían derivarse de una definición dispar de ese número, lo que haría inviable la posibilidad de traslado y dificultaría incluso el mismo cumplimiento de las penas. Según la representación del Estado, cabría haber establecido, mediante el ejercicio de la potestad normativa estatal, las pautas o criterios de definición de las plazas máximas y óptimas de los actuales establecimientos penitenciarios o incluso concretarse dicho número, pero el precepto ha sustituido la fórmula normativa rígida por una fórmula cooperativa de determinación conjunta de las plazas máximas y óptimas mediante acuerdo entre la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y las Administraciones Penitenciarias de cada Comunidad, lo que sería una fórmula más flexible y más adaptable a las necesidades y aspiraciones de cada Comunidad que el empleo de una fórmula normativa más cerrada.

Lo que ha de analizarse al respecto es si, al imponer esta fórmula de establecimiento de forma conjunta y mediante acuerdo del número de plazas máximas y óptimas de los establecimientos penitenciarios gestionados por la Comunidad Autónoma Vasca, el Estado ha invadido las competencias de ésta. No cabe duda de que dentro de las facultades normativas del Estado entraría tanto la «congelación» de las actuales plazas máximas y óptimas, como la fijación minuciosa de los requisitos y condicionamientos para la determinación de tales plazas, limitando a través del ejercicio de facultades normativas el margen de discrecionalidad de la Comunidad Autónoma al respecto. El problema es el de si puede sustituirse ese tipo de normación por el uso de otras fórmulas que permitan llegar al mismo objetivo, mediante instrumentos de cooperación y auxilio mutuo.

Tiene razón el Gobierno Vasco cuando afirma que el ejercicio de facultades normativas plenas por parte del Estado no puede ser utilizado desconociendo o sustituyendo el orden constitucional de competencias, y, en este caso, las facultades ejecutivas del Gobierno Vasco. Sin embargo, lo que no resulta del orden constitucional de competencias es que la determinación del número de plazas de los establecimientos penitenciarios haya de incluirse dentro de esas facultades ejecutivas, y pueda ser objeto de la competencia normativa propia del Estado. Ha de considerarse, en el concreto supuesto que examinamos, que nuestro sistema penitenciario se configura precisamente como un sistema único que integra un conjunto de establecimientos intercomunicados y gestionados, bien por la Administración del Estado, en algunos casos, bien por la Administración Autónoma; y como se ha indicado, este sistema es instrumento para el cumplimiento de fines globales del Estado conjunto. Resulta de todo ello que las decisiones que afectan a todo ese sistema —como son, necesariamente, las referidas a su capacidad total, óptima y máxima, y, en consecuencia, a la capacidad de los establecimientos integrados— han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema, y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación. No son posibles en este punto decisiones autonómicas unilaterales que, al modificar el número de plazas disponibles para absorber a la población penitenciaria, tendrían consecuencias o repercu-

siones en el conjunto del sistema penitenciario y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado.

Siendo, pues—por la misma naturaleza del sistema penitenciario—, atribuible a las instancias estatales la adopción de estas decisiones, no cabe excluir que para ello y en el ejercicio de sus facultades normativas pueda el Estado utilizar fórmulas más abiertas y flexibles de cooperación con las Comunidades Autónomas, que den entrada también a la participación de la Administración autonómica en una decisión que, para permitir una definición homogénea del número de plazas, el Estado podría incluso haber adoptado directamente.

Por ello ha de entenderse que el art. 3 del Real Decreto 1436/1984 respeta el orden constitucional de competencias.

Los criterios expuestos deben hacerse extensivos al inciso final del art. 4.3 del Real Decreto 1436/1984, en cuanto supone una remisión a dicho art. 3, al referirse a «según las capacidades máximas previamente establecidas».

8. El art. 5.2 del Real Decreto 1436/1984 dispone que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias «dictará los criterios de normalización de los datos de carácter penitenciario para homogeneizar la documentación básica penitenciaria en el tratamiento de internos».

Para el Gobierno Vasco este precepto supone una invasión de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, a la que correspondería determinar la forma de realizar esa documentación y los datos a incluir a ella. La representación del Estado sostiene ser norma básica en materia de procedimiento administrativo la normalización de datos y la homogeneización de la documentación básica, estando el título competencial en la potestad normativa del Estado que no sólo puede regular el tratamiento de los reclusos, sino el de la información y documentación sobre ellos. De nuevo el problema está en parte suscitado por la imprevisión o insuficiencia de la legislación penitenciaria originaria, a lo que, además, en este caso, se añade la remisión que se hace a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de la fijación de esos criterios de normalización. Sin embargo, en un conflicto de competencias la cuestión a resolver es la de si el Estado tiene

competencia para dictar esos criterios de normalización de los datos de carácter penitenciario, y esta competencia como tal no le puede ser negada aún más cuando se ha reconocido un derecho de información propio sobre la situación de los internos, y esos datos y esa documentación viene referida específicamente al «tratamiento de los internos». Ni la normalización de datos ni la homogeneización de documentaciones—imprescindible además para la posibilidad de traslado de internos propia de un sistema penitenciario único aun con posible gestión autonómica de centros integrados en el mismo— puede entenderse como una invasión de competencias, al margen de que, en el presente caso, se ayude a «documentación básica», permitiendo, por ello, un amplio margen para diseño y establecimiento de una documentación autonómica no normalizada propia. En consecuencia, el art. 5.2 del Real Decreto 1436/1984 no ha invadido las competencias de la Comunidad Autónoma Vasca.

### FALLO

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

Ha decidido:

Que las competencias controvertidas en el presente conflicto corresponden al Estado.

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

Dada en Madrid, a ocho de junio de mil novecientos ochenta y ocho.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricado.

**16008** Pleno. Cuestiones de constitucionalidad números 269, 1.035, 1.059, 1.077/1985 y 222/1987. Sentencia número 105/1988, de 8 de junio.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En las cuestiones de constitucionalidad acumuladas núms. 269, 1.035, 1.059, 1.077/1985 y 222/1987, promovidas la primera y la tercera por el Juzgado de Instrucción núm. 15 de Madrid, la segunda y la cuarta por el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Las Palmas de Gran Canaria y la quinta por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Valencia, por supuesta inconstitucionalidad del art. 509 del Código Penal. Han sido parte el Fiscal General del Estado, el Letrado del Estado, este último en representación del Gobierno, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. ANTECEDENTES

1. El Juzgado de Instrucción núm. 15 de Madrid, por Auto de 27 de marzo de 1985, acordó plantear ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad relativa al art. 509 del Código Penal—C.P.—. En el acto de formulación de conclusiones definitivas en el procedimiento especial previsto en la Ley Orgánica 10/1980, de 11 de noviembre, núm. 7/1984, seguido contra dos personas, el Ministerio Fiscal formuló una calificación alternativa del comportamiento presuntamente delictivo: tentativa de robo con fuerza en las cosas o tenencia de útiles destinados al robo. A la vista de ello, el Juez de Instrucción núm. 15 de Madrid suspendió el término para dictar Sentencia y concedió un plazo de diez días para que el Ministerio Fiscal y los defensores alegasen lo que estimasen oportuno sobre la pertinencia o no de plantear la cuestión de inconstitucionalidad relativa al art. 509 C.P.

En sus alegaciones, el acusador público, tras manifestar que en la providencia por la que se abrió este trámite no se ponían de relieve los presuntos defectos que afectarían la constitucionalidad del precepto

questionado, afirma que no es difícil suponer que se relacionen con la vulneración del derecho a la presunción de inocencia contenido en el art. 24 C.E. Partiendo de esta base, se estructura el escrito en dos vertientes: la primera hace referencia al estudio de los elementos del delito del art. 509 y la segunda recoge una Sentencia del Tribunal Supremo (la de 28 de mayo de 1981) en la que no se pone en duda la constitucionalidad del citado precepto.

Por lo que respecta a la estructura del precepto, el Fiscal menciona la existencia de dos elementos: uno objetivo, que es el hecho de poseer o fabricar útiles destinados directamente al robo, de acuerdo con un juicio de adecuación social, y otro, cuya naturaleza no define, es el inciso legal «no diera descargo suficiente sobre su adquisición o conservación». El primer elemento no choca con la presunción de inocencia; la tipificación de la tenencia de ciertos útiles—como los estupefacientes—es una cuestión de política criminal basada en la peligrosidad socialmente apreciada de tales instrumentos. En lo tocante al segundo de los elementos, el Ministerio Fiscal argumenta que, de la mano de los arts. 1 y 6 bis, a), C.P., todo delito o falta ha de ser doloso o imprudente y que el error excluye la punición de las conductas cuando los hechos lo sean por mero accidente. A la luz de ambos preceptos ha de interpretarse toda la gama de infracciones del Código Penal y, por tanto, si se hace así, el inciso al que se ha aludido es meramente redundante y no supone, pues, una vulneración de la presunción de inocencia.

La defensa de los encausados encontró acertado el planteamiento de la cuestión por entender que sus patrocinados serían condenados por la sola declaración de los agentes de policía que les detuvieron y ocuparon los útiles presuntamente delictivos de mantenerse la vigencia del art. 509.

2. Por Auto de 27 de marzo de 1985, que tuvo entrada en este Tribunal el día 29 siguiente bajo el número 269/1985, el Juez de Instrucción núm. 15 de Madrid planteó cuestión de inconstitucionalidad relativa al art. 509 C.P.

a) En primer término, el titular del citado órgano judicial formula una serie de reflexiones en torno a la pertinencia de plantear la citada cuestión. En efecto, el precepto del que el fallo depende es preconstitucional y, por tanto, sometido a los efectos de la disposición derogatoria tercera de la C.E., si ello fuera menester. Ahora bien, como el Código Penal sufrió una profunda reforma por la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, surge la duda sobre la constitucionalidad del precepto, y esta duda no se puede disipar pese a no haber sido afectado el mismo por la referida reforma. La duda se incrementa por haberse reformado en profundidad los delitos contra la propiedad—lo que favorecería una interpretación en el sentido de asunción por parte del legislador del Derecho Penal no reformado—. No despeja dicha incertidumbre la nueva dicción del art. 1 C.P., que exige, para poder apreciar una infracción,