



Roj: **STS 9965/1986** - ECLI: **ES:TS:1986:9965**

Id Cendoj: **28079130011986104046**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **02/12/1986**

Nº de Recurso:

Nº de Resolución:

Procedimiento: **UNICA INSTANCIA**

Ponente: **JOSE MARIA RUIZ-JARABO FERRAN**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Núm. 918.-Sentencia de 2 de diciembre de 1986

PROCEDIMIENTO: Ordinario. Única instancia.

MATERIA: Precedencias en el Estado. Reglamento de 4 de agosto de 1983.

DOCTRINA: 1. Como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 30 de enero de 1985, la materia que regula el Real Decreto es de la competencia del Estado. Asimismo, como también declaró dicho Tribunal, el rango de la norma es adecuado (Real Decreto) por cuanto con él no se reducen las garantías constitucionalmente establecidas para la protección de las competencias autonómicas.

2. El orden de precedencias viene presidido por el rango de los Órganos e Instituciones representados, más que a las personas, por lo que procede rectificar alguna de las prelacións establecidas en el Reglamento cuestionado.

En la villa de Madrid, a dos de diciembre de mil novecientos ochenta y seis.

En el recurso contencioso-administrativo que en única instancia pende ante la Sala, entre partes: de la una, como demandante, la Generalidad de Cataluña, representada por el Procurador don Eduardo Muñoz-Cuéllar Pernia, bajo dirección letrada, y de la otra, como demandada la Administración Pública, representada y defendida por el Letrado del Estado, contra el Real Decreto 2099/ 1983.

Antecedentes de hecho

Primero: Que el Gobierno, mediante Real Decreto 2099/83, de 4 de agosto, aprobó el Reglamento General de Precedencias en el Estado, que fue publicado en el "Boletín Oficial del Estado» núm. 188 del día 8 del mismo mes, habiéndose publicado el 9 de agosto siguiente, en el "Boletín Oficial del Estado» núm. 189 la corrección de erratas.

Segundo: Que contra dicho Real Decreto se interpuso recurso ante esta Sala por la representación procesal de la Generalidad de Cataluña, y habiéndose planteado por dicha Generalidad ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencias frente al Gobierno de la Nación, en relación con determinados artículos del Real Decreto 2099/83, esta Sala, por providencia de 7 de marzo de 1984, suspendió el curso del proceso hasta que recayera decisión en el mencionado conflicto constitucional, alzándose la suspensión por providencia de 1 de marzo de 1985, una vez resuelto el conflicto positivo por Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 30 de enero de 1985 .

Tercero: Que formalizada la demanda por el Procurador don Eduardo Muñoz-Cuéllar Pernia, después de exponer los hechos y fundamentos de Derecho que estimó oportunos, suplicó se dicte sentencia por la que se declare la nulidad del Real Decreto impugnado o, subsidiariamente, se anulen los artículos 10 y 12



y, en todo caso, como reconocimiento de una situación jurídica individualizada, se declare que, por lo que hace al contenido de ambos artículos, al Presidente de esta Comunidad Autónoma le corresponde estar situado, respecto al orden de precedencias relativo a los actos a celebrar en el territorio de esta Comunidad, a continuación de Su Majestad el Rey y su Familia o, subsidiariamente, detrás del Presidente del Gobierno; y que, en los actos que se celebren en la Villa de Madrid, los ex-Presidentes del Gobierno no pueden preceder al Presidente de esta Comunidad Autónoma.

Cuarto: Que dado traslado de la demanda al Letrado del Estado, se opuso a la misma mediante escrito en el que tras exponer los hechos y fundamentos de Derecho que estimó aplicables, suplicó que se dicte sentencia por la que se declare inadmisibile o, en su caso, se desestime el presente recurso contencioso-administrativo que se dice interpuesto a nombre de la Generalidad de Cataluña, debiéndose confirmar, en uno u otro caso, y en todas sus partes, el Real Decreto recurrido, Real Decreto 2099/83, de 4 de agosto, por el que se aprobó el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado.

Quinto: Que acordado por la Sala la sustanciación del recurso mediante conclusiones sucintas, éstas fueron formuladas por las partes mediante escritos en los que insistieron en sus anteriores peticiones de demanda y contestación respectivamente, señalándose para la deliberación y fallo del recurso el día 20 de noviembre de 1986, en cuya fecha tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Magistrado Excmo. Sr. don José María Ruiz Jarabo Ferrán.

Fundamentos de Derecho

Primero: Se impugna en este recurso contencioso-administrativo por la Generalidad de Cataluña el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, impugnación fundada, tanto por razones formales como materiales, en la presunta ilegalidad de dicho Real Decreto planteada de forma general, y, más en concreto, y con carácter subsidiario de la pretensión anterior, en la nulidad de determinados artículos de aquél -arts. 10 y 12 -, ilegalidad, en primer lugar, deducida por la recurrente del, a su juicio, inadecuado rango formal del Real Decreto combatido, ya que debía haberse regulado la materia ordenada en el mismo por una Ley; en segundo lugar, se atacan los arts. 12 y 10 - cuestionados en la demanda por este orden-, al pretenderse por la recurrente que en los actos en el territorio propio de una Comunidad Autónoma, los Presidentes de las mismas deben ocupar el 5.º o 6.º lugar -inmediatamente detrás de Su Majestad el Rey y su Familia o, en el segundo supuesto, además, detrás del Presidente del Gobierno- y no en el undécimo lugar como se establece en el art. 12, debiendo aclararse desde este momento, que los actos en el mismo aludidos, hay que entenderlos referidos a los organizados por la Administración del Estado o por una Comunidad Autónoma con concurrencia de Autoridades del Estado, no a actos oficiales organizados por una Comunidad Autónoma sin concurrencia de Autoridades o Corporaciones distintas de las propias, ya que en estos últimos, por expresa declaración de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de enero de 1985, dictada en los conflictos positivos de competencia promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco, la competencia para ordenar sus propias Autoridades y Organismos es exclusiva de la Comunidad Autónoma. Como ya hemos adelantado, también se impugna el art. 10, referido a la precedencia en los actos en la Villa de Madrid, en su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones Generales, pretendiéndose que los ex-presidentes del Gobierno -situados en decimotercer lugar- no deben preceder a los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, que ocupan el siguiente puesto en el orden establecido en el mencionado art. 10.

Segundo: Que antes de entrar en el estudio y resolución de las cuestiones precedentes expuestas, debemos analizar la procedencia o no de los obstáculos procesales opuestos por el Letrado del Estado al recurso de la Generalidad de Cataluña; en primer lugar, se opone el motivo de inadmisibilidad señalado en el apartado b) del art. 82 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, por haberse interpuesto este recurso sin que previamente se hubiere adoptado el oportuno acuerdo por el Órgano de formación de la voluntad de la Generalidad de Cataluña, lo que no es cierto, por cuanto consta en este proceso, que el Consejo Ejecutivo de aquélla adoptó acuerdo el día 6 de octubre de 1983 -este proceso se interpuso el siguiente día 7-, para interponer dicho recurso. En segundo lugar, se alega como motivo de inadmisibilidad la falta de previo recurso de reposición, pero se olvida por la representación de la Administración demandada, que el presente recurso se interpuso al amparo de lo dispuesto en el art. 39.1 de la Ley Jurisdiccional, y en dicho supuesto, el apartado e) del art. 53 de la misma, lo exceptúa del recurso de reposición. Por último, se alude por el Letrado del Estado a la falta de legitimación activa de la Generalidad de Cataluña para impugnar la disposición general objeto de enjuiciamiento, alegación para igualmente debe ser rechazada, no sólo porque el art. 3.º de la Ley 34/1981, de 5 de octubre, por la que se dictan normas complementarias sobre legitimación en el recurso contencioso-administrativo, expresamente



legítima a las Comunidades Autónomas para impugnar las disposiciones generales que, dictadas por la Administración del Estado, afecten al ámbito de su autonomía, sino también, porque una reciente y reiterada doctrina jurisprudencial - Sentencias de 28 de enero y 11 de abril de 1981 , 15 de octubre de 1982 , 7 de julio y 14 de septiembre de 1983 y 3 de marzo y 15 de octubre de 1986 -, ha venido admitiendo la superación de la ecuación ámbito de la norma impugnada y ámbito del ente legitimado para impugnarla, "por cuanto la entrada en vigor de la Constitución Española con la consagración en su art. 24 del derecho de las personas a obtener la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos obliga a interpretar y aplicar el régimen legal de la legitimación corporativa, que establece el art. 28.1 b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción , en el sentido más favorable del acceso a esta vía jurisdiccional y por tal razón debe entenderse declinada la jurisprudencia que estableció, como presupuesto legitimador, la exacta correspondencia del ámbito representativo de la Corporación recurrente con el normativo de la disposición general recurrida y, en consecuencia, reconocer legitimación activa a toda Corporación e Institución que representa intereses afectados por la disposición general que se recurre» - Sentencia ya citada de 9 de marzo de 1983 -.

Tercero: Que por lo que se refiere a las cuestiones de fondo suscitadas en este recurso, debemos resaltar que, como ya se declaró en la aludida Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de enero de 1985 , la materia regulada en el Real Decreto impugnado, es competencia que, con carácter general, corresponde al Estado, y así se declaró también en la sentencia del mismo Tribunal de 22 de junio de 1982 , suscitándose por la Corporación Autonómica recurrente la determinación de cuál sea el rango normativo que deba darse a la ordenación de las precedencias de los cargos y entes públicos en los actos oficiales, materia que, como se recoge en la primera de las indicadas sentencias del Tribunal Constitucional, en algún aspecto excede de lo que pudiera denominarse vida social, o simple protocolo, en cuanto afecta a la imagen y representación externa de autoridades y entes entre sí y ante los ciudadanos todos. Entiende la recurrente que la norma procedente debía ser una Ley, cuestión también suscitada en el conflicto positivo de competencia promovido ante el Tribunal Constitucional por dicha parte, y que no fue explícitamente resuelta en la Sentencia de 30 de enero de 1985 , por no ser ello materia propia del cauce procesal en que dicha sentencia se movía, por cuanto "cualquier infracción relativa a la forma de ejercicio o al órgano que ejerce la competencia, no puede ser, sin más, materia del conflicto, y sí tan sólo cuando se reduzcan las garantías constitucionalmente establecidas para la protección de las competencias autonómicas, o bien cuando algún precepto con rango constitucional haya previsto que el concreto ejercicio de la competencia estatal de que se trate, sea realizado por un preciso y específico órgano. Nada de ello sucede en el caso que se resuelve debido a no existir norma alguna de la índole de las que acabamos de aludir», de lo que se infiere, que aunque no resuelta, como hemos dicho, explícitamente la cuestión relativa al rango normativo de la disposición general que regule el ordenamiento de las precedencias en el Estado, sin embargo, sí se deduce de lo recogido textualmente de la precitada Sentencia de 30 de enero de 1985 , que, cuando menos, no se han reducido con el Real Decreto combatido las garantías constitucionalmente establecidas para la protección de las competencias autonómicas, ni existe precepto constitucional que haya previsto el rango normativo legal pretendido por la recurrente.

Cuarto: Sentado cuanto antecede, con base en lo declarado en la Sentencia de este Tribunal Supremo de 16 de junio de 1984 , debemos precisar que la competencia o potestad reglamentaria genérica viene atribuida en Derecho español al Gobierno en los arts. 97 y 106 de la Constitución y en el 14.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado , en cuanto se refiere a la de los Ministros, siendo distinta aquella potestad reglamentaria genérica, de la que es mera ejecución de las Leyes, al no poder ser calificados ejecutivos aquellos Reglamentos dictados en ejercicio de esa potestad reglamentaria genérica y que son denominados, independientes, autónomos o praeter legem. Estos Reglamentos, insistimos que como expresión de esta potestad reglamentaria genérica atribuida al Gobierno, facultan a éste para regular determinadas materias propias de la competencia del Gobierno o de sus Ministros, que no se fundamentan en una previa habilitación legal y que, por ello, no están sujetos al previo dictamen del Consejo de Estado, no teniendo más límites la aludida potestad reglamentaria genérica, que los derivados del obligado respeto al bloque de la legalidad formal, y que el ejercicio de dicha potestad reglamentaria no se realice respecto de asuntos o materias que la Constitución haya reservado a una Ley. Este segundo límite, ya hemos dicho que no aparece conculcado con el Real Decreto impugnado, según resulta ello de lo manifestado en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de enero de 1985 , y en cuanto al primero, no existe precepto legal alguno que se vulnere con dicho Real Decreto, ni tampoco se ha justificado por la recurrente de forma determinante, que el Reglamento aprobado en la mencionada disposición general venga indebidamente adoptado con el "modesto ropaje» de un Real Decreto, como se alega por la recurrente y se recoge ello en la precitada sentencia del Tribunal Constitucional; por el contrario, no cabe aceptar apreciaciones de tal carácter, toda vez que, el Gobierno ha regulado en uso de la potestad reglamentaria que le viene atribuida en el art. 97 de la Constitución , una cuestión que es de su indiscutible competencia, tal como se ha establecido por el Tribunal Constitucional, sin que, en el presente caso, y atendiendo a la materia del Reglamento en cuestión, exista limitación legal alguna, en cuanto a una



reserva de Ley, para la adopción del Real Decreto aprobatorio de dicho Reglamento, lo que obliga a desestimar la primera de las pretensiones anulatorias de dicho Real Decreto, referida en general a toda la disposición.

Quinto: Se ofrece, en segundo lugar, al control de este Tribunal, la concreta determinación de la situación de orden precedente establecida en los arts. 10 y 12 del Real Decreto 2099/1983, en cuanto se refiere a los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, indebidamente situados, conforme se aduce por la recurrente, y en cuanto a esta concreta cuestión, debemos señalar que, en contra de lo manifestado por el Letrado del Estado, el hecho que la competencia en la materia regulada en el Real Decreto 2099/ 1983 corresponde al Estado, no es factor determinante de que su impugnación sea inviable, ya que, como manifestación de la potestad reglamentaria está sometida al control de los Tribunales, en cuanto sirva para determinar si la actuación administrativa allí reflejada se sometió o no a los fines que la justifican - art. 106 de la Constitución -, y respecto a la ahora estudiada cuestión, ha de resaltarse con carácter prioritario, que ya en la exposición de motivos del impugnado Real Decreto se establece, que la proyección del signo democrático y social en el Estado, hace corresponder mejor valencia a las investiduras electivas y de representación que a las definidas por designación, refiriéndose la regulación de la ordenación de precedencias en la asistencia a los actos oficiales, fundamentalmente a la Corona e Instituciones, Corporaciones y personalidades del Estado que, singular o colegiadamente, ostentan la titularidad, investidura o representación respectiva de aquéllas, parece, pues, referirse el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, más a las Instituciones que a las personas, y en este sentido, que es el que correctamente cabe predicar de los preceptos integrados en dicho Ordenamiento General, aparece como jurídicamente viable la pretensión de la Corporación recurrente, de que los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en cuanto ostentan la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla - art. 152.1 de la Constitución -, deben ocupar el puesto número 13, y no el 14, en el orden de la precedencia regulada en el art. 10 de dicho Ordenamiento General, situando en el puesto que dichos Presidentes de los Consejos de Gobierno ocupaban en el aludido precepto, a los ex-presidentes del Gobierno, al carecer estos últimos de la representación institucional que los antes mencionados tienen. En cuanto se refiere a la impugnación del orden establecido en el art. 12, que, recordamos, regula la precedencia en los actos en el territorio propio de una Comunidad Autónoma, evidente parece que no puede accederse a la pretensión de la recurrente, en cuanto entiende que el puesto que deben ocupar los ya aludidos Presidentes de los Consejos de Gobierno de la Comunidad Autónoma de que se trate -situados en el número 11- debe ser el siguiente a los ocupados por Su Majestad el Rey y su Familia, que ocupan los cuatro primeros, o como máximo, después del correspondiente al Presidente del Gobierno de la Nación -5.º puesto-, lo que no es admisible, ya que en los puestos 6.º, 7.º, 8.º y 9.º se encuentran situados los representantes máximos a nivel de todo el Estado de los Poderes Legislativo y Judicial, igual que en el puesto número 5 se sitúa, también, el Jefe del Ejecutivo, y es indudable que dichas máximas representaciones de las más altas Instituciones de la Nación, deben figurar siempre con antelación a los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. El anterior razonamiento conduce, sin embargo, a estimar contrario a Derecho, por ser disconforme con lo manifestado en la exposición de motivos del cuestionado Real Decreto 2099/1983, la antelación en el puesto 10, de los Vice-Presidentes del Gobierno, según su orden, situándolos en el lugar anterior al del mencionado Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en la que se efectúe el acto oficial, ya que, teniendo en cuenta que lo que se pretende con el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, es la representación de las Instituciones, como ya dejamos sentado anteriormente, esta finalidad se cumple, en cuanto al Ejecutivo, mediante la presencia de su Presidente en el número 5; por ello, no parece jurídicamente correcto, en el esquema constitucional, intercalar otro u otros representantes del Gobierno de la Nación con precedencia del Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en la que se realice el acto oficial, lo cual significaría duplicar inmotivadamente la representatividad otorgada al Gobierno de la Nación.

Sexto: Que por cuanto ha quedado expuesto, y después de rechazar los motivos de inadmisibilidad opuestos por el Letrado del Estado, debemos estimar parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo, en cuanto procede que los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas situados en los números de precedencia 14 de art. 10 y 11 del art. 12, ambos de! Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, pasen a ocupar los puestos precedentes números 13 y 10 de los mencionados artículos situándose en el lugar anteriormente ocupado por aquéllos, las Autoridades señaladas en los indicados números 13 y 10, desestimándose las restantes pretensiones esgrimidas por la parte recurrente en este proceso. Todo ello sin hacerse especial pronunciamiento sobre costas, al no resultar de lo actuado motivos para ello.

FALLAMOS

FALLAMOS: Que rechazando los motivos de inadmisibilidad opuestos por el Letrado del Estado, debemos estimar y estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación



procesal de la Generalidad de Cataluña, contra el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por la que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, disposición general que, también parcialmente, anulamos por su disconformidad jurídica en el concreto particular de la misma que se refiere a los arts. 10 y 12, que fijaron el orden precedencial de los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, situándolos en los núms. 14 y 11, respectivamente, de dichos artículos declarando, en su lugar, que dichas Autoridades deberán ser situadas en los puestos precedentes números 13 y 10 de los indicados arts. 10 y 12, retrasando un puesto a las Autoridades que ocupaban los mencionados números 13 y 10, desestimando el resto de las pretensiones de la parte recurrente. Todo ello sin hacer imposición de costas.

ASI por esta nuestra sentencia, que se insertará en la COLECCIÓN LEGISLATIVA, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.- Rafael de Mendizábal Allende.- José Luis Ruiz Sánchez.- José Luis Martín Herrero.- José María Ruiz Jarabo Ferrán.- Emilio Pujalte Clariana.- Rubricados.

Publicación: Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. don José María Ruiz Jarabo Ferrán, celebrando audiencia pública en el día de hoy la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de lo que como Secretario de la misma, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDO