

COMPETENCIAS ESTATALES O DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, EN EL CONTROL DE LAS ENTIDADES DE GESTIÓN COLECTIVA DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Por Javier Bermúdez Sánchez
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Fecha de recepción: 20.09.2012
Fecha de aceptación: 20.10.2012

RESUMEN: La finalidad del estudio es exponer las posibles opciones para hacer efectivo el ejercicio de las competencias sobre vigilancia y control de las entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual. En unos casos se trata de opciones que han sido efectivamente valoradas en el ámbito estatal, y parten de la atribución legal vigente al Estado de la competencia sobre revocación de las autorizaciones a estas entidades (se observan opciones de cooperación, desconcentración, delegación, recentralización, precisión de los puntos de conexión), y asimismo, también se valora en el estudio la atribución a las Comunidades de tal competencia sobre autorizaciones, como solución apuntada en un borrador de Decreto en Cataluña, pero que requeriría una modificación previa del TRLPI.

PALABRAS CLAVES: Propiedad intelectual, competencias ejecutivas, entidades de gestión colectiva, autorizaciones, control.

SUMARIO: I. LA IMPUGNACIÓN DE LA LPI ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 1. REDACCIÓN ORIGINAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN. 2. SOLUCIÓN EN LA STC 196/1997. II. GESTIÓN DE COMPETENCIAS A PARTIR DE LA STC 196/1997. 1. SOLUCIONES INVIABLES. 2. OPCIONES DE MEJORA EN LA GESTIÓN. 3. OPCIONES INMEDIATAS DE MODIFICACIONES LEGISLATIVAS: PUNTOS DE CONEXIÓN *VERSUS* COMPETENCIA SOBRE AUTORIZACIONES. III. VALORACIÓN FINAL.

TITLE: COMPETENCIES OF THE STATE OR AUTONOMOUS COMMUNITIES FOR THE CONTROL OF COLLECTIVE INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS ADMINISTRATION BODIES.

ABSTRACT: The aim of this study is to expose the possible options for effectively implementing competencies for monitoring and control of collective intellectual property rights administration bodies. In some cases, the options have been assessed effectively nationwide, and are based on the legal attribution to the State, currently in force, of the competency to revoke authorizations to such bodies (options for cooperation, deconcentration, delegation, recentralization and precise connection points are observed); similarly, this study also examines the attribution to Autonomous Communities of such competencies regarding authorization, a solution has been proposed in a draft Decree in Cataluña, but which would require a modification to be made first to the Intellectual Property Law (TRLPI).

KEYWORDS: Intellectual property, executive competencies, collective administration bodies, authorization, control.

CONTENTS: I. REFUTATION OF THE INTELLECTUAL PROPERTY LAW BEFORE THE CONSTITUTIONAL COURT. 1. ORIGINAL TEXT AND DISTRIBUTION OF COMPETENCIES UNDER THE CONSTITUTION. 2. SOLUTION GIVEN IN THE JUDGMENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT STC 196/1997. II. ADMINISTRATION OF COMPETENCIES AFTER STC 196/1997. 1. UNFEASIBLE SOLUTIONS. 2. OPTIONS FOR IMPROVEMENTS IN ADMINISTRATION. 3. IMMEDIATE OPTIONS FOR CHANGES IN LEGISLATION: POINTS OF CONNECTION VERSUS COMPETENCIES OVER AUTHORIZATION. III. FINAL EVALUATION.

La Constitución (art. 149.1.9^a) y los Estatutos de Autonomía (a partir del art. 149.3 de la Constitución), habían atribuido al Estado la competencia sobre legislación en materia de propiedad intelectual y a las Comunidades las de gestión. En virtud de esa competencia legislativa, la Ley de Propiedad Intelectual de 1987 atribuyó al Estado las competencias para autorizar y revocar las autorizaciones a las entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual, y asimismo, las funciones de vigilancia y control (art. 144 LPI).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1997 anuló esa última atribución, que, desde entonces, no ha encontrado nueva formulación por el legislador estatal, que se ha mantenido en el Texto Refundido de la Ley de Propiedad intelectual de 1996, aunque existen nuevas formulaciones de la distribución de estas competencias tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas.

La declaración de inconstitucionalidad parcial de la redacción original del art. 144 de la derogada Ley 22/1987 de propiedad intelectual, hoy en el art. 159 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la

Ley de Propiedad Intelectual aprobada por Ley 22/1987, de 11 noviembre, que regulariza, aclara y armoniza las disposiciones legales vigentes sobre la materia (TRLPI), ha originado un problema de gestión, en tanto que las Comunidades Autónomas competentes sobre la vigilancia y control de las entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual, hasta la fecha no la han ejercido. Si bien el legislador atribuye al Estado la competencia para autorizar y revocar la autorización a tales entidades (arts. 147 a 149 TRLPI), como actividad objeto de la materia competencial legislativa, sin embargo, las funciones de vigilancia y control se consideran por el Tribunal Constitucional (STC 196/1997) típicas competencias ejecutivas, y por tanto propias de las Comunidades Autónomas. La falta de ejercicio por éstas, que no pueden excusar ni renunciar a su ejercicio en un Estado de Derecho, deriva en la dificultad o imposibilidad de que el Estado pueda a su vez ejercer realmente esa competencia de revocar las autorizaciones.

La opción formulada por parte del Estatuto de Cataluña de 2006, de relacionar entre sus competencias ejecutivas “la autorización y la revocación de las entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual que actúen mayoritariamente en Cataluña, así como asumir las tareas complementarias de inspección y control de la actividad de dichas entidades”, fue refrendada como posibilidad legal por la STC 31/2010, como mera relación de competencias y al margen de la opción adoptada por el legislador estatal con el que necesariamente debe articularse. La misma opción mantiene el Proyecto de Decreto de Cataluña de 2012, sin advertir que el legislador estatal mantiene la competencia sobre autorización y revocación de autorizaciones.

Por su parte, un supuesto Borrador de Decreto-Ley de 2012, que el Gobierno parece haber rechazado, en una opción de signo totalmente opuesto, mantiene la competencia sobre autorización y revocación, y asimismo la residual de control y gestión en caso de que sean entidades que no actúen mayoritariamente en una Comunidad, al precisar en el texto los denominados puntos de conexión con la competencia territorial de las Comunidades, de acuerdo con la STC 194/2011, que determina la competencia estatal para fijar los puntos de conexión en ejercicio de la competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas.

I. LA IMPUGNACIÓN DE LA LPI ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. REDACCIÓN ORIGINAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN

De acuerdo con el art. 149.1. 9^ª de la Constitución, se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación en materia de propiedad intelectual. A su vez, en virtud del art. 149.3, primer supuesto¹, de la Constitución, las

¹ Materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución, y asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos de Autonomía. Sobre la redacción en los dis-

Comunidades Autónomas asumieron en sus respectivos Estatutos de Autonomía las competencias sobre gestión en materia de propiedad intelectual. En desarrollo de la distribución de estas competencias constitucionales se dictó la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual (LPI), objeto de recurso de inconstitucionalidad, en sus arts. 132, 134, 143 y 144. Su contenido se corresponde con el de los arts. 147, 149, 158 y 159 del vigente TRLPI.

La LPI de 1987 eliminó el monopolio de la Sociedad General de Autores en la gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual creado por la Ley de 24 de junio de 1941² y la adscripción «automática, exclusiva y obligada» de los titulares de derechos de autor³, y estableció el régimen jurídico de las entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual, tal y como establecen los actuales arts. 147 a 159 TRLPI. Son creadas como entidades sin ánimo de lucro, que deben ser autorizadas por el Ministerio de Cultura —hoy de Educación, Cultura y Deporte—, y están encargadas de la gestión de los derechos de explotación u otros de carácter patrimonial (arts. 147 y 148 TRLPI)⁴, como son los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de los arts. 17 a 25 TRLPI.

tintos Estatutos, véase J.J. MARÍN LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Propiedad Intelectual* (dir. R. Bercovitz). Tercera edición, Tecnos, Madrid, 2007, pp. 2037 y 2038.

² «... como entidad única que asuma la representación y gestión de los derechos de autores en España y en el extranjero» (art. 1), que, de acuerdo con el art. 1 de sus estatutos, aprobados por Real Decreto 3082/1978, de 10 de noviembre, la definía como «la Entidad que, con carácter oficial y exclusivo, representa legalmente a los titulares del derecho de autor y recauda, reparte y defiende el citado derecho producido en España y generado mediante la utilización por cualquier medio, de obras de autores nacionales o extranjeros, indistintamente» (art. 1).

³ Art. 9 de sus estatutos.

⁴ Antes art. 132 LPI y hoy en art. 147 TRLPI —redacción de 2009—: “Requisitos. Las entidades legalmente constituidas que tengan establecimiento en territorio español y pretendan dedicarse, en nombre propio o ajeno, a la gestión de derechos de explotación u otros de carácter patrimonial, por cuenta y en interés de varios autores u otros titulares de derechos de propiedad intelectual, deberán obtener la oportuna autorización del Ministerio de Cultura, con objeto de garantizar una adecuada protección de la propiedad intelectual. Esta autorización habrá de publicarse en el «Boletín Oficial del Estado». Estas entidades, a fin de garantizar la protección de la propiedad intelectual, no podrán tener ánimo de lucro y, en virtud de la autorización, podrán ejercer los derechos de propiedad intelectual confiados a su gestión y tendrán los derechos y obligaciones que en este Título se establecen”. Art. 148 TRLPI: “Condiciones de la autorización. 1. La autorización prevista en el artículo anterior sólo se concederá si, formulada la oportuna solicitud, ésta se acompaña de la documentación, que permita verificar la concurrencia de las siguientes condiciones: a) Que los estatutos de la entidad solicitante cumplan los requisitos establecidos en este Título. b) Que de los datos aportados y de la información practicada se desprenda que la entidad solicitante reúne las condiciones necesarias para asegurar la eficaz administración de los derechos, cuya gestión le va a ser encomendada, en todo el territorio español. c) Que la autorización favorezca los intereses generales de la protección de la propiedad intelectual. 2. Para valorar la concurrencia de las condiciones establecidas en los párrafos b) y c) del apartado anterior, se tendrán particularmente en cuenta como criterios de valoración, la capacidad de una gestión viable de los derechos encomendados, la idoneidad de sus estatutos y sus medios materiales para el cumplimiento de sus fines, y la posible efectividad de su gestión en el extranjero, atendándose, especialmente, a las razones imperiosas de interés general que constituyen la protección de la propiedad intelectual. 3. La autorización se entenderá concedida, si no se notifica resolución en contrario, en el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud”.

Así mismo, se atribuye al Ministerio la potestad de revocar la autorización, en su caso, si sobrevinieran o se pusieran de manifiesto circunstancias que habrían supuesto su denegación, o se incumplieran los objetivos legales (art. 149 TRLPI)⁵. La atribución en origen de competencias en la materia a favor del Estado, determinó igualmente la de las funciones de vigilancia, inspección y control de tales entidades (art. 144 LPI, hoy art. 159 TRLPI)⁶, que fueron objeto del control constitucional.

2. SOLUCIÓN EN LA STC 196/1997

Las Comunidades de País Vasco y Cataluña interpusieron recurso de inconstitucionalidad, alegando que la atribución al Estado de las competencias para autorizar y revocar la autorización (arts. 132 y 134 LPI, hoy arts. 147 y 149 TRLPI), y las de vigilancia, inspección y control de las entidades (art. 144 LPI, hoy art. 159 TRLPI), constituían función ejecutiva, y, en consecuencia, competencia de las Comunidades. El Abogado del Estado alegó la conexión entre estas funciones de vigilancia y control, y las de revocación⁷.

Estos preceptos (LPI) fueron objeto del recurso resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1997, de 13 de noviembre, en la que el Tribunal declara la inconstitucionalidad de la atribución al Estado de las funciones de

⁵ Art. 134 LPI, hoy en artículo 149 TRLPI: "Revocación de la autorización. La autorización podrá ser revocada por el Ministerio de Cultura si sobreviniera o se pusiera de manifiesto algún hecho que pudiera haber originado la denegación de la autorización, o si la entidad de gestión incumpliera gravemente las obligaciones establecidas en este Título. En los tres supuestos deberá mediar un previo apercibimiento del Ministerio de Cultura, que fijará un plazo no inferior a tres meses para la subsanación o corrección de los hechos señalados. La revocación producirá sus efectos a los tres meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»".

⁶ Art. 159 TRLPI: "1. Corresponde al Ministerio de Cultura, además de la facultad de otorgar o revocar la autorización regulada en los artículos 148 y 149, la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y requisitos establecidos en esta Ley. A estos efectos, el Ministerio de Cultura podrá exigir de estas entidades cualquier tipo de información, ordenar inspecciones y auditorías y designar un representante que asista con voz pero sin voto a sus Asambleas generales, Consejos de Administración u órganos análogos. 2. Las modificaciones de los estatutos de las entidades de gestión, sin perjuicio de lo dispuesto por otras normas de aplicación, una vez aprobadas por su respectiva Asamblea general, deberán someterse a la aprobación del Ministerio de Cultura, que se entenderá concedida, si no se notifica resolución en contrario, en el plazo de tres meses desde su presentación. 3. Las entidades de gestión están obligadas a notificar al Ministerio de Cultura los nombramientos y ceses de sus administradores y apoderados, las tarifas generales y sus modificaciones, los contratos generales celebrados con asociaciones de usuarios y los concertados con organizaciones extranjeras de su misma clase, así como los documentos mencionados en el artículo 156 de esta Ley".

⁷ Así en los Antecedentes de la STC 196/1997 se relaciona la alegación de la Abogacía del Estado al respecto: "La competencia de vigilancia atribuida al Ministerio de Cultura por el art. 144.1 de la LPI deriva de las facultades fundamentales que tiene reconocidas en los arts. 132 y 134 de la LPI. Sólo mediante dicha vigilancia podrá comprobar si la entidad de gestión cumple o no sus obligaciones y si ha sucedido o se ha puesto de manifiesto algún hecho que pudiera haber dado lugar a la denegación de la autorización. Asimismo, le permite velar permanentemente por el recto cumplimiento de la LPI y, en especial, de lo dispuesto en el Título IV de su Libro III."

vigilancia y control de las entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual del art. 144 LPI (hoy art. 159 TRLPI).

El Tribunal recurre como punto de partida a la noción material de legislación, y a continuación diferencia entre competencias legislativas (de regulación) y ejecutivas (de aplicación).

Resuelve en primer lugar (FFJJ 9.º y 10.º), que es constitucional la atribución estatal de la competencia sobre autorización y revocación (hoy en los arts. 147 a 149 TRLPI), porque no es objeto de la expansiva competencia de ejecución de las Comunidades, ni de una inexistente competencia estatal ejecutiva supracomunitaria supraautonómica—, sino de otra cualitativamente distinta y de mayor alcance, que tiene como objetivo dotar de un régimen unitario la gestión de los derechos de autor y de uniformidad en el ordenamiento jurídico que permita a estas entidades la representación, gestión y defensa de los derechos de autor de forma unitaria en todo el territorio nacional, y que, en definitiva, se encuadra en el objeto de la competencia normativa, estatal⁸. A la misma competencia estatal vincula, asimismo, la potestad para aprobar las modificaciones estatutarias del apdo. 2 del art. 159 TRLPI (antes art. 144 LPI).

Las competencias atribuidas al Estado en los apdos. 1 y 3 del art. 159 TRLPI, sin embargo, considera el Tribunal Constitucional que no requieren un tratamiento unitario vinculado a la competencia normativa, sino que son típicamente ejecutivas, y por la mera supraterritorialidad no se permite que sean objeto de la competencia normativa del Estado⁹.

⁸ “No se trata, pues, de una mera autorización administrativa en el sentido de ser aplicativa, verificando el cumplimiento de las condiciones exigidas por la normativa que las crea, sino que es ella, la autorización prevista así por el legislador, la que atribuye a las Entidades de gestión que reúnan dichas condiciones, la representación y el ejercicio de los derechos dimanantes de la propiedad intelectual que se les va a encomendar...”. “Por tanto, aun prescindiendo ahora de si se trata o no de una autorización constitutiva que pudiera encuadrarse dentro del concepto de legislación, es lo cierto que el art. 132 de la LPI está contemplando una autorización atributiva de una personificación jurídica a los efectos de esta ley, que se publicará en el BOE, y que tiene la finalidad de conferir a las entidades gestoras de los derechos de explotación de la propiedad intelectual una capacidad de actuar en el tráfico jurídico «para ejercer los derechos confiados a su gestión y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos o judiciales» (art. 135 LPI) lo que constituye un reconocimiento por el Estado, que ostenta la competencia de legislación en la materia, de un status y de un régimen jurídico singular a determinadas entidades legalmente constituidas al servicio de un interés general que es la gestión y eficaz protección de los derechos de autor en todo el territorio nacional (art. 133 LPI). La atribución por la Ley de esta autorización a la competencia estatal, está plenamente justificada pues trata de asegurar el mantenimiento de un régimen jurídico unitario de la gestión de la explotación de los derechos de la propiedad intelectual y de la uniformidad de la ordenación jurídica de la materia, que es el sistema jurídico que el legislador estatal, a quien corresponde la competencia para dictar «la legislación en materia de Propiedad Intelectual» (art. 149.1.9) y que en su libertad de opción política ha configurado la gestión de la Propiedad Intelectual como un régimen unitario y operativo en todo el territorio nacional” (FJ 9.º).

⁹ FJ 11.º: “... pues se trata de funciones sobre actividades regladas que son por ello típicamente ejecutivas. Su reserva a la Administración del Estado no aparece justificada por la necesidad de man-

II. GESTIÓN DE COMPETENCIAS A PARTIR DE LA STC 196/1997

1. SOLUCIONES INVIABLES

La resolución de las alegaciones competenciales planteadas frente a la ley, que se llevó a cabo a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1997¹⁰, aunque haya supuesto a priori la clarificación de las competencias, sin embargo, no ha permitido un ejercicio eficaz por parte de las Administraciones competentes de sus funciones¹¹. Ello, al menos, en la medida en que hasta la fecha ninguna Comunidad Autónoma ha ejercido las competencias ejecutivas que le ha reconocido el Tribunal Constitucional¹², lo que, a su vez, puede producir incertidumbre¹³ y, en su caso, afectar al ejercicio de la competencia estatal para la revocación de las autorizaciones de las entidades de gestión co-

tener unos criterios generales y uniformes en su ejercicio, configurándose la intervención de la correspondiente autoridad autonómica como garantía suficiente para la salvaguardia de los intereses afectados y la consecución de los objetivos pretendidos... El Estado que ostenta todas las facultades normativas en esta materia, a través de ellas puede garantizar que la forma en que las Comunidades Autónomas realicen la ejecución de las mismas mediante las funciones de control, inspección y vigilancia sobre las Entidades de gestión no redunde en manifiestas e irrazonables diferencias (STC 100/1991, fundamento jurídico 3), así como, en razón de su competencia normativa, articular los mecanismos de colaboración, coordinación e información recíproca necesarios (SSTC 100/1991, fundamento jurídico 5; 236/1991, fundamento jurídico 6; 243/1994 [RTC 1994\243], fundamento jurídico 7), al objeto de que a la Administración estatal le sean suministrados y disponga de los datos que sean precisos en cuanto titular de la facultad de revocar la autorización, a cuyo ejercicio están ordenadas las actividades de inspección, vigilancia y control recogidas en los apartados primero y tercero del art. 144 de la Ley de Propiedad Intelectual. A esta materia típicamente de ejecución sí es aplicable la jurisprudencia anteriormente expuesta, según la cual el alcance territorial supraautonómico de las actividades de las Entidades de gestión no permite desplazar, sin más, la titularidad de las competencias controvertidas al Estado. Porque no se trata de funciones que fragmenten el régimen unitario establecido por el legislador, sino de actividades tendentes a que la normativa que regula la actuación de las Entidades de gestión la cumplan con sujeción a la Ley que las crea.”

¹⁰ Como precedente sobre la interpretación del mismo art. 149.1.9ª, véase la STC 103/1999, sobre la Ley 23/1988 de Marcas.

¹¹ La Agencia de Evaluación de la Calidad (AEVAL) del Ministerio de Administraciones públicas elaboró informes en 2007 y 2008 de la actividad de estas entidades criticando su actuación sin supervisión: <http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E12B.pdf> y http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/index.html

¹² Se conoce un Proyecto de Decreto de autorización y Registro de entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual, de Cataluña, de 13 de abril de 2012, que preveía una segunda autorización para las “entidades que actúen mayoritariamente en Cataluña” (art. 2) y que serían inscritas en el registro creado al efecto (art. 3 y ss), siguiendo la redacción dada en el art. 155.1 del Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), que fue confirmada por la STC 31/2010, de 25 de junio, sobre la que se hace referencia, *infra*. Vid. el texto en: [http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/Public/Documents/Altres/projectededecret_entitatsgestiodretsproprietatintelectual\(cast\).pdf](http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/Public/Documents/Altres/projectededecret_entitatsgestiodretsproprietatintelectual(cast).pdf)

¹³ El ejercicio efectivo de las competencias se cuestionó en los medios de comunicación, en la investigación judicial de las cuentas de la SGAE, al referir cómo el Ministerio de Cultura excluía su responsabilidad al recordar que la competencia era de las Comunidades Autónomas a raíz de la citada STC 196/1997. El Congreso de los Diputados, en fecha 19 de julio de 2011, aprobó una moción para instar al Gobierno a presentar un proyecto de ley, en el que constaran las sanciones y en la que se hace referencia a las competencias del Ministerio de Cultura.

lectiva de derechos de propiedad intelectual¹⁴, si deriva en la inejecución por parte de las Comunidades Autónomas¹⁵.

Como punto de partida, y antes de valorar las posibles vías de mejorar el control administrativo de estas entidades,¹⁶ se deben efectuar algunas precisiones que requiere la interpretación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1997. Así, resulta primordial destacar, en primer lugar, una falta de precisión meramente formal respecto a qué parte del párrafo primero del apartado primero del artículo 159 TRLPI se considera inconstitucional, si bien, en atención a la exposición detallada que lleva a cabo el Tribunal, parece una cuestión que debería resultar indubitada: la sentencia no deja vigente todo el apartado primero del artículo 159 TRLPI, sino sólo el inicio de tal apartado¹⁷, de forma que resultan inconstitucionales por vulnerar el orden de distribución de competencias tanto el párrafo segundo como el final del párrafo primero¹⁸, de este apartado primero. De esta forma el Tribunal Constitucional no permite al Estado ninguna función ejecutiva, ni tan siquiera la “vigilancia” sobre la materia, en cuanto que obviamente el Tribunal se refiere expresamente a funciones de vigilancia, inspección y control, y ello porque se trata de actividades reguladas, que son objeto de una típica función ejecutiva.

En consecuencia, tampoco resulta adecuado considerar que en ejercicio del deber de colaboración al que se refiere la sentencia en su fundamento de Derecho

¹⁴ Existen ocho entidades autorizadas por el Ministerio de Cultura, todas domiciliadas en la Comunidad de Madrid. Unas como entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual de autores: Sociedad General de Autores y Editores (SGAE), Centro Español de Derechos Reprográficos (CEDRO), Visual, Entidad de Gestión de Artistas Plásticos (VEGAP), Asociación Derechos de Autor de Medios Audiovisuales (DAMA). Otras como entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual de artistas intérpretes o ejecutantes: Artistas Intérpretes o Ejecutantes, Sociedad de Gestión de España (AIE), Artistas Intérpretes, Sociedad de Gestión (AISGE). Finalmente, otras como entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual de productores: Asociación de Gestión de Derechos Intelectuales (AGEDI), Entidad de Gestión de Derechos de los Productores Audiovisuales (EGEDA).

¹⁵ Así, J.J. MARÍN LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Propiedad Intelectual*, cit., p. 2036, afirma que las consecuencias de la Sentencia han quedado inéditas, las Comunidades no las ejercen, sino el Estado.

¹⁶ En este sentido se han llevado a cabo dos informes por el Ministerio de las Administraciones Públicas: el primero de 17 junio 2002, el “Informe sobre la propuesta del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para nueva redacción del artículo 159 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual”, en el que, como aspecto más certero, se propone como solución la celebración de convenios entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, para que el Estado realice inspecciones y auditorías; y el segundo de 2005, el “Informe relativo a aspectos competenciales en materia de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual”, en el que, entre lo más destacado, se señala que uno de los problemas de la aplicación del sistema deriva de la falta de precisión de los puntos de conexión que permita determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde el ejercicio de competencias, y, propone la modificación de la legislación considerando como puntos de conexión el domicilio de la entidad y el domicilio de los titulares de la mayoría de los derechos gestionados por la entidad de gestión colectiva, de manera que, si concurrieran esos dos puntos de conexión la competencia sería ejercida por la Comunidad Autónoma y, en otro caso, sería ejercida por el Estado.

¹⁷ “Corresponde al Ministerio de Cultura, además de la facultad de otorgar o revocar la autorización regulada en los artículos 148 y 149...”.

¹⁸ “... la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y requisitos establecidos en esta ley”.

11º, se pueda incluir vigilancia por parte del Estado sobre las entidades de gestión referidas. Ese deber de información de las Comunidades Autónomas y el Estado, se deriva del principio de colaboración obligatorio en el Estado descentralizado, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁹, como se establece en el art. 4 de la Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y se llevará a cabo entre el Estado y las Comunidades Autónomas (no entre el Estado y las entidades de gestión).

Precisamente, se debe destacar que ese deber de colaboración permite atajar, al menos en cierta medida, la incertidumbre que la Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1997 pudiera haber ocasionado al Estado, en cuanto al ejercicio de su competencia para la revocación de las autorizaciones de las entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual. Así, una vez que las Comunidades Autónomas ejercieran esta competencia, y éstas informaran al Estado sobre el resultado de la función de control, inspección, vigilancia y, en su caso, sanción, éste podría ejercer eficazmente su competencia, y en cierta medida al menos, si ese era el problema, estaría resuelto solamente con base en este deber de información o principio de colaboración.

A partir de la redacción original de estos preceptos de la LPI y la clarificación de competencias que se lleva a cabo por la Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1997, también procede hacer precisiones respecto al ejercicio de las competencias sancionadoras. El artículo 159 no hace una mención expresa a la potestad sancionadora, ni, sorprendentemente, en el resto del TRLPI, ni a ella se ha referido la Sentencia del Tribunal Constitucional, por lo que pueden suscitarse algunas dudas en torno a si ésta forma parte del ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas o del Estado. Se debe considerar que la potestad sancionadora forma parte en la misma medida de esa función típicamente reglada o función ejecutiva a la que se refiere el Tribunal en el FD 11º, para reconocer la competencia de las Comunidades. En todo caso, el Tribunal ha señalado en diversas ocasiones que la potestad sancionadora acompaña a la materia competencial a la que sirve²⁰. En este caso, si se considera que la función de control es de las Comunidades, de la misma forma la conclusión será que la competencia sancionadora será de éstas²¹. El verdadero problema radica en que el TRLPI no ha tipificado infracciones ni sanciones, por lo que, de momento no re-

¹⁹ Entre otras, se puede citar la STC 110/2011, de 22 de junio, sobre aguas, cuyo FD 13.º recuerda que: "... hay que partir de que la cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado constituye un principio «que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9, con cita de otras precedentes)".

²⁰ Así, como ejemplo, la STC 196/1996, sobre caza y pesca fluvial, el Tribunal señala en su FD 4,B): "Como se declaró en la STC 87/85, las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras en ámbitos de su competencia."

²¹ Téngase en cuenta, además, que la revocación de la autorización —competencia del Estado— no se regula en el TRLPI como sanción, y por tanto no constituye ejercicio de la potestad sancionadora.

sulta planteable tal cuestión, tampoco desde el principio de legalidad en materia de Derecho administrativo sancionador del art. 25 de la Constitución.

En principio, asimismo no resulta acorde a esta STC 196/1997 o al resto de la jurisprudencia el Tribunal Constitucional sobre delimitación de materias competenciales²², la atribución al Estado de estas funciones ejecutivas (vigilancia, control e inspección), aún cuando la actividad de las entidades de gestión afecte al territorio de más de una Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional ha afirmado en numerosas sentencias, que la supraterritorialidad no es un criterio general de atribución de materias competenciales, por lo que sólo es admisible en el caso de previsión específica en los artículos 148 y 149 CE²³, y éste, como se ha visto, no es el caso en el ámbito de la propiedad intelectual.

Otra de las vías posibles para intentar reforzar la competencia del Estado sobre las referidas funciones de inspección, control y vigilancia, es la competencia compartida de cultura, de conformidad con el artículo 149.2 CE. Numerosas sentencias del Tribunal Constitucional se han referido al carácter compartido de esta materia (entre otras la sentencia 17/1991 sobre la Ley del patrimonio histórico español²⁴), pero se debe partir de que el Tribunal Constitucional, cuando se pronunció sobre la redacción contenida hoy en el artículo 159 TRLPI, ya excluyó ese argumento. En definitiva, no parece que se trate de un fundamento competencial nuevo, y más bien se trata de una materia que el Tribunal Constitucional no consideró aplicable al caso, a la que no hizo referencia al resolver el recurso, por lo que no parece plausible recurrir a la misma para abundar en la competencia estatal.

2. OPCIONES DE MEJORA EN LA GESTIÓN

Una vez que se han descartado intentos de reforzar la competencia del Estado en el ámbito típicamente ejecutivo y que en definitiva se deben rechazar con base en la propia STC 196/1997, sí es posible hacer referencia y estudio de otras alternativas con el objetivo de hacer más eficaz el ejercicio de las competencias por ambas entidades territoriales²⁵. Así se pueden referir a priori la posi-

²² Como obra general de referencia, C. VIVER i PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional: la delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional*. Ariel. Barcelona, 1989.

²³ Entre las más recientes *vid.* STC 177/2012, de 15 de octubre, FD 5,a: “la supraterritorialidad que aduce no es un título competencial”.

²⁴ También, *vid.* la más reciente STC 110/2012, de 23 de mayo, FD 3.º: “Por lo que concierne al título competencial de «cultura» —materia sobre la que se proyectan competencias concurrentes del Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6 y en la STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 2)—”.

²⁵ Uno de los riesgos de la denominada cooperación federal es precisamente la lentitud de las decisiones, como destaca E. ALBERTÍ ROVIRA, “La planificación conjunta en el federalismo cooperativo”, *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 5, (1988), pp. 37 y ss, y estos riesgos se evitan, según el autor, con la formalización jurídica de los actos e instrumentos y mecanismos (órganos mixtos, convenios, etc).

bilidad de celebrar convenios de colaboración para que el Estado lleve a cabo las inspecciones y auditorías; la celebración de convenios de colaboración para mejorar el traslado de información, o para encomendar al Estado funciones no decisorias que en principio tienen que seguir efectuándose por las Comunidades Autónomas, bien de forma puntual a través del convenio, bien de forma permanente a través de norma; en su caso, la posibilidad de recentralizar competencias mediante la transferencia de la Comunidad Autónoma al Estado; la desconcentración de competencias de la Comunidad Autónoma al Estado; la modificación de la legislación precisando los puntos de conexión de forma que se determine cuál es la Comunidad Autónoma a la que corresponde el ejercicio de las competencias y, en su caso, la residual al Estado; o bien, la modificación de la premisa del problema de gestión planteado, esto es, la atribución a las Comunidades y no al Estado, de la competencia sobre autorización y revocación. Éstas son las vías que van a ser estudiadas a continuación.

En primer término pueden agruparse medidas en el ámbito del principio de cooperación²⁶, al que se ha hecho referencia. En este sentido se debe considerar que las Comunidades Autónomas están obligadas a informar al Estado acerca de las inspecciones y en todo caso de las eventuales sanciones (si se tipificaran) en el ámbito de las entidades de gestión. De esta forma, a su vez, el Estado puede ejercer su competencia en materia de revocación de las autorizaciones de estas entidades de gestión (art. 149 TRLPI). Así se establece en el art. 4, c) de la Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, el deber de información preciso para el ejercicio de las respectivas competencias, como manifestación específica de lo que se ha venido en denominar el principio de lealtad constitucional.

Para empezar se descarta como opción que a través de un convenio de colaboración en ejercicio de las competencias respectivas se pueda atribuir a un órgano mixto el ejercicio mancomunado de las competencias, pues, según expone la doctrina²⁷, el convenio de colaboración permite el ejercicio coordina-

²⁶ El Tribunal Constitucional ha señalado que la cooperación se deriva de la esencia del modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución (STC 18/1982). Sobre la cooperación, *vid.* A. MENÉNDEZ REXACH, "La cooperación, ¿Un concepto jurídico?", *Documentación Administrativa* n° 240, (1994), pp. 11-50.

²⁷ J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*. Marcial Pons. Madrid, 1997, p. 185, considera que "no hay puesta en común de competencias para ser ejercida por una organización común creada por las partes". En todo caso este autor se refiere, en las pp. 301 y siguientes, a la creación de órganos mixtos a través de convenio, pero las competencias se deben transferir, por lo que el convenio tendría naturaleza normativa. Otra opción según cita este autor, p. 311, es la asistencia por una organización pero cada Administración ejerce sus competencias. P. MARTÍN HUERTA, *Los convenios interadministrativos*. Ministerio de Administraciones públicas, 2000, p. 158, nota a pie n° 129, considera que sólo es posible la unificación bajo un órgano o persona jurídica si está previsto en una norma del bloque de la constitucionalidad, y está supeditado en todo caso a la efectiva concurrencia competencial. En general sobre la materia, *vid.* A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre Comunidades Autónomas: comentarios al art. 145.2 de la Constitución*, 1982, pp. 80 y 81.

do de las competencias por cada Entidad competente, pero en ningún caso su transferencia, que eventualmente debe ser objeto de una ley de transferencia —descentralización— o desconcentración.

Otra posibilidad es que se celebre un convenio en virtud del cual el Estado asumiría solamente funciones no decisorias, de forma que en último caso la función ejecutiva se seguiría ejerciendo por la Comunidad Autónoma (en nuestro caso vigilancia, control e inspección). Se trataría de convenios de ejecución material pero no decisoria, de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas²⁸.

En definitiva, sería una encomienda de la Comunidad Autónoma al Estado para que lleve a cabo funciones no decisorias. Esta misma encomienda podría llevarse a cabo también a través de una norma, de forma que tuviera carácter permanente²⁹. El problema de esta hipótesis es el de si resulta factible encomendar este ámbito material de vigilancia y control sin trasladar la función decisoria, lo que, sin embargo, sí sería viable en el caso de competencias sancionadoras, en las que la tramitación sí se puede materialmente encomendar a otra entidad, mientras que la resolución sancionadora se conservara por la entidad encomendante.

También es posible, en caso de que se considere oportuno por las entidades competentes que acuerdan el traslado, la transferencia de competencias de las Comunidades Autónomas al Estado, lo que se puede denominar una recentralización o asunción de competencias de las Comunidades por el Estado, lo que exigiría la previa modificación de los Estatutos de Autonomía, que en esta materia, como se ha referido, concreta las competencias en virtud del artículo 149.3 de la Constitución³⁰. Si bien esta recentralización no está prevista en la Constitución, no parece existir impedimento material alguno previa la oportuna modificación estatutaria, de existir acuerdo, que es realmente lo que parece complejo en este punto.

Otro traslado posible de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sería la delegación propia o desconcentración de competencias de éstas al Estado, que tiene carácter normativo y supone una modificación en el orden objetivo de competencias, y requiere aceptación por el delegado³¹.

²⁸ P. MARTÍN HUERTA, *Los convenios interadministrativos*, cit., p. 155, se refiere a los supuestos de encomienda de actividades de vigilancia y control de tramitación de productos y de gestión de recaudación, que implica la necesidad de dictar actos administrativos sin perjuicio de que la resolución final recaiga en la Administración encomendante, y cita como ejemplo el convenio entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y la Comunidad de Asturias sobre la vigilancia integral del litoral asturiano, Boletín Oficial del Estado de 22 abril 1995, y el convenio para la tramitación de expedientes sancionadores hasta la propuesta de resolución en materia de dominio público hidráulico, entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y el País Vasco.

²⁹ *Ídem*.

³⁰ *Vid. supra*, nota 1.

³¹ A. GALLEGO ANABITARTE/J.A. CHINCHILLA/A. DE MARCOS/B. RODRÍGUEZ-CHAVES, *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*. Marcial Pons, 2000. J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, cit., p. 291, considera que puede plantear problemas constitucionales porque no hay una previsión de desconcen-

3. OPCIONES INMEDIATAS DE MODIFICACIONES LEGISLATIVAS: PUNTOS DE CONEXIÓN
VERSUS COMPETENCIA SOBRE AUTORIZACIONES

Finalmente se valora la opción de que la legislación se modifique y en ella se concreten los puntos de conexión en virtud de los cuales se determine la Comunidad Autónoma competente para el ejercicio de las competencias, y ello siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entre otras en la STC 194/2011, de 13 de diciembre (conflicto de competencias en materia laboral, sobre medidas alternativas a favor de trabajadores discapacitados), en la que se establece que es competencia del legislador estatal fijar los puntos de conexión para dar certidumbre a la competencia de ejecución de las Comunidades Autónomas. Así, en su fundamento jurídico quinto, el Tribunal Constitucional recuerda que con base en el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, éstas deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad, sin que ello signifique que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extienda a lo largo del territorio de más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia y la titularidad de la misma, y se traslade al Estado sin que deba justificarse la necesidad de ese traslado, lo que supondría la utilización del principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad. Asimismo señala que los efectos del ejercicio de dichas competencias pueden manifestarse fuera de dicho ámbito y, en consecuencia, no es posible la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales. Destaca asimismo que el traslado de la titularidad al Estado ha de ser excepcional y añade:

“sólo puede producirse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, y, por ello, requiere de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componen-

tración de las Comunidades Autónomas en el Estado. P. MARTÍN HUERTA, *Los convenios interadministrativos*, cit., p. 172, nota 174, sin embargo, considera que no hay límites en el artículo 150.2 de la Constitución para efectuar la delegación, si bien apunta que lo más apropiado sería mediante una norma con rango de ley, y menciona como ejemplos los de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para la recaudación de tributos de las Comunidades Autónomas por el artículo 103.1.2, de la Ley 31/1990, modificada por la Ley 18/1991, por la que se crea la Agencia.

tes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad”.

“... El Estado posee competencias normativas plenas, lo que le habilita para establecer la completa disciplina normativa de una materia incluyendo en la misma la fijación de los puntos de conexión... ahora bien, la facultad del Estado para fijar los puntos de conexión, modulando por tanto los potenciales efectos extraterritoriales de las competencias ejecutivas autonómicas, se dirige precisamente a permitir el ejercicio ordinario de la actividad de gestión de las Comunidades Autónomas, de modo que, establecido el punto o puntos de conexión de que se trate, no se produzca el ejercicio de la competencia de ejecución por el Estado, pues sólo en los casos excepcionales en los que la actividad pública no admita fraccionamiento resulta justificado el ejercicio por el Estado de una competencia de ejecución que no le está atribuida”.

La misma cuestión fue abordada en la STC 173/2001 sobre seguros privados. En el fundamento de Derecho 11º, el Tribunal Constitucional alude a los puntos de conexión del domicilio social y del ámbito de operaciones, y le parecen constitucionales y acordes a la Directiva que se refiere a las competencias de los Estados miembros en función precisamente de esos dos criterios. El Tribunal argumenta que esos puntos de conexión establecidos por el legislador estatal concretan el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, de forma que cada una de las conexiones expresa una vinculación directa con el territorio, y mediante el cúmulo de ambas el legislador además ha querido que esa vinculación sea efectiva y garantice la seguridad jurídica. Si bien un destacado voto particular³² considera que hay cierta recentralización de competencias cuando la ley prevé que, en el caso de que el ámbito de operaciones no esporádico (habitual) sea de varias Comunidades Autónomas, la competencia sea del Estado.

Se ha divulgado por los medios de comunicación un supuesto Borrador de Decreto-Ley de reforma TRLPI de 2012, aunque el Gobierno descarta que sea el proyecto en el que está trabajando³³, incluye precisamente esta medida de modificación de los puntos de conexión en el art. 159 TRLPI³⁴. En tal supuesto Borrador se establece que el ejercicio de las competencias ejecutivas se llevará a cabo por “la Comunidad Autónoma en cuyo territorio desarrolle principalmente su actividad ordinaria”, lo que se concreta en que en ese territorio

³² Voto particular de la STC 173/1996, de los magistrados Casas Bahamonde y Pérez-Trempe.

³³ *Vid.*:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/12/navegante/1352710504.html>, <http://www.mcu.es/gabineteprensa/notas/33572012/pi.pdf>.

³⁴ Según la nueva redacción que se daría al art. 159 TRLPI en virtud del artículo primero, catorce, del Borrador.

tenga su domicilio social y, además, su principal ámbito de recaudación que cifra en más del 85%. En otro caso se le atribuye al Estado. Así mismo, incluye una regulación sobre infracciones y sanciones de la que carece, como se ha señalado, la regulación vigente³⁵.

Parece que el supuesto Borrador se basaría en la doctrina de esta STC 173/2001, en cuanto que refiere expresamente esos dos mismos puntos de conexión, posiblemente con el objeto de sustentarse, en una cuestión tan compleja, en la mayor medida posible, en los términos literales del propio Tribunal. Como se ha expuesto, sin embargo, lo que habría que justificar, si así fuera, es la necesidad de la atribución residual al Estado porque la actividad pública no admite el fraccionamiento, como señala el Tribunal Constitucional. En este sentido hay doctrina que ha criticado profundamente la solución que se derivó tras la STC 196/1997, por afectar a la unidad de mercado³⁶, lo que podría avalar el presupuesto exigido por el Tribunal Constitucional.

Llegados a este punto, resulta crucial traer a colación la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña³⁷, que, como se ha referido, reconocía competencias ejecutivas a la Comunidad en materia de propiedad intelectual, en las que se incluye “la autorización y la revocación de las entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual que actúen mayoritariamente en Cataluña, así como asumir las tareas complementarias de inspección y control de la actividad de dichas entidades”, que como ha observado la doctrina, supone paradójicamente una reducción de competencias de las Comunidades sobre el control de las entidades³⁸. A propósito de este precepto, que fue impugnado al considerar que vulneraba las competencias del Estado reconocidas en la STC 196/1997, el Tribunal reconoce en la STC 31/2010 que las competencias sobre autorización podrán ejercerse por el Estado o por las Comunidades en

³⁵ En los nuevos arts. 159 *bis*, *ter* y *quáter*, que se incluirían en el TRLPI según la redacción del artículo primero, quince, del supuesto Borrador.

³⁶ J.M. RODRÍGUEZ TAPIA, *Comentarios a la Ley de Propiedad Intelectual*, 2ª ed., Cívitas, 2009, pp. 962 a 967.

³⁷ Una justificación de la opción del Estatuto, unido a una crítica a la STC 196/1997 sobre las competencias en materia de autorizaciones de estas entidades, se encuentra en el apdo. 4.º del Dictamen 4/2010, de 11 de marzo, del Consejo de Garantías estatutarias de Cataluña, sobre determinados aspectos de la adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-dic4-2010.html#aa7. La crítica, sin embargo, puede resultar a su vez discutida, ya que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional precedente a la STC 196/1997, sí reconoce en otros casos precedentes, como excepción a la competencia ejecutiva de las Comunidades, actos de ejecución específicos, de forma puntual y concreta, en el ámbito de competencias legislativas estatales, cuya jurisprudencia se cita y condensa en la STC 194/2004, de 4 de noviembre, ésta sobre medio ambiente, en el que ha habido varios casos.

³⁸ J.J. MARÍN LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Propiedad Intelectual*, *cit.*, p. 2038, advierte de la paradoja de esta redacción que supone, a su vez, que se restringen las competencias, puesto que si del art. 159 TRLPI y la STC 196/1997, se reconocen competencias de control sobre todas las entidades de gestión en su territorio, bajo esta nueva redacción sólo de algunas, de las que actúen mayoritariamente en Cataluña.

función de lo que determine el legislador estatal, que es el competente en la materia, y ello partiendo de la propia doctrina del Tribunal, que se expone de forma más objetiva en esta Sentencia que en la anterior, al hacer referencia a su doctrina general, que afrontó ambas soluciones:

“El art. 155 EAC, que responde a la rúbrica, «Propiedad intelectual e industrial», se impugna únicamente en lo que se refiere a su apartado 1 b), que incluye, entre las competencias ejecutivas de la Generalitat, la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual que actúen mayoritariamente en Cataluña. De las posiciones de las partes se ha dejado constancia en el antecedente 89. Para los recurrentes esta norma vulnera el art. 149.1.9 CE tal y como ha sido interpretado por este Tribunal en la Sentencia 196/1997, de 13 de noviembre.

El debate procesal sustanciado en este punto se centra en la delimitación de las funciones legislación-ejecución y su entendimiento en la citada Sentencia de este Tribunal, en la que consideramos constitucionales las previsiones de la Ley de Propiedad Intelectual que atribuyeron al Ministerio de Cultura la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual, al no tratarse de puros actos de ejecución que deban integrarse en la competencia autonómica, sino de actos de naturaleza normativa y de alcance extraterritorial. Sin embargo, en otros supuestos hemos considerado que la autorización de los entes que han de intervenir u operar en distintos ámbitos materiales constituye una actuación aplicativa de la normativa correspondiente, siendo dicha actuación aplicativa competencia en unos casos del Estado por tener carácter básico (SSTC 86/1989, de 11 de mayo, FJ 3; 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 10; 155/1996, de 9 de octubre, FJ 6; y 133/1997, de 16 de julio, FJ 10), y en otros de las Comunidades Autónomas (SSTC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 6; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11; y 33/2005, de 17 de febrero, FJ 11).

Pues bien, más allá de las concretas conclusiones alcanzadas en la STC 196/1997, hemos de afirmar, de acuerdo con nuestra doctrina general, que el hecho de que el art. 155.1 b) EAC haya relacionado entre las potestades autonómicas de ejecución la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual no conlleva, por sí sólo, su inconstitucionalidad, pues dicha autorización y revocación pueden inscribirse, en cuanto tales, en la función ejecutiva. Sin embargo, siendo el Estado el titular de la función legislativa en esta materia (art. 149.1.9 CE), al Estado corresponde decidir si tales autorizaciones y revocaciones pueden ejercerlas las Comunidades

Autónomas o debe retenerlas el propio Estado para asegurar el cumplimiento sin fraccionamiento de la propia legislación. A este respecto es obvio que, en este caso, como en cualquier otro en que el Estatuto relacione potestades ejecutivas de la Generalitat en el seno de materias de competencia compartida, tales potestades ejecutivas no impiden que la legislación estatal retenga para el Estado las competencias que ahora se controvierten.

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación del art. 155.1 b) EAC”.

III. VALORACIÓN FINAL

Posiblemente, la pugna entre intereses económicos y políticos permita al menos dos nuevas soluciones constitucionales, cada una con ponderación, al mismo tiempo, con el interés relegado. En un caso el legislador estatal podría dar preferencia a retener sus competencias sobre autorización y revocación, y asimismo la residual sobre control y vigilancia toda vez que precisara los puntos de conexión para que las Comunidades la ejercieran; en otro caso, el legislador estatal podría preferir que las competencias de gestión de las Comunidades incluyeran las de otorgar las autorizaciones y su revocación, a las entidades de gestión, respecto de las entidades que mayoritariamente ejerzan su actividad en la Comunidad, y dejando, paralelamente, la residual al Estado.

Ambas soluciones parecen, al hilo de las Sentencias del Tribunal referidas (sobre la materia y sobre los puntos de conexión), igualmente constitucionales. Cada una se hace lógicamente más acorde a cada uno de esos dos fines que directamente persigue. Sí se debe matizar, en todo caso, que la segunda opción sólo es admisible, respecto a la competencia para otorgar y revocar autorizaciones, si el Estado previamente así lo “decide” en virtud de su competencia legislativa en materia de propiedad intelectual, tal como ha precisado la STC 31/2010, porque, si bien la relación competencial a favor de la Comunidad en el Estatuto de Cataluña se ha mantenido por el Tribunal Constitucional, un eventual Decreto que atribuyera esa competencia a la Comunidad sin previa modificación de la legislación estatal de propiedad intelectual, sería inconstitucional, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional expuesta.

En ningún caso observo, sin embargo, que la situación actual tras la STC 196/1997 impida la gestión eficaz de las competencias, dado que el deber de cooperación en el Estado, impone la obligación de las Comunidades, en este caso, de trasladar la información al Estado para que éste a su vez ejerza eficazmente su competencia en la autorización y su revocación, de las entidades de gestión. Otra cosa será su dificultad ante la falta de ejercicio de su competencia de gestión por las Comunidades, que no se deriva del funcionamiento de un Estado descentralizado políticamente en las Comunidades, sino de la fal-

ta de actuación de la Administración en el ejercicio de sus competencias, lo que puede suceder en las Comunidades y en el Estado, competencias que son irrenunciables (art. 12.1 Ley 30/1992, LRJyPAC), y cuya omisión, que, en el caso de que decline la competencia, puede derivar en un conflicto negativo de competencias del art. 68 LOTC, y, en el supuesto de falta de ejecución, en un supuesto de inactividad de la Administración competente, controlable por la jurisdicción contenciosa, en virtud del art. 29 (en este caso, en su apartado 1º) de la Ley Jurisdiccional.