

## 2. CATALUNYA

### 2.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

A cura de Joan Vintró

Llei 6/1986, de 8 de maig, de desplegament i modificació de les taxes de la Generalitat

Aquesta és la segona Llei sobre taxes que aprova la Generalitat de Catalunya. La primera, la Llei 27/85 del 19 de desembre (que fou objecte de comentari en el número 1 d'aquesta revista), pretenia, tal com proclamava la seva exposició de motius, recollir en un únic cos per totes les taxes existents i per les de nova creació els elements de la relació jurídic tributària dimanant de la implantació i exigència de les taxes.

Ara es promulga una nova llei que, amb lleugeres variacions, repeteix l'anterior pel que fa referència a les normes comunes aplicables a totes les taxes, però la novetat és que inclou dintre de la seva part dispositiva totes les taxes existents amb els seus fets imposables, subjectes passius, acreditament, tarifes, i altres elements essencials. El resultat és una enormement llarga i farragosa llista de tarifes que conté més de mil tipus impositius diferents, la majoria consistents en una quantitat fixa per la prestació dels serveis que es tracta. Només les tarifes dels assaigs de laboratori del Departament de Política Territorial i Obres Públiques ocupen, a triple columna, sis pàgines del Diari Oficial de la Generalitat.

La voluntat del legislador és clara, la de recollir en un sol text normatiu totes les taxes disperses en multitud de normes, fins i tot de rang diferent. Com a

finalitat és lloable, especialment des del punt de vista pràctic, però per altra banda obliga a modificar cada any aquesta Llei, ja que és inevitable que moltes de les taxes s'hagin de modificar anualment, més si es vol complir amb el mandat contingut en l'article 7 d'atendre el cost del servei (cal tenir en compte per exemple, que moltes taxes són per anàlisis químiques en les quals s'utilitzen reactius que varien de preu d'un any a l'altre).

L'article 5 disposa que qualsevol modificació que afecti els elements esmentats en l'article 4.1. ha de ser feta per Llei del Parlament i entre els elements de l'article 4.1 es troben la determinació del tipus de gravamen o la tarifa, per tant, el resultat és que cada any s'haurà de modificar aquesta Llei, modificació que, segons l'article 6, es pot fer a través de la Llei de Pressupostos. Aleshores, ens trobarem que si es van fent modificacions parcials, deixaran d'estar contingudes en un mateix cos legislatiu totes les taxes, a no ser que cada any es faci un text refós amb les darreres modificacions.

És a dir que la intenció de mantenir totes les taxes amb les seves tarifes en una mateixa Llei per tal d'evitar la dispersió, només es podria mantenir fent cada any, per dir-ho així, una nova edició d'aquesta Llei amb les últimes modificacions.

Per altra banda, tampoc acaba de que-

dar gaire clar que es continguin en aquesta Llei absolutament totes les taxes que percep la Generalitat, ja que, per exemple, les taxes que cobra la Generalitat per caçar en les antigues reserves d'ICONA, actualment transferides a la Generalitat i administrades pel Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, no figuren en aquesta Llei i queda clar que són taxes, segons la definició que la pròpia Llei fa de les taxes; a més, es dona la circumstància que es regulen les taxes per pescar en zones de pesca controlades per la Direcció General del Medi Rural, però no per caçar en zones controlades per aquesta mateixa Direcció General.

En resum, podem dir que dotar totes les taxes d'una normativa comuna ja ho havia fet la Llei 27/84 i si únicament es tractava d'incloure dintre de la Llei el llistat de totes, sembla que algunes han quedat fora, la qual cosa podria donar lloc fins i tot a una exacció il·legal i la lloable intenció de tenir-les totes juntes en un sol cos legislatiu, tal com hem dit abans, a mesura que vagin sorgint modificacions només és podrà mantenir fent anualment un text refós amb les darreres modificacions.

Barcelona, 5 de novembre de 1986.

JOSEP M. PORTABELLA

#### Llei 7/1986, de 23 de maig, d'ordenació dels ensenyaments no reglats en el règim educatiu comú i de creació de l'Institut Català de Noves Professions

La Llei de l'Estat 14/1970, del 4 d'agost, General d'Educació, en el seu art. 46.1 disposa que «*son enseñanzas especializadas aquellas que en razón de sus peculiaridades o características no estén integradas en los niveles, ciclos y grados que constituyen el régimen común*», i l'apartat 2 del referit precepte fa una crida al reglament perquè reguli els requisits per a l'accés a aquests ensenyaments, els seus efectes i la seva connexió amb la resta de l'ordenament jurídic. Malhauradament, el desplegament normatiu d'aquest precepte es limita a un sol decret, el Decret 707/1976, del 5 de març, d'ordenació de la Formació Professional, que tal com es desprèn de la seva exposició de motius, desenvolupa simultàniament l'article 42, sobre ordenació de la Formació Professional, i l'article 46, sobre regulació dels ensenyaments especialitzats, encara que limitant-se, en aquest darrer cas, a aquells que «a partir del 1r. Grau de Formació Professional condueixen a la titulació acadèmica de 2n. Grau».

Així doncs, de la gran varietat d'ensenyaments especialitzats que avui dia s'estan impartint a tot el territori de l'Estat, tant sols han estat objecte de normativa els de caire professional i ocupacional que «a partir del 1r. Grau de FP condueixen a la titulació acadèmica de 2n. Grau». La resta continuen impartint-se sense subjecció a cap normativa general ni específica i, en conseqüència, sense les garanties necessàries per a l'exercici eficaç dels drets públics subjectius reconeguts a l'article 27 de la Constitució. Precisament per afrontar aquest buit legal, el Parlament de Catalunya va aprovar el passat 23 de maig la Llei 7/1986, que, com es desprèn de la seva exposició de motius i del seu article 1, pretén fonamentalment:

1. Donar un marc normatiu que articuli la gran varietat d'ensenyaments no inclosos en el règim educatiu comú (art. 1.a), per tal de garantir els drets dels alumnes que cursen aquests ense-

nyaments (art. 1.c). En aquest sentit la Llei dedica el seu Títol II (arts. 6 a 15) als centres que han d'impartir aquests ensenyaments, el seu Títol III als drets i obligacions del professorat i l'alumnat (arts. 16 a 20), i el seu Títol IV (art. 21) a precisar quines seran les funcions de l'Administració educativa de la Generalitat en relació amb aquests ensenyaments.

2. Tenir un coneixement puntual de les iniciatives que en aquest camp docent es produeixen arreu de Catalunya (art. 1.b) i impulsar les iniciatives que sorgeixen de la societat per tal de:
  - a) formar els joves i els adults en les noves tecnologies i els nous sistemes organitzatius del treball i, b) recuperar els oficis artesanals (art. 1.d). Per assolir aquest objectiu es crea, «com a eina d'estudi del procés de canvis accelerats en què la societat actual es troba immersa», l'Institut Català de Noves Professions, organisme autònom de caràcter administratiu (art. 22) adscrit al Departament d'Ensenyament (art. 23), que es troba detalladament regulat en el Títol V de la Llei, que li és dedicat en exclusiva (art. 22 a 31).

Com ja s'ha dit, la Llei 7/1986 pretén donar un marc normatiu a la gran varietat d'ensenyaments no inclosos en el règim educatiu comú. Ara però, és necessari precisar que l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei no està constituït per tots aquests ensenyaments, sinó solament per aquells que no hagin estat «regulats per una normativa específica en l'aspecte docent» (art. 2.1.a) i siguin impartits en «qualsevol Centre comprès dins l'àmbit de competència de la Generalitat» (art. 2.1.b). Així mateix, també s'aplicarà als centres que imparteixen ensenyaments que constitueixen tant sols una part, àrea o matèria d'algun ensenyament reglat (art. 2.2).

Deixant de banda l'àmbit territorial de la Llei, que naturalment no pot ultrapassar el territori de Catalunya, convé ressaltar el caràcter «residual» d'aquesta Llei. En efecte, la Llei 7/1986 tant sols s'aplica als ensenyaments especialitzats que encara no hagin estat objecte d'una regulació específica per part de l'Estat o per part de la pròpia Comunitat Autònoma; així, a mesura que, bé l'Estat, bé la Generalitat de Catalunya, fent ús de les seves competències normatives, vagin regulant particularitzadament cada tipus d'aquests ensenyaments, l'àmbit d'aplicació de la Llei ara comentada s'anirà reduint progressivament fins arribar fins i tot a desaparèixer en el supòsit extrem que s'arribés a regular la totalitat d'aquests ensenyaments mitjançant una regulació específica.

Pel que fa la regulació concreta d'aquests ensenyaments, la Llei preveu que aquests puguin culminar (art. 3):

- a) En l'expedició d'un diploma propi del centre, sense valor acadèmic oficial.
- b) En l'expedició d'un certificat del centre, visat pel Departament d'Ensenyament, que acrediti que és equivalent a una part homologada dels ensenyaments reglats corresponents, d'acord amb la normativa vigent.
- c) En l'expedició d'un diploma de la Generalitat, vàlid dins l'àmbit de Catalunya als efectes que es determinin.»

Aquesta graduació pel que fa els diferents efectes del bon aprofitament d'aquests ensenyaments, també es tradueix en una graduació dels requisits que han de reunir els corresponents programes d'estudis (art. 4), característiques que s'han de donar en els centres, públics o privats, que els imparteixin (arts. 8 a 12), així com en la possibilitat o no d'obtenir beques d'estudi per a realitzar-los (art. 20).

Finalment, i per acabar, cal dir que les lletres b) i c) de l'article 3, i per connexió amb elles els articles 18 i 21.b), així com els arts. 10.2 i 11.5, han estat impugnats davant el Tribunal Constitucional pel President del Govern que ha invocat l'aplicació de l'article 161.2 de la Constitució. Així, la vigència i l'aplicació dels preceptes impugnats queda suspesa des de la data de formalització del recurs (20 de setembre de 1986).

Ultrapassaria la finalitat d'aquest comentari fer una anàlisi exhaustiva dels diferents arguments que la representació de l'Estat utilitza per recolzar la pretesa inconstitucionalitat d'aquests articles, però sí que sembla ineludible fer-ne alguna referència. Bàsicament, el Lletrat de l'Estat considera que els referits preceptes vulneren la competència estatal per a regular les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics o professionals que l'article 149.1.30 de la Constitució li reconeix amb caràcter exclusiu. Val a dir que és possible fer una lectura frontalment contrària a la Constitució dels preceptes impugnats, lectura que sens dubte és la que fa la representació de l'Estat, però que també és possible fer-ne una de totalment respectuosa amb les competències que en matèria educativa la Constitució reconeix als òrgans centrals de l'Estat. Així, els diplomes previstos a l'article 3 de la Llei 7/1986 poden ser considerats com a ver-

dadars «títols», la qual cosa comporta la inconstitucionalitat d'aquest precepte, però també poden ser considerats com un altre tipus de document acreditatiu de la possessió de determinats coneixements o habilitador per a l'exercici d'una professió amb efectes propis i diferenciats dels que la legislació de l'Estat preveu que tinguin els títols en sentit propi; en aquest sentit, la previsió de l'article 36 seria plenament constitucional.

De la mateixa manera, pot entendre's que el visat de la Generalitat, previst a la lletra b) d'aquest article 3, declara per sí mateix l'equivalència entre aquests dos tipus d'ensenyaments, però també pot interpretar-se aquest precepte entenent que el visat de la Generalitat no té un valor substantiu propi sinó que es limita a constatar la declaració d'equivalència feta per l'Estat. L'expressió «de conformitat amb la normativa vigent» no s'ha de considerar referida a la normativa que determina quins són els «ensenyaments reglats corresponents», sinó a la que regula les condicions perquè el Departament d'Ensenyament de la Generalitat pugui efectuar el visat dels certificats corresponents. Solament així es podrà sostenir la plena constitucionalitat d'aquest precepte.

Barcelona, novembre del 1986

ESTER ANDREU i FORNÓS

### Lleis promulgades a Catalunya del maig a l'agost de 1986

*Llei 6/1986*, de 8 de maig, de desplegament i modificació de les taxes de la Generalitat. DOGC Núm. 693, 31-5-86, p. 1714; Cor. d'errades: DOGC núm. 738, 10-9-86; Cor. d'errades: DOGC núm. 744, 24-9-86, p. 3229;

*Llei 7/1986*, de 23 de maig, d'Ordenació dels Ensenyaments no reglats en el Règim Educatiu Comú i la creació de l'Institut Català de Noves Professions. DOGC núm. 703, 20-6-86, p. 2116;

*Llei 8/1986*, de 2 de juny, de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya, de les seves entitats autònomes i de les entitats gestores de la

Seguretat Social de 1986. DOGC núm. 695, 4-6-86, p. 1779; Cor. d'errades: DOGC núm. 696, 6-6-86, p. 1874;



## 2.2. DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura d'Isabel Baixeras i M. Eugènia Cuenca

*Decret 99/1986*, de 3 d'abril, sobre l'exercici de competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de Caixes d'Estalvis (DOGC 682, de 7 de maig de 1986).

En desenvolupament de la Llei 15/1985, d'1 de juliol, de Caixes d'Estalvis de Catalunya, aquest Decret regula els criteris que haurà d'assenyalar el pla d'actuació anual de les Caixes d'Estalvis, els informes de la Comissió de Control i de les Caixes d'Estalvis al Departament d'Economia i Finances, les auditories a què les Caixes d'Estalvis s'hauran de sotmetre, la destinació, la determinació i la distribució de l'excedent, l'Obra Social, l'autorització prèvia d'inversions, el règim d'obertura d'oficines i el procediment sancionador.

*Decret 113/1986*, de 20 de març, pel qual es modifica l'estructura de la Comissió de Preus de Catalunya. (DOGC 683, de 9 de maig de 1986).

Modifica la composició del Ple de la Comissió de Preus de Catalunya: la representació dels diferents Departaments de la Generalitat experimenta alguns canvis, es redueix a dos el nombre de Vocals representants de les organitzacions de consumidors i usuaris i es dóna accés als representants de les organitzacions empresarials i sindicals preveient el nomenament de dos Vocals a proposta de les organitzacions

empresarials i dos Vocals a proposta de les organitzacions sindicals.

*Decret 119/1986*, de 17 d'abril, de creació de la Comissió de treball per a l'estudi de les tècniques de fecundació artificial de reproducció humana i de protecció jurídica de les filiacions (DOGC 684, de 12 de maig de 1986).

Amb l'objectiu d'unificar els criteris mèdics i jurídics en relació amb les situacions derivades de tècniques de fecundació artificial humana, es crea una Comissió de Treball que formaran deu metges i juristes de reconegut prestigi que seran nomenats per Ordre dels Consellers de Justícia i de Sanitat i Seguretat Social. Les seves funcions són l'estudi de les noves tècniques de fecundació artificial i de les seves conseqüències jurídiques i la proposta de les mesures legals que cal adoptar per a les situacions derivades de la implantació d'aquestes noves tècniques.

*Decret 123/1986*, de 16 de gener, sobre modificació de l'Estatut de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (DOGC 685, de 14 de maig de 1986).

Aprova la modificació de l'Estatut de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya per tal d'adaptar-los a la Llei del Parlament 4/1985, de 2 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana, en compliment del que es preveu a la disposició final 3 de l'esmentada Llei.

*Decret 144/1986*, de 12 de maig, de desplegament de la Llei 5/1986, de 17 d'abril, de creació de l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat (DOGC 692, de 30 de maig de 1986).

*Ordre* de 21 de maig de 1986 (Presidència de la Generalitat) sobre adjudicació de beques de l'Institut d'Estudis Autònòmics per investigar sobre aspectes de les autonomies polítiques existents a països estrangers (DOGC 692, de 30 de maig de 1986).

*Decret 152/1986*, de 17 d'abril, de desplegament de la Llei 2/1985, de 14 de gener, de l'Institut Català de Finances (DOGC 694, de 2 de juny de 1986).

En acompliment del que disposen les Disposicions transitòries primera, segona i tercera de la Llei 2/1985, de 14 de gener, per aquest Decret el Consell Executiu determina que l'Institut Català de Finances començarà a exercir les seves funcions el primer de juny de 1986, dia en què també entrarà en vigor la modificació dels articles 64 i 65 i que produirà efectes la derogació de la disposició transitòria cinquena de la Llei de Finances Públiques.

*Decret 162/1986*, de 9 de maig, de desplegament de la Llei 11/1985, de 13 de juny, de Protecció de Menors, pel que fa al tractament i prevenció de la delinqüència infantil i juvenil i a la tutela (DOGC 700, de 16 de juny de 1986).

Decret pel qual s'aprova el Reglament de tractament i prevenció de la delinqüència infantil i juvenil i de la tutela de menors per defecte o per inadequat exercici de la pàtria potestat o del dret de guarda i educació.

*Decret 160/1986*, de 26 de maig, de constitució de la Comissió de Coordi-

nació i lluita contra les dependències de drogues i el Consell Directiu i l'Òrgan Tècnic per al desplegament de la Llei 20/1985 (DOGC 703, de 20 juny de 1986).

*Decret 174/1986*, de 26 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de Taxes de la Generalitat (DOGC 703, de 20 juny 1986).

En compliment del que disposa la Llei 6/1986, de 8 de maig, de Desplegament i Modificació de les Taxes de la Generalitat, s'aprova el Reglament de les Taxes de la Generalitat, que consta dels següents capítols: I. Liquidació i Recaptació. II. Inspecció. III. Ajornament i Fraccionament. IV. Devolució d'ingressos indeguts. V. Règim Jurídic.

*Decret 163/1986*, de 26 de maig, sobre l'artesanía alimentària (DOGC 703, de 20 juny 1986).

Decret que regula la utilització dels mots «artesà» i «artesanal» quan es refereix a la producció d'aliments, defineix les empreses alimentàries que poden utilitzar aquesta qualificació i estableix els requisits que calen per gaudir de la condició d'artesà.

*Decret 173/1986*, de 5 de juny, d'ordenació zoonosolària de les indústries d'aprofitament de subproductes d'origen animal, decomissos i cadàvers d'animals (DOGC 705, de 25 de juny de 1986).

*Decret 185/1986*, de 9 de maig, d'aprovació del Reglament de funcionament de la Comissió Jurídica Assessora.

Aquest Reglament regula l'exercici de les funcions pròpies de la Comissió Jurídica Assessora com a òrgan col·legiat rector de l'alt assessorament del Govern de la Generalitat (DOGC 708, de 2 de juliol de 1986).



El contingut del Reglament està sistematitzat en els 11 capítols següents:

- Tramitació dels informes i dictàmens
- Consultes sobre la legalitat
- Propostes i suggeriments al Consell Executiu
- Funcions especials del Ple
- Funcionament del Ple
- Funcionament de la Permanent
- Funcionament de les Seccions
- Actes
- Funcions del President
- Funcionament de la Secretaria
- Dret supletori

*Decret 203/1986*, de 3 de juliol, pel qual es regulen les prescripcions tècniques per a compres públiques de la Generalitat de Catalunya, Organismes autònoms i entitats que en depenen.

Es tracta de la racionalització i ordenació de compres de productes, materials o subministraments per part de l'Administració de la Generalitat, en concordança amb el que disposen les directives de la Comunitat Econòmica Europea, per tal que quedi garantida la seva qualitat, regularitat, seguretat i intercanviabilitat.

S'estableix que el compliment de les prescripcions tècniques per a compres públiques, que seran establertes per l'Ordre de Presidència, s'acreditarà mitjançant certificació de conformitat emesa pel Departament d'Indústria i Energia, o bé per una entitat de certificació acreditada.

*Ordre* de 2 de juliol de 1986 (Dept. de Cultura), per la qual es regula l'exercici de les funcions d'assessorament de la Direcció General de Política Lingüística en afers lingüístics (DOGC 726 d'11 d'agost de 1986).

Les Resolucions que dicti la Direcció General de Política Lingüística per a l'exercici de les funcions d'assessorament

lingüístic, establiran els criteris que ha de seguir l'Administració de la Generalitat de Catalunya, els organismes autònoms i d'altres institucions que en depenen o hi estan vinculades. Aquests criteris s'establiran d'acord amb les normes de la Secció Filològica de l'Institut d'Estudis Catalans.

Així mateix les resolucions s'adoptaran a proposta de la Comissió Assessora de Llenguatge Administratiu, previ informe preceptiu de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

*Decret 252/1986*, de 4 d'agost, pel qual es crea una Facultat de Dret a la Universitat de Barcelona. (DOGC 731, de 25 d'agost de 1986).

Es crea a la Universitat de Barcelona una Facultat de Dret amb seu a la ciutat de Lleida, amb efectes acadèmics a partir de l'1 d'octubre de 1986.

*Decret 250/1986*, de 4 d'agost, pel qual es crea una Facultat d'Odontologia a la Universitat de Barcelona (DOGC 731, de 25 d'agost de 1986).

*Decret 25/1986*, de 4 d'agost, pel qual s'autoritza l'adscripció a la Universitat Politècnica de Catalunya de l'Institut d'Investigació i Desenvolupament Agrari de Lleida (DOGC 731, de 25 d'agost de 1986).

S'autoritza l'adscripció a la Universitat Politècnica de Catalunya, com a Institut Universitari, del Centre d'Investigació i Desenvolupament Agrari de Lleida creat pel Decret 16/1983, de 31 de gener, i així mateix s'aprova el conveni subscrit pel Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya i la Universitat Politècnica de Catalunya per a la col·laboració, en matèria d'investigació i desenvolupament agrari, a través del Centre d'Investigació i Desenvolupament Agrari de Lleida.



## 2.3. DICTÀMENS DEL CONSELL CONSULTIU

A cura de Joaquim Ferret

Dictamen núm. 120 sobre l'adequació constitucional i estatutària de la «Ley Orgánica 2/1984, del 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» (BOPC núm. 131)

### *Ponent*

Francesc de Carreras.

### *Sol·licitants*

Consell Executiu i Grups parlamentaris del PSUC i d'Esquerra Republicana.

### *Resum de les principals qüestions estudiades*

El Dictamen estudia l'articulació i eventual prevalença entre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i la Llei Orgànica prevista a l'article 149.1.29 de la Constitució.

### *Conclusió*

1. La Disposició Final Segona, en la mesura que fa aplicables directament a Catalunya els articles 38.2, apartats a) i b), i l'incís final de l'apartat c), 43.3 i 4, és contrària a l'ordre constitucional i estatutari.
2. L'article 48.2 és inconstitucional.
3. La Disposició Final Segona, en la mesura que remet a l'article 46.2, i, per connexió amb l'article 38.2, l'article 29.2, poden ser inconstitucionals i no estatutaris, llevat que s'interpretin en

la forma esmentada en el Fonament VI d'aquest Dictamen.

4. Els altres articles objecte de la consulta són adequats a l'ordre constitucional.

### *Extracte dels fonaments*

«a) Aplicació directa de l'article 38 de la Llei de Forces i Cossos de Seguretat.

»Segons la Disposició Final que examinem, l'article 38 és d'aplicació directa en virtut de la remissió a una llei orgànica que efectua l'article 13.2.c) EAC. Com hem vist en un altre fonament, aquest apartat 2 de l'article 13 de l'Estatut assigna funcions directes a la policia de la Generalitat en les lletres a) i b) i en la c) es remet a una llei orgànica. Aquesta remissió no ho és a una norma amb qualsevol tipus de contingut, sinó només a aquell que no sigui contradictori amb les atribucions que l'Estatut assigna a la policia autonòmica. Cal, per tant, comparar les funcions de l'article 38 de la Llei que dictaminem amb les de l'Estatut: unes i altres han de ser complementàries i no contradictòries.

»L'article 38 de la Llei que dictaminem atribueix als cossos de policia de les comunitats autònomes diverses funcions, que classifica en tres grans tipus: pròpies,

en col·laboració amb les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat i de prestació simultània i indiferenciada amb aquestes esmentades Forces i Cossos. Atès que es prefiguren com a funcions «en col·laboració» algunes comeses que corresponen estatutàriament i com a pròpies a la policia autonòmica en virtut de l'Estatut (ordre públic, policia judicial), entenem que aquesta acotació vulnera les competències de la Generalitat.

»En conseqüència, l'article 38.2 en el sentit que s'acaba d'indicar, particularment respecte als apartats a) i b) i l'apartat c), incís "o bien por decisión propia lo estimen necesario las autoridades estatales competentes", contradiu els articles 13.1 i 5 i 14.1.b) EAC.

»A efectes de sistematització de l'exposició, deixem per a un altre fonament el comentari de l'article 38.2.b), referent a la policia judicial, i connectat amb el Capítol V, del Títol II, de la Llei que examinem.

»b) Aplicació directa de l'article 43 de la Llei de Forces i Cossos de Seguretat.

»El fonament de la inclusió d'aquest article com d'aplicació directa està en la remissió a una llei orgànica de l'article 13.7 EAC. En efecte, aquest apartat, entre d'altres previsions, estableix que una llei orgànica (o el Govern) determinarà la situació administrativa a la qual passaran els Caps i els Oficials de les Forces Armades i de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat mentre prestin els seus serveis a la policia de la Generalitat.

»L'article 43 de la Llei consta de quatre apartats.

»L'apartat 1 estableix:

*"Los mandos de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas se designarán por las Autoridades competentes de la Comunidad Autónoma entre Jefes, Oficiales y Mandos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado."*

»Aquest enunciat no respon a la previsió de llei orgànica a què fèiem referència, però no està en contradicció amb l'Estatut, sinó que, al contrari, s'hi ajusta plenament.

»L'apartat 2 sí que respon exactament a la previsió de llei orgànica de l'article 13.7 EAC. Diu així:

*"Durante su permanencia en la Policía de la Comunidad Autónoma dichos Jefes, Oficiales y Mandos pasarán a la situación que reglamentariamente corresponda en su Arma o Cuerpo de procedencia, al cual podrán reintegrarse en cualquier momento que lo soliciten."*

»Aquest precepte, per tant, completa l'apartat 7 de l'article 13 EAC.

»És més problemàtica, al contrari, la constitucionalitat dels altres dos apartats.

»L'apartat 3 diu així:

*"Un porcentaje de las vacantes de los citados puestos de Mando podrá ser cubierto, mediante promoción interna, entre los miembros del propio Cuerpo de Policía de la Comunidad Autónoma, en el número, con las condiciones y requisitos que determine el Consejo a que se refiere el artículo 48 de esta Ley."*

»Una previsió legal d'aquest tipus contradiu i s'oposa al que estableix l'Estatut de Catalunya.

»En efecte, l'Estatut, a l'article 13.6, crea una Junta de Seguretat, i a l'article 13.7, estableix que aquesta determinarà l'estatut, el reglament, les dotacions, la composició numèrica, l'estructura i el reclutament de la policia de la Generalitat. Per tant, el fet de dictar una norma d'aquest tipus sembla clar que entra dins les competències d'aquesta Junta en la mesura que el seu contingut pot afectar-ne l'estatut i el reglament que és atribució directa de la Junta. A més, segons el precepte que examinem, el cobriment d'aquestes vacants ha de fer-se segons les determinacions en número, condicions i requisits, del Consell de Política de Seguretat previst a l'article 48 de la Llei. En

conseqüència, encara que la utilització en el redactat del condicional «podrà ser cubierto» pugui induir a pensar que aquesta possibilitat de promoció interna no és obligatòria i no impedeix la determinació lliure de la Junta, aquesta interferència del Consell de Política de Seguretat és un condicionant reductor de les facultats de la Junta prevista a l'Estatut, l'actuació sense condicionants de la qual està garantida per la reserva estatutària abans fonamentada.

» Així doncs, aquest apartat 3 de l'article 43 de la Llei que examinem, en ésser d'aplicació directa a Catalunya segons la Disposició final segona de la Llei, és inconstitucional.

» L'apartat 4 d'aquest article 43 diu així:

*“Los mandos de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas habrán de realizar una vez designados y antes de su adscripción, un curso de especialización homologado por el Ministerio del Interior para el Mando peculiar de estos Cuerpos.”*

» Com en l'apartat anterior, el contingut d'aquest precepte no respon al que preveu la remissió a la Llei orgànica de l'article 13.7 EAC que és invocada a la Disposició final segona de la qual tractem. No obstant això, el contingut del precepte obliga els comandaments de les Polícies Autònomes a realitzar un curs d'especialització *després de ser designats i prèviament a la seva adscripció*, la qual cosa implica que el precepte imposa l'obligació als designats —que no oblidem que han de ser per prescripció estatutària Caps i Oficials de les Forces Armades o de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat—, *abans de passar a dependre de la Generalitat*, de fer l'esmentat curs homologat pel Ministeri de l'Interior.

» És evident que aquesta obligació que introdueix un requisit no previst a l'article 13.7 EAC, a més, encomanat al Ministeri de l'Interior, no troba suport en el bloc constitucional.

» c) Aplicació directa de l'article 46 de la Llei de Forces i Cossos de Seguretat.

» El fonament de la inclusió d'aquest article com d'aplicació directa està en el que expressa l'article 13.4 EAC que hem examinat en fonaments anteriors. Efectivament, en aquest precepte es reconeixen als Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat determinades funcions concretes de caràcter extracomunitari i supracomunitari i les que directament els atribueix l'article 104 CE i d'altres que li atorgui una llei orgànica. Ens trobem, per tant, que aquest és el precepte orgànic remès.

» En l'apartat 1 es diu textualment:

*“Cuando las Comunidades Autónomas que, según su Estatuto, puedan crear Cuerpos de Policía no dispongan de los medios suficientes para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 38.1 y 2.c) de la presente Ley, podrán recabar, a través de las Autoridades del Estado, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, correspondiendo en este caso a las Autoridades gubernativas estatales la determinación del modo y forma de prestar el auxilio solicitado.”*

*“En caso de considerarse procedente su intervención, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado actuarán bajo el mando de sus jefes naturales”.*

» L'article 38.1 de la Llei de Forces i Cossos de Seguretat atribueix determinades funcions amb caràcter de pròpies als Cossos de policia de les comunitats autònomes. L'article 38.2.c) de la mateixa Llei atorga, en col·laboració amb les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, la funció de *“vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas”*, i afegeix: *“El ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión pro-*

*pia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes."*

»Per tant, aquest auxili que permet l'article que analitzem comporta una obligació, per part de les forces i cossos de seguretat estatals, d'ajuda a les policies autonòmiques i no incideix en les competències d'aquestes.

»L'apartat 2 de l'article 46 diu textualment:

*"En el resto de los casos, cuando en la prestación de un determinado servicio o en la realización de una actuación concreta concurren, simultáneamente, miembros o unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la Policía de la Comunidad Autónoma, serán los Mandos de los primeros los que asuman la dirección de la operación."*

»Aquí es dona el cas que en concurrència d'actuacions o serveis entre membres de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat i de les comunitats autònomes, se n'atribueix a les forces estatals la direcció. Si s'interpreta que aquesta concurrència és merament ocasional i incidental, raons d'eficàcia immediata justificarien aquesta norma d'emergència, sens perjudici de les competències més generals de la Junta de Seguretat per establir les regles de coordinació que li atribueix l'article 13.6 EAC, sobretot tenint en compte que es tracta d'una norma continguda en una llei orgànica prevista a l'article 13.4 EAC.» (Fonament VI).

«B) Els articles 29, 30, 31, 32 i 36 fan referència a la policia judicial.

»Ja hem vist com el precepte estatutari que feia referència a aquesta especialitat policial (art. 13.5 EAC) remetia a l'article 126 CE i a les lleis processals i hem transcrit el corresponent precepte de la recent Llei Orgànica del Poder Judicial. En analitzar l'article 38 de la Llei que examinem, hem vist com l'apartat 2.b) atorgava funcions a les Polícies de les comunitats autònomes, en col·labora-

ció amb les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, de "*participar en las funciones de policia judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley*". Aquest precepte estableix que les Polícies de les comunitats autònomes i de les Corporacions Locals tindran el caràcter de col·laboradores de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat en el compliment de les funcions de policia judicial. Per tant, basant-se en l'aplicació directa de l'article 38, la policia de la Generalitat només participaria com a col·laboradora de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat en la funció de policia judicial.

»En tant que aquesta previsió pugui distorsionar la funció directa de policia judicial que hem examinat al Fonament IV, l'article 29.2, com també l'article 38.2.b) serien contraris a l'ordre constitucional.»

«D) Del Títol IV ja hem analitzat l'article 46. Se'ns consulta també sobre els articles 48 i 49.

»Aquests dos articles fan referència al Consell de Política de Seguretat que a nivell estatal i presidit pel Ministeri de l'Interior estarà integrat pels Consellers de l'Interior o Governació de les comunitats autònomes i per un nombre igual de representants de l'Estat designats pel Govern. Dins aquest Consell, es constituirà un Comitè d'Experts al qual se li confien diverses atribucions de caràcter organitzatiu intern. Es tracta, per tant, d'un òrgan de caràcter mixt, amb la finalitat general de garantir la coordinació entre les polítiques de seguretat pública de l'Estat i de les comunitats autònomes.

»En primer lloc, cal deixar clar que les funcions d'aquest Consell estan perfectament diferenciades de les de la Junta de Seguretat garantida a l'Estatut de Catalunya, com ho reconeix la Disposició final segona, apartat tres, de la Llei que examinem. La Junta de Seguretat té per missió fonamental *coordinar l'actuació de*

la policia de la Generalitat i de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat a Catalunya i el Consell de Política de Seguretat té per missió *coordinar les polítiques* de seguretat pública de l'Estat i de les comunitats autònomes. Són, per tant, dues finalitats diferents. Però, a més, a la mateixa Llei de Forces i Cossos de Seguretat queda clar que ambdós organismes obeeixen a finalitats diferents en preveure, a l'article 50, la creació de Juntes de Seguretat similars a la catalana.

»Un aspecte més important, des del nostre angle d'anàlisi, són les funcions que aquest Consell pugui desenvolupar.

»D'una banda, la funció de coordinació no deixa de ser equívoca. Com hem argumentat en altres dictàmens —vegeu el núm. 114— el concepte de coordinació és diferent del de cooperació i col·laboració. Així també ho ha manifestat en diverses Sentències el Tribunal Constitucional (vegeu especialment la STC 80/1985, en relació amb les STC 32/1983 i 42/1983). El preàmbul de la Llei aporta una interpretació de les funcions d'aquest Consell:

*"Dichos órganos —Consell i Comitè d'Experts— elaborarán fórmulas de coordinación, acuerdos, programas de formación, de información y de actuaciones conjuntas; correspondiéndoles también la elaboración de directrices generales y el dictamen de las disposiciones legales que afecten a los Cuerpos de Policía.*

*"En cualquier caso, más que de coordinación coercitiva o jerárquica, se trata de una coordinación de carácter informati-*

*vo, teniendo en cuenta el carácter paritario de los órganos previstos, de acuerdo con el precedente establecido en el artículo 4.º de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, reguladora del proceso autonómico, con apoyo en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional."*

»Sembla, per tant, que la intenció del legislador ha estat configurar una forma de cooperació més que de coordinació en el sentit que el Tribunal Constitucional ha donat a l'article 149.1.16 CE en referir-se a la coordinació de la sanitat.

»En tot cas, l'especificació de les competències d'aquest Consell de Política de Seguretat pot incloure algunes extralimitacions respecte al caràcter merament "informatiu" d'aquesta coordinació. Per exemple, quan s'atribueix al Consell la possibilitat d'establir el nombre màxim dels efectius de les plantilles de les policies de les comunitats autònomes. Ja hem vist que a Catalunya això era competència de la Junta de Seguretat segons el que estableix l'article 13.7 EAC. Doncs bé, una mesura d'aquests tipus a Catalunya no respecta el que estableix l'article 13.1 EAC i que es reconeix a la Disposició final segona, apartat dos, de la Llei que dictàminem. Pel que fa a les "directives i recomanacions de caràcter general" a què es refereix l'apartat 2 de l'article 48 de la Llei que examinem només en el cas que se'ls atorgués valor vinculant es produiria una infracció de l'ordenament constitucional. El mateix es pot dir dels informes sobre les disposicions que dictin les comunitats autònomes» (Fonament VII).

Dictamen núm. 122 sobre l'adequació constitucional i estatutària del «Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local» (BOPC núm. 138)

Ponent

Robert Vergés.

Sol·licitants

Més d'una desena part dels Diputats

del Parlament, del Grup parlamentari de Convergència i Unió, i els Grups parlamentaris del PSUC i d'Esquerra Republicana.

#### *Resum de les principals qüestions estudiades*

El principal problema estudiat és el de la idoneïtat d'un text refós per establir normes estatals amb el caràcter de bàsiques.

#### *Conclusió*

1. Els articles 10, 44.b), 49, 50, 52, 54.1.2.3, 59, 61, 75.4, 129, apartat primer, b) c) i d), apartat segon, b) i apartat tercer, 145, 150.1.b), 410.2 i 414 del Reial Decret (legislatiu) 781/1986, del 18 d'abril, són contraris a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia.
2. Així mateix, són contraris a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia els articles de l'esmentat text refós que es corresponguin amb els articles 98.1, apartat tercer, parcialment, 99.1, 99.2, apartat primer, 99.3, apartat segon, i 117 de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, de Bases de Règim Local.
3. Els articles 9.5, 11.1, 11.3, 25.2, 42.1.d), 45, 68.1, 77.2 i la Disposició Final Setena, apartat 1.b) i apartat 2, poden considerar-se adequats a l'ordre constitucional si es tenen en compte les observacions contingudes en aquest Dictamen.

#### *Extracte dels fonaments*

«Respecte als temes de constitucionalitat i, concretament pel que fa al nostre objecte, quant a la possibilitat que en el text refós s'estableixin noves bases o principis bàsics diferents del text objecte de la refosa, considerem que aquest no pot

incloure nous preceptes principals, llevat que en el text s'autoritzi la concreció reglamentària del nucli bàsic. En aquest sentit, creiem que és aplicable la doctrina exposada als Fonaments VI i XXII del nostre Dictamen núm. 88, sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, que regula les Bases del Règim Local, doctrina inferida en una part de les Sentències del Tribunal Constitucional del 7 d'abril i el 28 d'abril de 1983 i del 17 de juliol de 1985 i en la qual s'afirma d'una manera rotunda que, perquè es puguin fixar bases per via reglamentària, hi ha d'haver una autorització prèvia en la mateixa Llei de Bases i han de ser matèries la naturalesa de les quals exigeixi un tractament de manera que les normes legals resultin inadequades per les seves mateixes característiques. Així també ho estableix en l'última de les esmentades Sentències el Tribunal Constitucional:

*“Por lo que se refiere al caso de la legislación postconstitucional, que es el que ahora nos interesa, hemos indicado que existen supuestos en que la Ley puede remitir al Reglamento para regular aspectos básicos que completen el contenido de la misma; y que tal habilitación al Gobierno quedaría justificada si la materia por su carácter marcadamente técnico es más propia del Reglamento que de la Ley (Sentencia del TC 76/1983...). La regulación reglamentaria, pues, de materias básicas por parte del Gobierno resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, resultara de una habilitación legal y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características..., por tratarse de materias que por su carácter organizatorio y prestacional exigen una continua adecuación, siendo por ello justificado su tratamiento reglamentario, y siempre, desde luego, dentro de los límites que la misma Ley impone”.*



»En el sentit abans expressat, hem de remarcar, a més, que la qualificació de preceptes bàsics en un decret legislatiu més enllà dels límits que acabem d'assenyalar podria donar lloc, no només a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, sinó en la mesura que ostentés rang reglamentari, a un conflicte de competències per part de la comunitat autònoma que veïés afectat el seu àmbit competencial.

»2. Atesa l'argumentació anterior, constatem que el Govern ha dictat el Reial Decret legislatiu 781/1986 en virtut del que prescriu la Disposició Final Primera de la Llei del 2 d'abril de 1985. Aquesta estableix:

*"Se autoriza al Gobierno de la nación para refundir en el plazo de un año y en un solo texto las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria. La refundición comprenderá también la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones."*

»Així mateix, aquesta Disposició Final estableix, en el paràgraf segon, que:

*"El Gobierno en idéntico plazo procederá a actualizar y acomodar a lo dispuesto en la misma todas las normas reglamentarias que contienen vigentes, y en particular los siguientes reglamentos..."*

»Es a dir, d'una part, s'autoritza el Govern per refondre textos legals vigents, i d'altra, per actualitzar textos reglamentaris. Pel que fa als textos legals, els que han de ser objecte de refosa són els que es preveuen de forma expressa a la Disposició Derogatòria. Aquests són la Llei de Règim Local (text refós del 24 de juny de 1955), la Llei de Bases de l'Estatut de Règim Local (text articulat del 6 d'octubre de 1977), la Llei sobre Règim Jurídic de les Corporacions Locals (del 28 d'octubre de 1981) i la Llei per la qual es crea i regula la Mutualitat Nacional de Previsió Local (del 12 de maig de 1960).

»El Reial Decret legislatiu objecte del

nostre dictamen, en virtut, doncs, de la norma autoritzant, només pot refondre normes amb rang de llei. En la mesura que s'hi haguessin incorporat normes reglamentàries, es podria arribar a la conclusió que el Govern, en utilitzar la via de la delegació per acomplir la comesa d'actualitzar i acomodar normes de rang inferior al de llei, hauria buscat una via obliqua per obviar la Llei 7/1985, en els aspectes en què es declara la reserva de llei (especialment, en matèria d'hisendes locals) i en l'aspecte concret del pressupost, segons vàrem assenyalar en el Fonament XXII del Dictamen núm. 88, i, fins i tot, per fixar el nucli del que és bàsic i no només la regulació complementària d'alguns dels seus aspectes.

»3. Com a síntesi del que acabem d'exposar, i sens perjudici de l'examen que farem més endavant del text del Reial Decret legislatiu, una anàlisi global ens porta a considerar que aquesta norma podrà mancar de força de llei per falta de fidelitat respecte a l'objecte i l'abast de la delegació continguda en la Disposició Final Primera, paràgraf primer, de la Llei 7/1985, conformement als articles 82 i 85 CE.

»Especialment, es poden assenyalar els supòsits següents:

A) Normes que modifiquen el contingut de la Llei 7/1985.

B) Regulació de matèries no emparades en la legislació refosa ni en la mateixa Llei 7/1985.

C) Alteració substancial o nova normació de la matèria i no la simple regularització, aclariment i harmonització dels textos legals la refosa dels quals s'autoritza.

D) Inclusió de normes anteriors de rang reglamentari, bé vigents, bé derogades.

E) Inclusió de normes legals ja derogades.

F) Exclusió de normes legals vigents.

»En aquests casos, entenem que sense obviar el recurs d'inconstitucionalitat, atenent al caràcter reglamentari d'alguns dels seus preceptes, podria ser procedent:

a) La formalització, mitjançant el requeriment preceptiu, d'un conflicte positiu de competència davant el Tribunal Constitucional, si s'entén que hi ha hagut una vulneració de les competències constitucionals i estatutàries de la Generalitat (art. 63 LOTC).

b) L'apel·lació al control dels tribunals, i, especialment, la pretensió d'anul·lació de les normes corresponents en la via administrativa i per la jurisdicció contenciosa administrativa (arts. 82.6 CE i 28 de la Llei del 27 de desembre de 1956).

»En determinats casos, finalment, i com se sap, ambdues vies no s'exclouen mútuament» (Fonament I.).

«La Disposició Transitòria Primera de la Llei de 2 d'abril de 1985 ja pressuposava que en les lleis que s'havien de refundre en un text únic hi havia disposicions de caràcter bàsic i d'altres que, pel seu caràcter no bàsic, serien merament supletòries de la normativa que poguessin anar aprovant les comunitats autònomes dins de la seva esfera competencial. És lògic, doncs, que en el text refós objecte del nostre dictamen, calgui determinar amb precisió aquells preceptes que tinguin caràcter principal i aquells altres que, per no ser considerats bàsics, tindrien una mera aplicació supletòria a Catalunya mentre la Generalitat no dictés la normativa corresponent, en ús de la seva competència en matèria de règim local o en aquelles altres matèries sectorials que incideixen, per via de connexió, amb la primera.

»Pel que fa a aquesta Disposició Transitòria i, en relació amb aquesta, la Disposició Final Primera, creiem que cal fer referència a l'argumentació que vam fer

al Fonament XXII del nostre Dictamen núm. 88.

»Seguint l'esquema de l'article 5 de la Llei 7/1985, s'afirma, segons els diversos supòsits, que els preceptes estatals seran bàsics o supletoris de la legislació autonòmica. No es planteja cap dubte respecte a aquest darrer extrem. Quant al primer, al contrari, cal posar una atenció més acurada pel que fa a les funcions que pot exercir la legislació estatal, com a normes bàsiques.

»En aquest sentit, cal indicar que el text del precepte permet dues lectures. La primera, que en les matèries regulades en la Llei de Bases, la legislació aplicable com a bases després de l'aprovació del text refós són els preceptes aprovats formalment com a bàsics; els restants preceptes són incorporats en virtut de l'autorització per a refundre els no bàsics i, per tant, aplicables com a Dret supletori.

»Una segona lectura faria entendre que la normativa estatal bàsica no està composta exclusivament per les normes contingudes en la Llei de Bases, sinó també per les incorporades en ús de l'autorització per refundre normes que segons el mètode deductiu s'entenguessin bàsiques per part del Govern, sempre amb referència als aspectes del Règim local regulats expressament per la Llei que dictaminem.

»Aquesta segona interpretació és, al nostre entendre, clarament inacceptable, segons allò que s'estableix en el Fonament VI del nostre Dictamen núm. 88, ja que l'establiment formal de les bases en un sector normatiu concret tanca la via de la identificació deductiva d'altres bases, amb les matisacions que s'hi indiquen, que no tenen, respecte al precepte que ara examinem, una significació particular. Cal insistir-hi: en els termes i les qüestions (o sectors i aspectes) contemplats en la Llei que vàrem dictaminar les bases queden exhaustivament cristal·

litzades per la Llei, sense que hi càpiga una extensió àmplia i genèrica, fent ús d'una autorització que té una finalitat ben específica, com és la simplificació formal de l'ordenament. En conseqüència, el text refós haurà de reproduir —amb «*la regularización, aclaración y armonización*» imprescindibles i congruents amb els conceptes de l'article 82.5 CE, que s'ha d'interpretar òbviament, de forma restrictiva— les bases establertes per la Llei, amb l'esment exprés d'aquesta condició i diferenciant clarament aquests preceptes d'aquells que es puguin incorporar per no haver estat derogats, però que no poden tenir caràcter bàsic, i ni el Govern pot atorgar-los aquesta condició.

»2. El Reial Decret legislatiu, amb referència al tema exposat, utilitza la fórmula següent a la Disposició Final Setena:

*«De conformidad con la Disposición Transitoria Primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril:*

*“a) Tienen carácter básico en las materias reguladas por los cinco primeros títulos, los artículos 1; 2; 3.2; 12; 13; 14; 15; 16; 18; 22, inciso primero; 25; 26; 34; 48; 49; 50; 52; 54; 56; 57; 58; 59; 69 y 71.*

*“b) En las materias reguladas por los títulos VI i VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza o según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas.*

*“2. La regulación contenida en el título VIII constituye la legislación estatal prevenida en el artículo 5.E)a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril”.*

»Pel que fa a l'apartat a) no hi ha dubte que el Reial Decret legislatiu precisa aquells preceptes que es consideren bàsics, i aclareix la incertesa pel que fa a aquestes disposicions concretes. Hem de fer constar, però, que aquests preceptes només tindran aquest caràcter en la mesura que es corresponguin amb preceptes

bàsics de la Llei 7/1985 (vegeu el Fonament XXII del nostre Dictamen núm. 88) el contingut dels quals, en aquest sentit, ha quedat cristal·litzat, i, tal com hem argumentat abans, el text refós només podrà regular aspectes concrets del nucli bàsic establert prèviament en la Llei objecte de refosa si està habilitat per la Llei de Bases.

»Pel que fa a l'apartat b) de la Disposició Final esmentada, el text legal és d'una gran ambigüïtat per tal com estableix que «*En las materias reguladas por los Títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza o según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas*».

»El tema té una gran importància atès que el Títol VI es refereix a «Béns, activitats i serveis i contractació», i el VII al «Personal al servei de les Entitats Locals».

»Partim del fet que l'expressió «*según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas*», es refereix a la legislació vigent en aquelles matèries. Sembla que, en aquest aspecte, el que s'ha volgut dir és que tindran caràcter bàsic els preceptes dels Títols VI i VII que constitueixin una reproducció o impliquin una remissió a preceptes bàsics que així ho configuren, com poden ser per exemple la Llei del Patrimoni Històric i Artístic (art. 81 de la Llei que examinem), la Llei d'Expropiació Forçosa (art. 92.2), la Llei dels Contractes de l'Estat (art. 121.1), la Llei d'Incompatibilitats (art. 145) i la Llei de Mesures Urgents de la Funció Pública (art. 153.1). N'hi haurà prou, encara que no hi manquen dificultats, amb acudir a aquestes Lleis de l'Estat per examinar els preceptes d'aquestes lleis que es consideren bàsics.

»L'altre incís de la Disposició Final Setena, el b), estableix, a més, que en les matèries dels Títols VI i VII «*se inferirá el carácter básico de sus preceptos confor-*

*me a su naturaleza*». Sens perjudici d'insistir en les objeccions anteriors, aquesta és una expressió retòrica i buida de substància. La norma bàsica es defineix per la seva finalitat o els seus objectius o el seu contingut, i no per la seva naturalesa.

»L'expressió, en realitat, constitueix una petició de principi, atès que equival a dir que seran bàsics els preceptes dels Títols VI i VII, els quals s'infereixi que renen caràcter bàsic. Això obligaria l'interpretar a «inferir», de cadascun dels 104 articles que integren aquests títols, si tenen o no un contingut bàsic i si és, a més, justificable. Certament, la jurisprudència constitucional ha autoritzat i inferit el que és bàsic, però ho ha fet en ocasió de normes preconstitucionals. Elevar aquesta regla excepcional a la categoria de general ens portaria a considerar com a acceptable la denominada, per la doctrina, «peresa del legislador». La qüestió, d'altra banda, és encara més greu si s'adverteix que per mitjà de l'expressió a què ens referim, el legislador estatal pretén exercitar una competència legislativa i, per tant, té el deure d'expressar, en termes raonables i sense excloure la seguretat jurídica, les normes per mitjà de les quals ha volgut fer ús d'aquesta competència, que constitueix el «prius» d'altres que no li corresponen i l'exercici de les quals obstaculitza o almenys, fa incert.

»Entenem, per això, que la identificació expressa de la norma (vegeu el Fonament VI del Dictamen núm. 88) mitjançant la qual s'exercita una competència de categoria prioritària per dictar normes bàsiques, és una comesa que el legislador estatal no pot negligir. D'altra banda, aquesta indeterminació col·loca els òrgans legislatius i executius de la comunitat autònoma, en aquest cas de Catalunya, en una situació d'incertesa, ja que la seva activitat normativa, desconeixent clarament quins són els principis bàsics

en la matèria, haurà d'avançar a les pal·lentes i amb el risc constant tant de recursos d'inconstitucionalitat com de conflictes de competència promoguts pel Govern de l'Estat, que poden comportar la suspensió de l'efectivitat de la norma mentre el recurs o conflicte no sigui resolt pel Tribunal Constitucional (arts. 30 i 62 LOTC). Es sostreu al poder legislatiu la facultat que li és pròpia de decidir el que és bàsic i el que no ho és, i es remet de fet aquesta decisió de forma directa al Tribunal Constitucional, al qual li correspon únicament una última funció de control constitucional.

»En aquest sentit, el Tribunal Constitucional, en la seva Sentència de 19 de desembre de 1985, expressa aquesta necessitat que el legislador estatal identifiqui de manera clara els preceptes que són bàsics i els que no ho són per no impossibilitar l'exercici de les facultats comunitàries de desenvolupament legislatiu. Així, argumentà:

*«Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle. Supuesto imprescindible para ello es, sin embargo, el de que la regulación estatal sea de tal naturaleza que quepa establecer en su seno la distinción entre normas básicas y las que no tienen este carácter, y este supuesto es el que aquí no se da».*

»Les objeccions que acabem de formular, només quedarien salvades si l'expressió continguda a l'apartat b) de la Disposició Final Setena, «se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza», s'interpretés en el sentit que l'operació d'inferir no és una qüestió de criteri de l'òrgan agent de la inferència, sinó una operació necessària derivada de la comparació amb preceptes que tenen caràcter bàsic perquè estan establerts en una llei de naturalesa bàsica. En aquest

sentit, doncs, es podria interpretar que només seran bàsics els preceptes dels Títols VI i VII que es corresponguin amb els Títols VI i VII de la Llei 7/1985. Reforça aquesta interpretació el fet que la Llei de Bases, a la Disposició Final Primera, prescriu la refosa *en un sol text* de les disposicions legals vigents, fins i tot la mateixa Llei de Bases, la qual cosa explicaria la referència de la Disposició Transitòria Primera a la normativa estatal bàsica.

»La interpretació que acabem de fer no salva, però, l'ambigüitat del precepte i les conseqüències que aquesta imprecisió comporten per a les competències autonòmiques, tal com hem argumentat.

»3. Sens perjudici del que exposarem més endavant en tractar dels Títols VI i VII, hem de constatar que els epígrafs dels expressats títols es corresponen exactament amb els de la Llei de Bases del Règim Local, de 2 d'abril de 1985. Dins del contingut dels expressats títols creiem que s'ha de fer una distinció, als efectes competencials, entre dos grans sectors de les seves disposicions. El primer sector, el considerem integrat pels Capítols I i II del Títol VI referents a «Béns i Activitats i Serveis». El segon està integrat pel Capítol III del Títol VI referent a «Contractació», i pels Capítols I, II, III, IV i V del Títol VI, referents al «Personal al servei de les entitats locals».

»Pel que fa al primer sector (béns i activitats i serveis), considerem que la Llei de Bases de 2 d'abril de 1985 (arts. 79 a 86) estableix les seves disposicions bàsiques d'una manera concreta i completa sense fer esment de la possibilitat de noves ampliacions dels principis bàsics ja establerts. Per tant, considerem que, pel que fa a les dites matèries, només seran bàsics els preceptes del text refós sempre que siguin una reproducció dels de la Llei de Bases. Tot això sens perjudici que, en el cas que en alguns

d'aquests preceptes es faci referència a matèries objecte d'una legislació sectorial, s'hagin de tenir en compte els principis bàsics d'aquesta.

»Pel que fa al segon sector (contractació i personal al servei de les entitats locals), en la Llei de Bases de 2 d'abril de 1985 (arts. 88 a 92) es preveu la possibilitat de l'existència de noves bases estatals que acotin les competències autonòmiques en virtut del que disposa l'article 149.1.18 CE». (Fonament II).

«2. L'article 25.2 estableix que *"sólo mediante ley aprobada por las Cortes Generales puede modificarse la denominación y capitalidad de las provincias"*. Amb referència a l'esmentat precepte hem de considerar que: la Constitució no estableix cap reserva de llei pel que fa a la denominació i capitalitat de les províncies. Ara bé, l'expressat article pot tenir dues interpretacions. Si el terme "província" s'entén com a divisió territorial de l'Estat per a l'acompliment de les seves activitats (arts. 137 i 141 CE), el text es pot considerar constitucionalment correcte. Si, en canvi, s'entén la "província" com a entitat local, hauríem de considerar que la competència, pel que fa a la seva denominació i capitalitat, correspon a la Generalitat de Catalunya. D'acord amb la potestat genèrica sobre Règim local prevista a l'article 9.8 EAC, no considerem que l'establiment de la denominació i la capitalitat d'un ens local tingui caràcter general i, per tant, pugui subsumir-se dins la competència exclusiva estatal sobre el règim jurídic de les administracions públiques (art. 141.1.18 CE). La Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juliol de 1981, dictada en relació amb la Llei de Catalunya 6/1980, de transferència urgent i plena de les diputacions a la Generalitat, que manté la constitucionalitat de la fixació de la seu de les corporacions provincials

per Llei de Catalunya (art. 15 de la Llei), pot donar-nos una interpretació analògica favorable en aquest sentit.»

«3. Farem referència, en aquest fonament, a una qüestió que es planteja en diversos articles del Reial Decret legislatiu. Es tracta de la reiterada exigència del dictamen de l'òrgan superior consultiu dels Consells de Govern de les comunitats autònomes o del Consell d'Estat, si aquells no existissin. Així mateix, ens referirem a les diverses mencions d'alguns dels expressats articles al "Consejo de Gobierno" de les comunitats autònomes en relació amb l'exercici de les seves competències.

»A. La Llei 7/1985, a l'article 13.1, amb referència a la creació o supressió de municipis i a l'alteració de termes municipals, la regulació sobre la qual es reconeix a les comunitats autònomes disposa que la resolució "*requerirá en todo caso dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas si existieren*". i afegeix que simultàniament a aquesta petició de dictamen se'n donarà coneixement a l'Administració de l'Estat.

»El Reial Decret legislatiu que examinem ha estès aquesta exigència a d'altres aspectes, especialment en els articles 9.4, 10, 44.b), i 75.4. No fem referència a l'article 114.3 i 311.4 en tant que la intervenció del Consell d'Estat podria emparar-se en competències exclusives estatals.

»Abans de tot hem de significar que —llevat que ho emparés algun títol competencial— l'Estat no pot interferir *amb caràcter general* en el procés per mitjà del qual la Generalitat exercita les seves competències, especialment les exclusives —com és ara la de règim local no bàsic— mitjançant requisits o exigències de caràcter previ a les seves decisions, inclosa la de dictàmens, institucionals o

no, i encara que no siguin vinculants, però sí preceptius. És a la mateixa Generalitat a qui correspon, dins de les seves opcions polítiques o de prudència en l'articulació de les decisions (i llevat del cas de l'article 41 EAC), crear o no òrgans consultius, atorgar als seus dictàmens la condició que escaigui, o apel·lar o no, segons el cas, aquestes consultes (art. 9.1 EAC). Això encara és més evident quan es tracta de dictàmens que ha d'elaborar un òrgan consultiu "del Consell de Govern", quan alguna de les matèries que s'exigeixi correspongui de decidir-la el poder legislatiu autònom. L'exigència, doncs, en si mateixa, és *genèricament* contrària a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia.»

«C. En el Reial Decret legislatiu que estudiem es troben diverses mencions al "Consejo de Gobierno" de les comunitats autònomes en regular o reconèixer aspectes de les competències de la comunitat respectiva.

Així passa, per exemple, amb els articles 9.5, 11.1, 11.3, 42.1.d), 44.b), 45, 68.1 i 77.2.

»L'assignació o el reconeixement de facultats al Govern de la Generalitat com a òrgan de decisió col·legiada seria incorrecta, atès que, com que la Generalitat ostenta la competència exclusiva sobre l'organització de les seves institucions d'autogovern, és ella l'única competent per determinar el Departament o l'òrgan que hagi d'acomplir les funcions indicades i fins i tot atribuir-les a un òrgan de caràcter no executiu com és el mateix Parlament de Catalunya.

»En conseqüència les apel·lacions, a què abans hem al·ludit, al "Consell de Govern" només són acceptables, pel que fa a Catalunya, si s'entenen fetes a l'"òrgan competent" de la Generalitat, segons el seu propi Estatut i les normes emanades d'aquesta i dels seus diversos poders amb vista a l'organització de les seves

institucions d'autogovern.» (Fonament III)

«Examinarem ara el Capítol III del Títol VI i tot el Títol VII del text refós. El primer es refereix a *contractació* i el segon *al personal al servei de les entitats locals*. Es tracta d'aquells sectors materials en els quals la Llei 7/85 no esgota la fixació de normes principals, sinó que possibilita, als articles 88 i 92, l'establiment, per part de l'Estat, de noves bases d'acord amb el que estableix l'article 149.1.18 CE.

»En la nostra anàlisi ens hem de referir a aquells preceptes que reproduïxen o fan referència als articles de la Llei 7/1985 que vàrem considerar contraris a l'ordre constitucional al nostre Dictamen núm. 88. Així hem de recordar que a l'esmentat Dictamen considerem inconstitucionals els articles 98.1, apartat 3, parcialment, 99.1, 99.2, apartat primer, 99.3, apartat segon, i 117, de la Llei 7/1985. També consideràvem inconstitucionals els articles 97, 100, 115 i 116 i la Disposició Transitòria Setena, apartats primer i segon, de la mateixa Llei, si no s'interpretaven d'acord amb els fonaments expressats al Dictamen.

»D'acord amb el que s'ha exposat, aquells articles del Títol VII, que es remetin, tant si es corresponen com si concreten els esmentats preceptes de la Llei 7/1985, s'haurà de considerar, així mateix, al nostre criteri, que vulneren l'ordre competencial de la Generalitat de Catalunya. Ens hem de referir igualment a aquells preceptes que, pel fet d'atorgar competències clarament a l'Estat o als òrgans de la seva Administració, poden desapoderar-ne la Generalitat. En aquest sentit, ens trobaríem davant d'una vulneració directa de les competències de la Generalitat en matèria de funció pública de les entitats locals, sense que en aquest cas es pugui interpretar que són d'aplicació supletòria.

»L'article 129 del text examinat assigna, als paràgrafs primer, 1, 2 i 3, respectivament, competències al Govern, al Ministre d'Administració Territorial i als òrgans de la Corporació local.

»Al paràgraf 1r. d'aquest article s'assignen al Govern les competències següents:

- "a) Establecer los límites máximos y mínimos de las retribuciones complementarias de los funcionarios de Administración Local.*
- b) Establecer límites de carácter general a los gastos de personal de las entidades locales, sin perjuicio de los que puedan establecerse en las leyes de Presupuestos Generales del Estado o en otras Leyes.*
- c) Establecer las normas básicas específicas de la carrera administrativa, especialmente en cuanto se refiere a la promoción y movilidad.*
- d) Aprobar los demás proyectos de normas básicas de aplicación de la función pública local que deban revestir la forma de Real Decreto".*

»Pel que fa a l'apartat a), d'acord amb l'article 93.2 de la Llei de Bases, només correspon a l'Estat fixar els límits màxims i mínims de les retribucions complementàries i la Llei de mesures urgents de la Funció Pública, a l'article 24 (declarat bàsic per la dita Llei) només estableix la igualtat de les retribucions bàsiques per a totes les Administracions públiques. En cap cas resulta que l'Administració de l'Estat pugui establir els límits de caràcter general a totes les despeses de personal de les entitats locals. En atribuir-se, doncs, aquesta facultat de Govern, es vulnera la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria de Funció Pública.

»Pel que fa als apartats c) i d) hem de recordar que l'article 5, a l'apartat C), de la Llei de Bases, estableix, quant al rè-

gim estatutari dels funcionaris de les Entitats locals, que aquest serà regulat per la legislació de l'Estat i per la de les comunitats autònomes, en els termes de l'article 149.1.18 CE. Aquest precepte que, d'altra banda —i amb les ambigüitats que hem assenyalat al nostre Dictamen núm. 88—, no fa altra cosa que recordar l'ordre competencial en la matèria, suposa que a l'Estat, en matèria de Funció Pública, li correspon dictar solament les bases del règim estatutari dels funcionaris de les Administracions públiques, concepte al qual ens vam referir a bastament al nostre Dictamen núm. 88 sobre la Llei 7/1985. És evident, a més, com hem argumentat en el Fonament II d'aquest Dictamen, glossant la jurisprudència del Tribunal Constitucional i reiterant la doctrina exposada per aquest Consell Consultiu, que sigui quin sigui l'abast del concepte "règim estatutari" dels funcionaris, les bases d'aquest s'hauran d'establir per llei. Insistim una vegada més que la concreció de bases per via reglamentària només es pot fer quan hi hagi una llei habilitant, i la remissió al reglament ha d'ésser solament per regular aspectes concrets del "nucli bàsic" establert prèviament i sempre que es tracti de matèries "cuya naturaleza exigirá un tratamiento para que las normas legales resultaren inadecuadas por sus mismas características" (STC del 17 de juliol de 1985). Atesa la doctrina que acabem d'exposar, resulta que els apartats c) i d) del paràgraf 1 de l'article 129 fan una remissió genèrica i incondicionada al Govern per a dictar normes bàsiques que, pel fet de ser d'aplicació directa, impedeixen l'exercici de la competència normativa de la Generalitat de Catalunya en la matèria. Les bases haurien de resultar, bé de la Llei 7/1985, bé de la Llei 30/1984, de mesures per la reforma de la Funció Pública, o en tot cas del mateix text refós, però en cap supòsit no es pot

atorgar al Govern la facultat d'establir-les sense cap limitació.

»El paràgraf 2n. de l'article 129 esmentat prescriu:

*"Corresponde al Ministerio de Administración Territorial:*

*a) Establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse en las Entidades locales las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación.*

*b) En relación con los funcionarios con habilitación de carácter nacional:*

*1.º El desarrollo de su régimen legal general.*

*2.º La convocatoria de las pruebas selectivas para el acceso a los cursos para la obtención de la habilitación y la aprobación de las bases y programas correspondientes.*

*3.º La expedición de los títulos acreditativos de la habilitación de carácter nacional a quienes superen los cursos de formación.*

*4.º El establecimiento de las normas básicas de los concursos para la provisión de las plazas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional, incluyendo los méritos generales de preceptiva valoración.*

*5.º La determinación de la fecha en que deberán convocarse por las Administraciones de las Comunidades Autónomas los concursos anuales a que se refiere el apartado anterior, y, en su caso, la convocatoria de los mismos con carácter supletorio.*

*6.º El nombramiento definitivo de estos funcionarios para el puesto de trabajo correspondiente, a la vista de la propuesta formulada por la respectiva Corporación.*

*7.º Los nombramientos interinos, acumulaciones y comisiones de servicios de funcionarios con habilitación de carácter nacional.*

*8.º Acordar la destitución del cargo o la separación del servicio de los funcionarios con habilitación de carácter nacional previo expediente instruido al efecto en la forma prevista en los artículos 149 y 150 de esta ley».*

»Per les raons abans expressades considerem que pot ser inconstitucional el número 4t. de l'apartat b).



»El paràgraf tercer del dit article 129 prescriu:

*“Corresponde a los órganos de la Corporación local, según la distribución de competencias prevista en la Ley 7/1985, del 2 de abril, las restantes competencias en materia de personal a su servicio y, en particular, las siguientes:*

a) *La aprobación de plantillas y relaciones de puestos de trabajo y sus modificaciones.*

b) *El establecimiento de escalas, subescalas y clases de funcionarios y la clasificación de los mismos.*

c) *La determinación del procedimiento de ingreso en las Subescalas de Administración Especial.”*

»Com s'acaba de veure a través de l'argumentació de funcions dels òrgans estatals, per considerar-se bàsica, i d'una clàusula residual a favor de les entitats locals, desapareix per complet qualsevol competència autonòmica en el camp de la funció pública local.

»Considerem, per tant, que l'esmentat paràgraf i el conjunt de l'article 129 és contrari a l'ordre constitucional i estatutari.

»L'article 145 prescriu que el règim d'incompatibilitats dels funcionaris de l'Administració local és l'establert amb caràcter general per a la funció pública en la Llei 53/1984, de 26 de desembre, i en les normes que es dictin per l'Estat per a la seva aplicació als funcionaris de l'Administració local. En atribuir exclusivament a l'Estat el desenvolupament de la Llei d'Incompatibilitats, s'inhabilita a la Generalitat per exercir la seva competència normativa en matèria de funció pública dels ens locals, activitat que s'haurà de desenvolupar dins dels paràmetres de l'article 149.1.18 CE.

»Els articles 146 a 152 fan referència al règim sancionador, la qualificació de faltes, la determinació de les sancions i el procediment sancionador. Dels expres-

sats articles fem referència al 150.1.b), que diu:

*“Son órganos competentes para la incoación de expedientes disciplinarios a los funcionarios de la Administración local los siguientes:*

(...)

b) *La Dirección General de Administración local, cuando se trate de funcionarios con habilitación de carácter nacional, por faltas cometidas en la corporación distinta de aquella en la que se encuentren prestando servicios, o cuando, por la gravedad de los hechos denunciados, pudiera dar lugar a sanción de destitución o separación del servicio”*

»Considerem que l'assignació exclusiva a un òrgan de l'Administració estatal de la facultat d'incoar un expedient disciplinari desapodera la Comunitat Autònoma amb competències en funció pública local, sobretot en el cas de tractar-se d'una activitat simplement executiva. Hem de recordar aquí que ni de la Llei de Mesures de la Funció Pública (art. 31), ni de la Llei 7/1985, resulta el caràcter bàsic de la determinació dels òrgans incoadors dels expedients sancionadors.» (Fonament V)

»Tractarem en aquest Fonament del Títol VIII del Reial Decret legislatiu referent a *hisendes locals*.

»El text refós estableix, al paràgraf 2 de la Disposició Final setena:

*“La regulación en el Título VIII constituye la legislación estatal prevenida en el artículo 5E a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril”.*

»Cal, doncs, que ens referim a l'article 5 de la Llei Bàsica. Al Fonament IX del nostre Dictamen núm. 88 argumentàvem que la Constitució no atribueix a l'Estat cap títol especial pel que fa a la Hisenda de les entitats locals, per tal com l'article 142 CE, que fa referència a aquesta matèria conté únicament principis o propòsits generals de contingut material. L'afirmació que es fa en l'apartat a) del paràgraf E) del dit article 5, que les

entitats locals es regeixen quant a llurs hisendes locals, "por la legislación general tributaria del Estado y la regulación de las entidades locales de las que será supletoria la Ley General Presupuestaria", sembla que elimina la competència normativa de la Generalitat de Catalunya que li correspon en virtut de la clàusula general de l'article 9.8 EAC. Amb aquesta interpretació segons el paràgraf b) de l'apartat E) li correspondria a la Generalitat de Catalunya, solament la competència de desenvolupament que no és precisament la tipificada en el text estatutari.

»Consideràvem, en el nostre Dictamen núm. 88, que a la llum d'aquest enfocament no sembla correcte l'ordre competencial establert a l'esmentat apartat E) en el qual no es preveu que la legislació estatal es limiti a la que és bàsica.

»Amb posterioritat a l'emissió del nostre Dictamen núm. 88, el Tribunal Constitucional ha dictat la Sentència 179/1985, del 19 de desembre, de la qual transcrivim la doctrina establerta al Fonament I:

*"Es cierto, sin duda, que cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda General, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas. Si para estos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esta Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle. Supuesto imprescindible para ello es, sin embargo, el de que no tienen este carácter, y este supuesto es el que aquí no se da.*

*"La ley contra la que el presente recurso se dirige no es un cuerpo de normas abstractas, destinadas a regular, con vocación de permanencia, un determinado género de relaciones,*

*sino una medida coyuntural, específicamente destinada al muy concreto fin de sanear las Haciendas Locales, colmando los déficits existentes y sentando las bases de un futuro equilibrio financiero, y cuya vigencia, que requiere la solicitud de las entidades locales que deseen obtener las subvenciones, se agota con su aplicación en esta situación concreta.*

*"Una medida de este género ha de incluir necesariamente todos los preceptos que se consideren necesarios para alcanzar el fin previsto respecto del cual tienen un carácter puramente instrumental. Esta relación de medio a fin será más directa y evidente quizá en unos preceptos que en otros, pero ello no autoriza a calificar a aquéllos de normas básicas y a estos otros de normas de desarrollo o detalle sin distorsionar totalmente unas categorías que sólo son plenamente aplicables a conjuntos normativos de otra naturaleza. La distinción entre lo básico y lo que no lo es resulta inutilizable por artificiosa aplicada a los preceptos integrantes de una medida que sólo puede ser considerada y aplicada como unidad. La medida en cuestión podrá ser atacada en su totalidad por considerarla viciada de incompetencia o, desde cualquier otro punto de vista, contraria a la Constitución, pero si se le acepta, no cabe aducir en su contra que no se haya reducido a lo básico y dejado su desarrollo de detalle a otras instancias.*

*"Es claro, sin embargo, que sólo pueden ser considerados como elementos de la medida aquellos preceptos directa o indirectamente ordenados a la obtención del fin propuesto y que si la disposición que la contiene incluyese otros no relacionados con esa finalidad respecto de ellos la delimitación competencial apoyada en la distinción entre normas básicas y normas de desarrollo habrá de ser respetada."*

»D'aquesta sentència es poden extreure, segons la nostra opinió, els criteris següents:

»A) Es reconeix la competència d'algunes "Comunidades Autónomas" —que s'ha d'entendre que es refereix a

aquelles amb competència en règim local, com és el cas de Catalunya—, per a dictar normes sobre hisendes locals sense altres acotacions que els principis bàsics estatals.

»B) La competència de l'Estat en matèria d'«Hisenda General», a la qual ens referiem també en el nostre Dictamen núm. 88, ha de respectar la delimitació competencial que hi ha entre l'Estat i aquelles comunitats autònomes amb competència en règim local.

»C) La normativa estatal en matèria d'hisendes locals ha d'establir amb claredat la distinció entre les normes bàsiques i les que no ho són.

»D) Solament en cas de mesures conjunturals necessàries per al bon desenvolupament de la «Hisenda General», i les altres competències «verticals» incloses dins del que s'ha anomenat constitució econòmica. En els altres supòsits s'haurà de resectar l'ordre competencial establert a l'Estatut.

»Hem de concloure que d'acord amb els arguments exposats, la Disposició Final Setena, punt 2, vulnera l'ordre competencial de la Generalitat si no s'interpreta en el sentit exposat al Fonament IX del nostre Dictamen núm. 88, és a dir, que la legislació estatal prevista a l'article 5 E a) de la Llei 7/1985 no és tota la legislació estatal sinó únicament la bàsica prevista al Títol VIII de la mateixa Llei. En aquest sentit, doncs, les disposicions del Títol VIII del text refós no es poden considerar com a preceptes que limitin necessàriament la competència autonòmica, sinó que poden ésser d'aplicació supletòria.

»Feres les anteriors consideracions, fa-rem referència a dos preceptes concrets del text refós.

»L'article 410.2 estableix que la participació de les diputacions provincials en els tributs de l'Estat es realitzarà a través

del Ministeri d'Economia i Hisenda, d'acord amb els criteris establerts en el precepte. S'ha de tenir en compte que l'Estatut, a l'article 48.2 estableix que és la Generalitat la que distribueix els ingressos consistents en participacions d'ingressos estatals, *d'acord amb els criteris legals que seran establerts per a les expressades participacions*. En el nostre Dictamen núm. 88 consideràvem que aquests «criteris legals» podien ser els establerts per la mateixa Generalitat i, en aquest sentit, li correspondria també la possibilitat d'establir criteris diferents als establerts a la secció cinquena del Capítol IV del Títol VIII, pel que fa als recàrrecs i les participacions provincials en els ingressos de l'Estat, de les comunitats autònomes i dels municipis i en tot cas la participació s'ha de fer a través de la Generalitat i no directament amb el Ministeri.

»L'article 414 remet al règim econòmic de les mancomunitats (art. 413) l'establiment dels recursos de les hisendes de les comarques per part de les comunitats autònomes. S'ha de tenir en compte que les mancomunitats, d'acord amb el text legal, no poden establir tributs propis, ni recàrrecs sobre altres ingressos. En aquest sentit creiem que el text refós contradiu el que disposa l'article 42.3 de la Llei de Bases de Règim Local (*«Las leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas... así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen»*). D'altra banda, la possibilitat, per part de la Generalitat (art. 5.1. EAC), d'estructurar una organització territorial en municipis i comarques, atribuint a aquestes les facultats que calguin per a la gestió dels seus interessos, suposa necessàriament la competència per a l'assignació dels recursos econòmics necessaris per a l'exercici de les facultats que s'han atribuït als ens comarcals.» (Fonament VI).

Dictamen núm. 123 sobre l'adequació constitucional i estatutària de la «Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica» (BOPC núm. 140)

*Ponent*

Eduard Vivancos

*Sol·licitants*

Grups parlamentaris d'Esquerra Republicana i del PSUC.

*Resum de les principals qüestions estudiades*

El Dictamen estudia les competències de l'Estat i la Generalitat en matèria d'investigació, posant especial èmfasi a la determinació del concepte de coordinació.

*Conclusió*

La Llei 13/1986, del 14 d'abril, de «Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica», és adequada a l'ordre constitucional.

*Extracte dels fonaments*

«Abans de tot, s'ha de precisar que la investigació científica i tècnica és una matèria que es defineix per una activitat, i també que quan un ens públic té competència exclusiva sobre una matèria determinada, la tasca d'investigació entorn a aquesta no se li pot entendre sostreta ni reglada per normes generals que contemplen la investigació en abstracte, encara que no existeixi una atribució específica com la de la Disposició Addicional Vuitena de la Llei que dictaminem, relativa a la investigació científica i tècnica que afecti la defensa nacional, ja que la facultat d'investigar s'ha d'entendre inherent a la competència ostentada com a exclusiva. Com ha declarat el Tribunal Consti-

tucional a la Sentència 71/1983, del 29 de juliol.

«... cuando la Constitución o un Estatuto declara una atribución de competencias sobre una materia no es necesario que relacione la lista de facultades concreta que comprende esa competencia ni sería posible hacerlo, y hay que deducir estas diversas facultades de su posible inclusión en la materia sobre la cual recae la competencia.»

»En el mateix sentit, la Sentència del Tribunal Constitucional 87/1983, del 27 d'octubre, fonament 4.

»1. Segons l'article 149.1.15 CE, l'Estat té competència exclusiva sobre foment i coordinació general de la investigació científica i tècnica. I aquest títol competencial l'hem d'entendre orientat amb el que disposa l'article 44.2 CE, que en tant que adreçat als poders públics en general, comprèn, també, l'Estat.

»La competència de l'article 149.1.15 CE està atribuïda per ser exercida sobre tot el territori de l'Estat amb independència de les competències autonòmiques sobre investigació científica i tècnica, i es limita, per tant, des del punt de vista de l'extensió, al foment i a la coordinació general, si bé no pas amb caràcter de bàsic com freqüentment trobem en l'esmentat article 149.1 CE.

»2. L'Estatut de Catalunya diu, a l'article 9.7, que la Generalitat té competència exclusiva sobre investigació, sens perjudici del que disposa l'article 149.1.15 CE. D'acord amb aquell precepte, la Generalitat està assistida de competència per a l'exercici de la funció legislativa, de la potestat reglamentària i per al dictat d'actes d'execució singular, inclosos els d'inspecció en el territori de Catalunya, segons disposa l'article 25.1 EAC. Podem afegir que aquesta compe-

tència resulta també orientada en virtut del que disposa l'article 44.2 CE.

»Obviament, aquesta competència autònoma, tal com preveu l'esmentat article 9.7 EAC, no pot col·lidir amb la competència estatal que hem vist abans. Efectivament, la Generalitat, per l'exclusivitat de la seva competència, pot realitzar una activitat de foment de la investigació sense limitació de cap mena dintre del seu territori, i pot, així mateix, sense cap limitació, coordinar la que es realitzi dintre d'aquest, però aquestes facultats il·limitades dintre del territori de Catalunya no podran obstaculitzar que l'Estat projecti, també sobre el territori de Catalunya, la seva acció de foment, ni que coordini la que tingui lloc en l'àmbit de la Generalitat amb la que realitzi l'Estat i amb la que realitzin altres comunitats autònomes. També per això resulta perfectament clar que sobre investigació científica i tècnica l'Estat no té, en el territori de Catalunya, altres competències que les de foment i coordinació general.» (Fonament II)

«2. L'article 149.1.15 CE empra l'expressió "coordinació general". Per "coordinació general" s'ha d'entendre aquella funció que consisteix a conèixer, acordar, harmonitzar, comptabilitzar i optimitzar l'activitat de dos o més subjectes amb vista a un fi i sense substituir-los.

»Es pot coordinar per mitjà i a través de la relació jeràrquica perquè la potestat de comandament porta implícita la de coordinar l'actuació dels òrgans inferiors. A aquest tipus de potestat obeeixen les instruccions i circulars a què es refereix l'article 7 de la Llei de Procediment Administratiu, però, repetim, aquesta funció coordinadora no és més que una manifestació, entre d'altres, de la relació de jerarquia. D'aquí que difícilment tingui sentit la creació d'òrgans especials de co-

ordinació dintre d'una mateixa branca administrativa i que la tingui, en canvi, si té per objecte coordinar l'acció de diferents òrgans del mateix ens públic, si bé, àdhuc en el supòsit d'una funció coordinadora especificada, no deixariem d'estar en presència d'un mecanisme que és emanació del principi de jerarquia.

»En un grau menys intens de relacions es pot situar la formulació de directrius orientades a la concreció d'objectius. En aquests casos es deixa el destinatari de la directriu en llibertat d'acció per a assolir-los. És la característica de les relacions existents entre les administracions territorials i els ens públics institucionals creats per aquests.

»Però aquella a què es refereixen la Constitució i els estatuts d'autonomia no és aquesta, sinó la coordinació que un subjecte públic pot exercir o ha d'exercir en ordre a les actuacions d'altres subjectes públics que no estan subordinats al coordinador per virtut d'una relació jeràrquica. Aquí és on sorgeix el problema, perquè ni existeix una definició constitucional ni legal de què és la coordinació, ni la doctrina especialitzada ha aconseguit elaborar un concepte d'acceptació general. Hi ha, això sí, una idea del que és la coordinació, en el Dret i fora d'ell, però no hi ha les regles per mitjà de les quals s'exerceixi la coordinació sense que degeneri en direcció o ordenació. En l'únic cas en què es pot dir que hi ha acord és a entendre que la coordinació comporta, inevitablement, alguna forma d'afectació.

»La coordinació pot, certament, assolir-se mitjançant la constitució d'òrgans de composició mixta i a través d'una política de convenis materialitzats sobre temes puntuals; i la utilització d'aquests instruments hauria de considerar-se raonable. Ara bé, l'article 149.1.15 CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre coordinació general de la investiga-

ció científica i tècnica, i el que no podrà fer l'Estat és, en exercir la seva competència, condicionar la plenitud de les competències autonòmiques ni tampoc dictar normes l'execució de les quals es tradueixi en la impossibilitat que tinguin el seu complet desplegament.

»En resum: A) La competència sobre coordinació general de l'article 149.1.15 CE habilita l'Estat per a dictar una norma que tingui com a finalitat específica aquesta coordinació general; B) dintre d'aquesta normativa estatal es podran preveure els instruments adients per a portar a terme aquesta coordinació; C) aquests instruments de coordinació hauran de respectar l'àmbit competencial i la finalitat de la norma amb la previsió d'una participació adequada de les comunitats titulars de les activitats coordinades.

»Recollint la doctrina establerta en les Sentències 32/1983, del 28 d'abril, i 42/1983, del 20 de maig (dictades en matèria de sanitat), i l'11/1984, del 2 de febrer (en matèria financera), el Tribunal Constitucional, en la 144/1985, del 25 d'octubre, ha reiterat que la competència de coordinació *"persigue la integraci3n de la diversidad de las partes o subsistemas en un conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema (...), que esa coordinaci3n le corresponde hacerla al Estado (...), que la coordinaci3n general debe ser entendida como la fijaci3n de medios y sistemas de relaci3n que hagan posible la informaci3n recíproca, la homogeneidad t3cnica en determinados aspectos y la acci3n conjunta de las autoridades (...), estatales y comunitarias en el ejerci-*

*cio de sus respectivas competencias, de tal modo que se haga la integraci3n de actos parciales en la globalidad del sistema."*

»Amb anterioritat al dictat d'aquestes sentències del Tribunal Constitucional, aquest Consell ja havia tingut ocasió d'abordar amb profunditat el problema de la delimitació conceptual de la funció coordinadora. Efectivament, en el nostre Dictamen núm. 10, del 12 de gener de 1982 (Fonament V), dèiem:

«Les peculiaritats de l'activitat de coordinació es manifesten de la forma més clara quan es tracta de relacions establertes o que afecten entitats dotades d'autonomia política, i per això mateix exponencials dels interessos dels seus ciutadans. La coordinació, com a tècnica flexible de relació entre administracions públiques, obté una significació pròpia quan faci possible la persistència, d'altra banda imprescindible, de la politicitat de les entitats coordinades.

»La coordinació es planteja, doncs, com un instrument d'equiordenació en el marc del qual es poden produir acords, definició d'esquemes, establiment d'estàndars mínims o màxims, institució d'organismes *ad hoc*, fixació de procediments relacionals... (...)

»Cal constatar que l'activitat de coordinació ha de concretar-se en procediments que respectin el caràcter políticament autònom de les entitats coordinades (...), l'atribució de facultats de coordinació no implica la possibilitat de substitució; i menys encara, de reserva preventiva de funcions executives adscribibles a qualsevol dels tipus d'acció administrativa conformadora de la realitat (...).» (Fonament III).