

## 2. CATALUÑA

### 2.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENT DE CATALUÑA

A cargo de Joan Vintró

Ley 6/1986, de 8 de mayo, de despliegue y modificación de las tasas de la Generalidad.

Esta es la segunda ley sobre tasas que aprueba la Generalidad de Cataluña. La primera, la Ley 27/1985, de 19 de diciembre (que fue objeto de comentario en el número 1 de esta revista), pretendía, tal como proclamaba su exposición de motivos, recoger en un único cuerpo para todas las tasas existentes y para las de nueva creación los elementos de la relación jurídico-tributaria derivada de la implantación y exigencia de las tasas.

Ahora se promulga una nueva ley que, con ligeras variaciones, repite la anterior por lo que se refiere a las normas comunes aplicables a todas las tasas, pero la novedad es que incluye dentro de su parte dispositiva todas las tasas existentes con sus hechos impositivos, sujetos pasivos, acreditación, tarifas y demás elementos esenciales. El resultado es una enormemente larga y farragosa lista de tarifas que contiene más de mil tipos impositivos diferentes, la mayoría consistentes en una cantidad fija, por la prestación de los servicios de que se trata. Sólo las tarifas de los ensayos de laboratorio del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas ocupan, a triple columna, seis páginas del *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*.

La voluntad del legislador es clara, la de recoger en un solo texto normativo todas las tasas dispersas en multitud de normas, incluso de rango diferente.

Como finalidad es loable, especialmente desde el punto de vista práctico, pero por otro lado obliga a modificar cada año esta Ley, ya que es inevitable que muchas de las tasas deban modificarse anualmente, más si se quiere cumplir con el mandato contenido en el artículo 7 de tener en cuenta el coste del servicio (hay que tener en cuenta, por ejemplo, que muchas tasas son por análisis químicos en los que se utilizan reactivos que varían de precio de un año para otro).

El artículo 5 dispone que cualquier modificación que afecte a los elementos citados en el artículo 4.1 debe ser hecha por Ley del Parlament, y entre los elementos del artículo 4.1 se encuentran la determinación del tipo de gravamen o la tarifa; por tanto, el resultado es que cada año deberá modificarse esta Ley, modificación que, según el artículo 6, puede hacerse a través de la Ley de Presupuestos. De este modo, nos encontramos con que si van haciéndose modificaciones parciales, dejarán de estar contenidas en un mismo cuerpo legislativo todas las tasas, salvo que cada año se haga un texto refundido con las últimas modificaciones.

O sea que la intención de mantener todas las tasas con sus tarifas en una misma ley para evitar la dispersión sólo podría mantenerse haciendo cada año, por decirlo así, una nueva edición de esta ley con las últimas modificaciones.

Por otro lado, tampoco acaba de quedar demasiado claro que se contengan en esta Ley absolutamente todas las tasas que percibe la Generalidad, ya que, por ejemplo, las tasas que cobra la Generalidad por cazar en las antiguas reservas de ICONA, actualmente transferidas a la Generalidad y administradas por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, no figuran en esta Ley, y queda claro que son tasas, según la definición que la propia Ley hace de las tasas; además, se da la circunstancia de que se regulan las tasas por pescar en zonas de pesca controladas por la Dirección General del Medio Rural, pero no por cazar en zonas controladas por esta misma Dirección General.

En resumen, podemos decir que dotar las tasas de una normativa común ya lo había hecho la Ley 27/1984, y si únicamente se trataba de incluir dentro de la Ley el listado de todas, parece que algunas han quedado fuera, lo cual podría dar lugar incluso a una exacción ilegal, y la loable intención de tenerlas todas juntas en un solo cuerpo legislativo, tal como hemos dicho antes, a medida que vayan surgiendo modificaciones sólo se podrá mantener haciendo anualmente un texto refundido de las últimas modificaciones.

Barcelona, 5 de noviembre de 1986

JOSEP MARIA PORTABELLA

#### **Ley 7/1986, de 23 de mayo, de Ordenación de las enseñanzas no regladas en el régimen educativo común y de Creación del Instituto Catalán de Nuevas Profesiones.**

La Ley del Estado 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación, en su artículo 46.1, dispone 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», y el apartado 2 del referido precepto hace un llamamiento al Reglamento para que regule los requisitos para el acceso a estas enseñanzas, sus efectos y su conexión con el resto del ordenamiento jurídico. Desgraciadamente, el desarrollo normativo de este precepto se limita a un solo decreto, el Decreto 707/1976, de 5 de marzo, de ordenación de la Formación Profesional, que, tal como se desprende de la exposición de motivos, desarrolla simultáneamente el artículo 42, sobre ordenación de la Formación Profesional, y el artículo 46, sobre regulación de las enseñanzas especializadas, aunque limitándose, en este último caso, a aque-

llas que «a partir del primer grado de Formación Profesional conduzcan a la titulación académica de segundo grado».

Así pues, de la gran variedad de enseñanzas especializadas que hoy día se están impartiendo en todo el territorio del Estado, tan sólo han sido objeto de normación las de carácter profesional y ocupacional que «a partir del primer grado de Formación Profesional conduzcan a la titulación académica de segundo grado». El resto continúa impartándose sin sujeción a ninguna normativa general ni específica y, en consecuencia, sin las garantías necesarias para el ejercicio eficaz de los derechos públicos subjetivos reconocidos en el artículo 27 de la Constitución. Precisamente para hacer frente a este vacío legal, el Parlament de Catalunya aprobó el pasado 23 de mayo la Ley 7/1986, que, como se desprende de su exposición de motivos y de su artículo 1, pretende fundamentalmente:

1. Dar un marco normativo que articule la gran variedad de enseñanzas no incluidas en el régimen educativo común (art. 1.a), con objeto de garantizar los derechos de los alumnos que cursan estas enseñanzas (art. 1.c). En este sentido, la Ley dedica su título II (arts. 6 a 15) a los centros que han de impartir estas enseñanzas, su título III a los derechos y obligaciones del profesorado y el alumnado (arts. 16 a 20), y su título IV (art. 21) a precisar cuáles serán las funciones de la administración educativa de la Generalidad en relación con estas enseñanzas.
2. Tener un conocimiento concreto de las iniciativas que en este campo docente se producen en toda Cataluña (art. 1.b) e impulsar las iniciativas que surjan de la sociedad para: *a*) formar a los jóvenes y adultos en las nuevas tecnologías y los nuevos sistemas organizativos del trabajo, y *b*) recuperar los oficios artesanales (art. 1.d). Para alcanzar este objetivo se crea «como instrumento de estudio del proceso de cambios acelerados en que la sociedad actual se halla inmersa» el Instituto Catalán de Nuevas Profesiones, organismo autónomo de carácter administrativo (art. 22) adscrito al Departamento de Enseñanza (art. 23), que se encuentra detalladamente regulado en el título V de la Ley, que le está dedicado en exclusiva (arts. 22 a 31).

Como ya se ha dicho, la Ley 7/1986 pretende dar un marco normativo a la gran variedad de enseñanzas no incluidas en el régimen educativo común. Ahora, sin embargo, es necesario precisar que el ámbito de aplicación de esta Ley no está constituido por todas estas enseñanzas, sino solamente por aquellas que no hayan sido «reguladas por una normativa específica en el aspecto docente» (art. 2.1.a)

y sean impartidas en «cualquier centro comprendido en el ámbito de competencia de la Generalidad» (art. 2.1.b). Asimismo, también se aplicará en los centros que impartan enseñanzas que constituyan tan sólo una parte, área o materia de alguna enseñanza reglada (art. 2.2).

Dejando aparte el ámbito territorial de la Ley, que naturalmente no puede sobrepasar el territorio de Cataluña, conviene resaltar el carácter «residual» de esta Ley. En efecto, la Ley 7/1986 sólo se aplica a las enseñanzas especializadas que aún no hayan sido objeto de una regulación específica por parte del Estado o por parte de la propia Comunidad Autónoma; así, a medida que bien el Estado bien la Generalidad de Cataluña, haciendo uso de sus competencias normativas, vayan regulando particularizadamente cada tipo de estas enseñanzas, el ámbito de aplicación de la Ley ahora comentada se irá reduciendo progresivamente hasta llegar incluso a desaparecer, en el supuesto extremo de que se llegase a regular la totalidad de estas enseñanzas mediante una regulación específica.

Por lo que respecta a la regulación concreta de estas enseñanzas, la Ley prevé que éstas puedan culminar (art. 3):

- «a) En la expedición de un diploma propio del centro, sin valor académico oficial.
- »b) En la expedición de un certificado del centro, visado por el Departamento de Enseñanza, que acredite que es equivalente a una parte homologada de las enseñanzas regladas correspondientes, de acuerdo con la normativa vigente.
- »c) En la expedición de un diploma de la Generalidad, válido dentro del ámbito de Cataluña a los efectos que se determinen.»

Esta graduación, por lo que respecta a los diferentes efectos del buen aprovecha-

miento de estas enseñanzas, también se traduce en una graduación de los requisitos que deben reunir los correspondientes programas de estudio (art. 4), las características que deben darse en los centros, públicos o privados, que los impartan (arts. 8 a 12), así como en la posibilidad o no de obtener becas de estudios para realizarlos (art. 20).

Finalmente, y para acabar, hay que decir que las letras b) y c) del artículo 3, y por conexión con ellas los artículos 18 y 21.b), así como los artículos 10.2 y 11.5, han sido impugnadas ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno, que ha invocado la aplicación del artículo 161.2 de la Constitución. Así, la vigencia y la aplicación de los preceptos impugnados queda suspendida desde la fecha de formalización del Recurso (20 de septiembre de 1986).

Iría más allá de la finalidad de este comentario hacer un análisis exhaustivo de los diferentes argumentos que la representación del Estado utiliza para apoyar la pretendida inconstitucionalidad de estos artículos, pero sí parece ineludible hacer alguna referencia. Básicamente, el letrado del Estado considera que los referidos preceptos vulneran la competencia estatal para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos o profesionales que el artículo 149.1.30 de la Constitución le reconoce con carácter exclusivo. Hay que decir que es posible hacer una lectura frontalmente contraria a la Constitución de los preceptos impugnados, lectura que sin duda es la que hace la representación del Estado, pero también es posible hacer

una totalmente respetuosa con las competencias que en materia educativa la Constitución reconoce a los órganos centrales del Estado. Así, los diplomas previstos en el artículo 3 de la Ley 7/1986 pueden ser considerados como verdaderos «títulos», lo que comporta la inconstitucionalidad de este precepto, pero también pueden ser considerados como otro tipo de documento acreditativo de la posesión de determinados conocimientos o habilitadores para el ejercicio de una profesión con efectos propios y diferenciados de los que la legislación del Estado prevé que tengan los títulos en sentido propio; en este sentido, la previsión del artículo 36 sería plenamente constitucional.

De la misma manera, puede entenderse que el visado de la Generalidad previsto en la letra b) de este artículo 3 declara por sí mismo la equivalencia entre estos dos tipos de enseñanzas, pero también puede interpretarse este precepto entendiéndose que el visado de la Generalidad no tiene un valor sustantivo propio sino que se limita a constatar la declaración de equivalencia hecha por el Estado. La expresión «de conformidad con la normativa vigente» no debe considerarse referida a la normativa que determina cuáles son las «enseñanzas regladas correspondientes», sino a la que regula las condiciones para que el Departamento de Enseñanza pueda efectuar el visado de los certificados correspondientes. Solamente así podrá sostenerse la plena constitucionalidad de este precepto.

Barcelona, noviembre de 1986

ESTHER ANDREU I FORNÓS

### Leyes promulgadas en Cataluña de mayo a agosto de 1986.

Ley 6/1986, de 8 de mayo, de despliegue y modificación de las tasas de la Generalitat. DOGC 693, de 31-5-86,

p. 1714; cor. de erratas: DOGC 738, 10-9-86; cor. de erratas: DOGC 744, 24-9-86.

---

*Ley 7/1986*, de 23 de mayo, de ordenación de las enseñanzas no regladas en el régimen educativo común y de creación del Instituto Catalán de Nuevas Profesiones. DOGC 703, 20-6-86, p. 2116.

*Ley 8/1986*, de 2 de junio, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña, de sus entidades autónomas y de las gestoras de la Seguridad Social para 1986. DOGC 695, 4-6-86, p. 1779; cor. de erratas: DOGC 696, 6-6-86, p. 1874.



## 2.2. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

A cargo de Isabel Baixeras y M.<sup>a</sup> Eugenia Cuenca

*Decreto 99/1986*, de 3 de abril, sobre el ejercicio de competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de Cajas de Ahorros (*DOGC* de 7 de mayo de 1986).

En desarrollo de la Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de Cataluña, este Decreto regula los criterios que deberá señalar el plan de actuación anual de las Cajas de Ahorros, los informes de la Comisión de Control y de las Cajas de Ahorros al Departamento de Economía y Finanzas, las auditorías a que las Cajas de Ahorros deberán someterse, el destino, la determinación y la distribución del excedente, la Obra Social, la autorización previa de inversiones, el régimen de apertura de oficinas y el procedimiento sancionador.

*Decreto 113/1986*, de 20 de marzo, por el que se modifica la estructura de la Comisión de Precios de Cataluña (*DOGC* de 9 de mayo de 1986).

Modifica la composición del Pleno de la Comisión de Precios de Cataluña: la representación de los diferentes Departamentos de la Generalidad experimenta algunos cambios, se reduce a dos el número de vocales representantes de las organizaciones de consumidores y usuarios y se da acceso a los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales previendo el nombramiento de dos vocales a pro-

puesta de las organizaciones sindicales.

*Decreto 119/1986*, de 17 de abril, de creación de la Comisión de Trabajo para el estudio de las técnicas de fecundación artificial de reproducción humana y de protección jurídica de las filiaciones (*DOGC* de 12 de mayo de 1986).

Con el objetivo de unificar los criterios médicos y jurídicos en relación con las situaciones derivadas de técnicas de fecundación artificial humana, se crea una Comisión de Trabajo que formarán diez médicos y juristas de reconocido prestigio, que serán nombrados por orden de los Consejeros de Justicia y de Sanidad y Seguridad Social. Sus funciones son el estudio de las nuevas técnicas de fecundación artificial y de sus consecuencias jurídicas y la propuesta de las medidas legales que hay que adoptar para las situaciones derivadas de la implantación de estas nuevas técnicas.

*Decreto 123/1986*, de 16 de enero, sobre modificación del Estatuto de Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña (*DOGC* de 14 de mayo de 1986).

Aprueba la modificación del Estatuto de Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña para adaptarlos a la Ley del Parlament 4/1985, de 2 de marzo, del Estatuto de la Empresa Pública

Catalana, en cumplimiento de lo que se prevé en la disposición final tercera de la citada Ley.

*Decreto 144/1986*, de 12 de mayo, de desarrollo de la Ley 5/1986, de 17 de abril, de creación de la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas de la Generalidad (*DOGC* de 30 de mayo de 1986).

*Orden* de 21 de mayo de 1986 (Presidencia de la Generalidad) sobre adjudicación de becas del Instituto de Estudios Autonómicos para investigar sobre aspectos de las autonomías políticas existentes en países extranjeros (*DOGC* de 30 de mayo de 1986).

*Decreto 152/1986*, de 17 de abril, de desarrollo de la Ley 2/1985, de 14 de enero, del Instituto Catalán de Finanzas (*DOGC* de 2 de junio de 1986).

En cumplimiento de lo que disponen las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 2/1985, de 14 de enero, por este Decreto el Consejo Ejecutivo determina que el Instituto Catalán de Finanzas empezará a ejercer sus funciones el 1 de junio de 1986, día en que también entrará en vigor la modificación de los artículos 64 y 65 y producirá efectos la derogación de la disposición transitoria quinta de la Ley de Finanzas Públicas.

*Decreto 162/1986*, de 9 de mayo, de desarrollo de la Ley 11/1985, de 13 de junio, de Protección de Menores, en lo que se refiere al tratamiento y prevención de la delincuencia infantil y juvenil y a la tutela (*DOGC* de 16 de junio de 1986).

Decreto por el que se aprueba el Reglamento de tratamiento y prevención de la delincuencia infantil y juvenil y

de tutela de menores por defecto o por inadecuado ejercicio de la patria potestad o del derecho de guarda y educación.

*Decreto 160/1986*, de 26 de mayo, de constitución de la Comisión de coordinación y lucha contra las dependencias de drogas y el Consejo Directivo y el Órgano Técnico para el desarrollo de la Ley 20/1985 (*DOGC* de 20 de junio de 1986).

*Decreto 174/1986*, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Tasas de la Generalidad (*DOGC* de 20 de junio de 1986).

En cumplimiento de lo que dispone la Ley 6/1986, de 8 de mayo, de Desarrollo y Modificación de las Tasas de la Generalidad, se aprueba el Reglamento de Tasas de la Generalidad, que consta de los siguientes capítulos: I. Liquidación y recaudación, II. Inspección, III. Aplazamiento y fraccionamiento, IV. Devolución de ingresos indebidos, y V. Régimen jurídico.

*Decreto 163/1986*, de 26 de mayo, sobre la artesanía alimentaria (*DOGC* de 20 de junio de 1986).

Decreto que regula la utilización de las palabras «artesano» y «artesanal» cuando se refieren a la producción de alimentos, define las empresas alimentarias que pueden utilizar esta calificación y establece los requisitos necesarios para gozar de la condición de artesano.

*Decreto 173/1986*, de 5 de junio, de ordenación zoonosanitaria de las industrias de aprovechamiento de subproductos de origen animal, decomisos y cadáveres de animales (*DOGC* de 25 de junio de 1986).

*Decreto* 185/1986, de 9 de mayo, de aprobación del Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora (*DOGC* de 2 de julio de 1986).

Este Reglamento regula el ejercicio de las funciones propias de la Comisión Jurídica Asesora como órgano colegiado rector del alto asesoramiento del Gobierno de la Generalidad.

El contenido del Reglamento está sistematizado en los once capítulos siguientes:

- Tramitación de los informes y dictámenes.
- Consultas sobre la legalidad.
- Propuestas y sugerencias al Consejo Ejecutivo.
- Funciones especiales del Pleno
- Funcionamiento del Pleno.
- Funcionamiento de la Permanente.
- Funcionamiento de las secciones.
- Actos.
- Funciones del Presidente.
- Funcionamiento de la Secretaría.
- Derecho supletorio.

*Decreto* 203/1986, de 3 de julio, por el que se regulan las prescripciones técnicas para compras públicas de la Generalidad de Cataluña, organismos autónomos y entidades que dependen de ella.

Se trata de la racionalización y ordenación de compras de productos, materiales o suministros por parte de la Administración de la Generalidad, en concordancia con lo que disponen las directivas de la Comunidad Económica Europea, para que quede garantizada su calidad, regularidad, seguridad e intercambiabilidad.

Se establece que el cumplimiento de las prescripciones técnicas para compras públicas, que serán establecidas por Orden de Presidencia, se acreditará mediante certificación de conformidad emitida por el Departamento de

Industria y Energía, o bien por una entidad de certificación acreditada.

*Orden* de 2 de julio de 1986 (Departamento de Cultura), por la que se regula el ejercicio de las funciones de asesoramiento de la Dirección General de Política Lingüística en asuntos lingüísticos (*DOGC* de 11 de agosto de 1986).

Las resoluciones que dicte la Dirección General de Política Lingüística para el ejercicio de las funciones de asesoramiento lingüístico establecerán los criterios que debe seguir la Administración de la Generalidad de Cataluña, los organismos autónomos y otras instituciones que dependen o están vinculadas a ella. Estos criterios se establecerán de acuerdo con las normas de la Sección Filológica del Institut d'Estudis Catalans.

Asimismo, las resoluciones se adoptarán a propuesta de la Comisión Asesora de Lenguaje Administrativo, previo informe preceptivo de la Escuela de Administración Pública de Cataluña.

*Decreto* 252/1986, de 4 de agosto, por el que se crea una Facultad de Derecho en la Universidad de Barcelona (*DOGC* de 25 de agosto de 1986).

Se crea en la Universidad de Barcelona una Facultad de Derecho con sede en la ciudad de Lleida, con efectos académicos a partir del 1 de octubre de 1986.

*Decreto* 250/1986, de 4 de agosto, por el que se crea una Facultad de Odontología en la Universidad de Barcelona (*DOGC* de 25 de agosto de 1986).

*Decreto* 251/1986, de 4 de agosto, por el que se autoriza la adscripción a la Universidad Politécnica de Cataluña del Instituto de Investigación y Desarrollo Agrario de Lleida (*DOGC* de 25 de agosto de 1986).

Se autoriza la adscripción a la Universidad Politécnica de Cataluña, como instituto universitario, del Centro de Investigación y Desarrollo Agrario de Lleida, creado por el Decreto del Departamento de Agricultura, Gana-

dería y Pesca de la Generalidad de Cataluña y la Universidad Politécnica de Cataluña para la colaboración en materia de investigación y desarrollo agrario, a través del Centro de Investigación y Desarrollo Agrario de Lleida.

## 2.3. DICTAMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO

A cargo de Joaquim Ferret

Dictamen n.º 120 sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley Orgánica 2/1984, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOPC n.º 131).

*Ponente:*

Francesc de Carreras

*Solicitantes:*

Consejo Ejecutivo y Grupos parlamentarios del PSUC y de Esquerra Republicana

*Resumen de las principales cuestiones estudiadas*

El Dictamen estudia la articulación y eventual prevalencia entre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución.

*Conclusiones*

1. La disposición final segunda, en la medida en que hace directamente aplicables a Cataluña los artículos 38.2, apartados a) y b) y el inciso final del apartado c), 43.3 y 4, es contraria al orden constitucional y estatutario.
2. El artículo 48.2 es inconstitucional.
3. La disposición final segunda, en la medida en que remite al artículo 46.2, y, por conexión con el artículo 38.2, el artículo 29.2 pueden ser in-

constitucionales y no estatutarios, salvo que se interpreten en la forma citada en el Fundamento VI de este Dictamen.

4. El resto de artículos objeto de la consulta son adecuados al orden constitucional.

*Extracto de los fundamentos*

«a) Aplicación directa del artículo 38 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

»Según la disposición final que examinamos, el artículo 38 es de aplicación directa en virtud de la remisión a una ley orgánica que efectúa el artículo 13.2.c) EAC. Como hemos visto en otro fundamento, este apartado 2 del artículo 13 del Estatuto asigna funciones directas a la policía de la Generalidad en las letras a) y b), y en la c) se remite a una ley orgánica. Esta remisión no lo es a una norma de cualquier tipo de contenido, sino sólo a aquel que no sea contradictorio con las atribuciones que el Estatuto asigna a la policía autonómica. Es necesario, por tanto, comparar las funciones del artículo 38 de la Ley que dictaminamos con las del Estatuto: unas y otras deben ser complementarias y no contradictorias.

»El artículo 38 de la Ley que dictami-

namos atribuye a los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas diversas funciones, que clasifica en tres grandes tipos: propias, en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de prestación simultánea e indiferenciada con las citadas Fuerzas y Cuerpos. Dado que se prefiguran como funciones "en colaboración" algunos cometidos que corresponden estatutariamente y como propios a la policía autonómica en virtud del Estatuto (orden público, policía judicial), entendemos que esta acotación vulnera las competencias de la Generalidad.

»En consecuencia, el artículo 38.2 en el sentido que se acaba de indicar, particularmente respecto a los apartados a) y b) y el apartado c), inciso "o bien por decisión propia lo estimen necesario las autoridades estatales competentes", contradice los artículos 13.1 y 5 y 14.1.b) EAC.

»A efectos de sistematización de la exposición, dejamos para otro fundamento el comentario del artículo 38.2.b), referente a la policía judicial y conectado con el capítulo V del título II de la Ley que examinamos.

»b) Aplicación directa del artículo 43 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

»La base de la inclusión de este artículo como de aplicación directa está en la remisión a una ley orgánica del artículo 13.7 EAC. En efecto, este apartado, entre otras previsiones, establece que una ley orgánica (o el Gobierno) determinará la situación administrativa a la que pasarán los Jefes y los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado mientras presten sus servicios en la policía de la Generalidad.

»El artículo 43 de la Ley consta de cuatro apartados.

»El apartado 1 establece:

»"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".

»Este enunciado no responde a la previsión de ley orgánica a que hacíamos referencia, pero no está en contradicción con el Estatuto, sino que, al contrario, se ajusta a él plenamente.

»El apartado 2 sí que responde exactamente a la previsión de ley orgánica del artículo 13.7 EAC. Dice así:

»"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".

»Este precepto, por tanto, completa el apartado 7 del artículo 13 EAC.

»Es más problemática, en cambio, la constitucionalidad de los otros dos apartados.

»El apartado 3 dice así:

»"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 previsión legal de este tipo contradice y se opone a lo que establece el Estatuto de Cataluña.

»En efecto, el Estatuto, en el artículo 13.6, crea una Junta de Seguridad, y en el artículo 13.7, establece que ésta determinará el estatuto, el reglamento, las dotaciones, la composición numérica, la estructura y el reclutamiento de la policía de la Generalidad. Por tanto, el hecho de dictar una norma de este tipo parece claro que entra dentro de las competencias de

esta Junta en la medida en que su contenido puede afectar al estatuto y al reglamento, que son atribución directa de la Junta. Además, según el precepto que examinamos, estas vacantes deben cubrirse según las determinaciones, en número, condiciones y requisitos, del Consejo de Política de Seguridad previsto en el artículo 48 de la Ley. En consecuencia, aunque la utilización en el redactado del condicional "podrá ser cubierto" pueda inducir a pensar que esta posibilidad de promoción interna no es obligatoria y no impide la determinación libre de la Junta, esta interferencia del Consejo de Política de Seguridad es un condicionante reductor de las facultades de la Junta prevista en el Estatuto, cuya actuación sin condicionantes está garantizada por la reserva estatutaria antes fundamentada.

»Así pues, este apartado 3 del artículo 43 de la Ley que examinamos, al ser de aplicación directa a Cataluña según la disposición final segunda de la Ley, es inconstitucional.

»El apartado 4 de este artículo 43 dice así:

*«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».*

»Como en el apartado anterior, el contenido de este precepto no responde a lo que prevé la remisión a la ley orgánica del artículo 13.7 EAC que se invoca en la disposición final segunda de la que tratamos. Ello no obstante, el contenido del precepto obliga a los mandos de las policías autónomas a realizar un curso de especialización después de ser designados y previamente a su adscripción, lo cual implica que el precepto impone la obligación a los designados —que no olvidemos que deben ser por prescripción estatutaria jefes y oficiales de las Fuerzas Armadas o

de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado—, antes de *pasar a depender de la Generalidad*, de hacer el citado curso homologado por el Ministerio del Interior.

»Es evidente que esta obligación que introduce un requisito no previsto en el artículo 13.7 EAC, además encomendado al Ministerio del Interior, no encuentra apoyo en el bloque constitucional.

»c) Aplicación directa del artículo 46 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

»La base de la inclusión de este artículo como de aplicación directa está en lo que expresa el artículo 13.4 EAC que hemos examinado en fundamentos anteriores. Efectivamente, en este precepto se reconocen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado determinadas funciones concretas de carácter extracomunitario y supracomunitario y las que directamente les atribuye al artículo 104 CE y otras que les otorgue una ley orgánica. Nos encontramos, por tanto, con que éste es el precepto orgánico remitido.

»En el apartado 1 se dice textualmente:

*«Cuando las Comunidades Autónomas que, según el 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».*

»El artículo 38.1 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad atribuye determinadas funciones con carácter de propias a los cuerpos de policía de las Co-

munidades Autónomas. El artículo 38.2.c) de la misma Ley otorga, en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la función de *"vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas"*, y añade: *"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 propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes"*.

»Por tanto, este auxilio que permite el artículo que analizamos comporta una obligación por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatales de ayuda a las policías autonómicas y no incide en las competencias de éstas.

»El apartado 2 del artículo 46 dice textualmente:

*"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 se da el caso de que, en concurrencia de actuaciones o servicios entre miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Comunidades Autónomas, se atribuye a las fuerzas estatales su dirección. Si se interpreta que esta concurrencia es meramente ocasional e incidental, razones de eficacia inmediata justificarían esta norma de emergencia, sin perjuicio de las competencias más generales de la Junta de Seguridad para establecer las reglas de coordinación que le atribuye el artículo 13.6 EAC, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de una norma contenida en una ley orgánica

prevista en el artículo 13.4 EAC (Fundamento VI).

»B) Los artículos 29, 30, 31, 32 y 36 hacen referencia a la policía judicial.

Ya hemos visto cómo el precepto estatutario que hacía referencia a esta especialidad policial (artículo 13.5 EAC) remitía al artículo 126 CE y a las leyes procesales, y hemos transcrito el correspondiente precepto de la reciente Ley Orgánica del Poder Judicial. Al analizar el artículo 38 de la Ley que examinamos, hemos visto cómo el apartado 2.b) otorgaba funciones a las policías de las Comunidades Autónomas, en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de *"participar en las funciones de policía judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley"*. Este precepto establece que las policías de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales tendrán el carácter de colaboradoras de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el cumplimiento de las funciones de policía judicial.

»En tanto que esta previsión pueda distorsionar la función directa judicial que hemos examinado en el Fundamento VI, el artículo 29.2, como también el artículo 38.2.b), serían contrarios al orden constitucional.

»D) Del título IV ya hemos analizado el artículo 46. Se nos consulta también sobre los artículos 48 y 49.

»Estos dos artículos se refieren al Consejo de Política de Seguridad que a nivel estatal y presidido por el Ministerio del Interior estará integrado por los Consejeros del Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas y por un número igual de representantes del Estado designados por el Gobierno. Dentro de este Consejo, se constituirá un Comité de Expertos al que se le confían diversas atribuciones de carácter organizativo inter-

no. Se trata, por tanto, de un órgano de carácter mixto, con la finalidad general de garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas.

»En primer lugar, hay que dejar claro que las funciones de este Consejo están perfectamente diferenciadas de las de la Junta de Seguridad garantizada en el Estatuto de Cataluña, como lo reconoce la disposición final segunda, apartado tres, de la Ley que examinamos. La Junta de Seguridad tiene por misión fundamental *coordinar la actuación* de la policía de la Generalidad y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en Cataluña, y el Consejo de Política de Seguridad tiene por misión *coordinar las políticas* de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas. Son, por tanto, dos finalidades diferentes. Pero, además, en la misma Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad queda claro que ambos organismos obedecen a finalidades diferentes al prever, en el artículo 50, la creación de Juntas de Seguridad similares a la catalana.

»Un aspecto más importante, desde nuestra perspectiva, son las funciones que este Consejo pueda desarrollar.

»Por un lado, la función de coordinación no deja de ser equívoca. Como hemos argumentado en otros dictámenes —véase el número 114—, el concepto de coordinación es diferente del de cooperación y colaboración. Así lo ha manifestado también en diversas sentencias el Tribunal Constitucional (véase especialmente la STC 80/1985, en relación con las STC 32/1983 y 42/1983). El preámbulo de la Ley aporta una interpretación de las funciones de este Consejo:

»*“Dichos órganos —Consejo y Comité de Expertos— elaborarán fórmulas de coordinación, acuerdos, programas de formación, de información y de actuaciones conjuntas; correspondiéndoles también la elaboración de direc-*

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

»Parece, por tanto, que la intención del legislador ha sido configurar una forma de cooperación más que de coordinación en el sentido que el Tribunal Constitucional ha dado al artículo 149.1.16 CE al referirse a la coordinación de la sanidad.

»En todo caso, la especificación de las competencias de este Consejo de Política de Seguridad puede incluir algunas extralimitaciones respecto al carácter meramente “informativo” de esta coordinación. Por ejemplo, cuando se atribuye al Consejo la posibilidad de establecer el número máximo de los efectivos de las plantillas de las policías de las Comunidades Autónomas. Ya hemos visto que en Cataluña esto era competencia de la Junta de Seguridad según lo que establece el artículo 13.7 EAC. Pues bien, una medida de este tipo en Cataluña no respeta lo que establece el artículo 13.1 EAC y que se reconoce en la disposición final segunda, apartado 2, de la Ley que dictaminamos. Por lo que respecta a las “directivas y recomendaciones de carácter general” a que se refiere el apartado 2 del artículo 48 de la Ley que examinamos, sólo en el caso de que se les otorgase valor vinculante se produciría una infracción del ordenamiento constitucional. Lo mismo se puede decir de los informes sobre las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas» (Fundamento VII).

Dictamen n.º 122 sobre la adecuación constitucional y estatutaria 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 n.º 138).

*Ponente:*  
Robert Vergés

adecuados al orden constitucional si se tienen en cuenta las observaciones contenidas en este Dictamen.

*Solicitantes:*

Más de una décima parte de los Diputados del Parlament, del Grupo parlamentario de Convergència i Unió, y los Grupos parlamentarios del PSUC y de Esquerra Republicana.

*Resumen de las principales cuestiones estudiadas*

El principal problema estudiado es el de la idoneidad de un texto refundido para establecer normas estatales con el carácter de básicas.

*Conclusiones*

1. Los artículos 10, 44.b), 49, 50, 52, 54.1.2.3, 59, 61, 75.4, 129, apartado primero, b), c) y d), apartado segundo, b), y apartado tercero, 145, 150.1.b), 410.2 y 414 del Real Decreto (legislativo) 781/1986, de 18 de abril, son contrarios a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.
2. Asimismo, son contrarios a la Constitución y al Estatuto de Autonomía los artículos del citado texto refundido que se correspondan con los artículos 98.1, 99.2, apartado primero, 99.3, apartado segundo, y 117 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.
3. Los artículos 9.5, 11.1, 11.3, 25.2, 42.1.d), 45, 68.1 y 77.2 y la disposición final séptima, apartado 1.b) y apartado 2, pueden considerarse

*Extracto de los fundamentos*

«Respecto a los temas de constitucionalidad y, concretamente, por lo que se refiere a nuestro objeto, en cuanto a la posibilidad de que en el texto refundido se establezcan nuevas bases o principios básicos diferentes del texto objeto de la refundición, consideramos que éste no puede incluir nuevos preceptos principales, salvo que en el texto se autorizase la concreción reglamentaria del núcleo básico. En este sentido, creemos que es aplicable la doctrina expuesta en los fundamentos VI y XXII de nuestro Dictamen n.º 88, sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que regula las Bases del Régimen Local, doctrina inferida en una parte de las Sentencias del Tribunal Constitucional de 7 de abril y 28 de abril de 1983 y de 17 de julio de 1985, y en la que se afirma de una manera rotunda que, para que se puedan fijar bases por vía reglamentaria, debe existir una autorización previa en la misma Ley de Bases y deben ser materias cuya naturaleza exija un tratamiento tal que las normas legales resulten inadecuadas por sus mismas características. Así lo establece también en la última de las Sentencias citadas 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 sentido antes expresado, debemos remarcar, además, que la calificación de preceptos básicos en un decreto legislativo más allá de los límites que acabamos de señalar podría dar lugar no sólo a la interpretación de un recurso de inconstitucionalidad, sino, en la medida en que ostentase rango reglamentario, a un conflicto de competencias por parte de la Comunidad Autónoma que viese afectado su ámbito competencial.

»2. Teniendo en cuenta la argumentación anterior, constatamos que el Gobierno ha dictado el Real Decreto legislativo 781/1986 en virtud de los que prescribe la disposición final primera de la Ley de 2 de abril de 1985. Esta establece:

*"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".*

»Asimismo, esta disposición final establece, en el párrafo segundo, que:

*"El Gobierno en idéntico plazo procederá a actualizar y acomodar a lo dispuesto en la misma todas las normas reglamentarias que*

*continúen vigentes, y en particular los siguientes reglamentos...".*

»Es decir, por un lado, se autoriza al Gobierno para refundir textos legales vigentes y, por otro, para actualizar textos reglamentarios. Por lo que respecta a los textos legales, los que deben ser objeto de refundición son los que se prevén de forma expresa en la disposición derogatoria. Estos son la Ley de Régimen Local (texto refundido de 24 de junio de 1955), la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local (texto articulado de 6 de octubre de 1977), la Ley sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (de 28 de octubre de 1981) y la Ley por la que se crea y regula la Mutualidad Nacional de Previsión Local (de 12 de mayo de 1960).

»El Real Decreto legislativo objeto de nuestro Dictamen, en virtud, pues, de la norma autorizante, sólo puede refundir normas con rango de ley. En la medida en que se hubiesen incorporado normas reglamentarias, se podría llegar a la conclusión de que el Gobierno, al utilizar la vía de la delegación para cumplir el cometido de actualizar y acomodar normas de rango inferior al de ley, habría buscado una vía oblicua para obviar la Ley 7/1985, en los aspectos en que se declara la reserva de ley (especialmente en materia de haciendas locales) y en el aspecto concreto del presupuesto, según señalamos en el Fundamento XXII del Dictamen n.º 88, e, incluso, para fijar el núcleo de lo que es básico y no sólo la regulación complementaria de algunos de sus aspectos.

»3. Como síntesis de lo que acabamos de exponer, y sin perjuicio del examen que más adelante haremos del texto del Real Decreto legislativo, un análisis global nos lleva a considerar que esta norma podrá carecer de fuerza de ley por falta de fidelidad respecto al objeto y al alcance de la delegación contenida en la disposi-

ción final primera, párrafo primero, de la Ley 7/1985, conforme a los artículos 82 y 85 CE.

»Especialmente pueden señalarse los supuestos siguientes:

»A) Normas que modifiquen el contenido de la Ley 7/1985.

»B) Regulación de materias no amparadas en la legislación refundida ni en la misma Ley 7/1985.

»C) Alteración sustancial o nueva normación de la materia y no la simple regularización, aclaración o armonización de los textos legales cuya refundición se autoriza.

»D) Inclusión de normas anteriores de rango reglamentario, bien vigentes bien derogadas.

»E) Inclusión de normas legales ya derogadas.

»F) Exclusión de normas legales vigentes.

»En estos casos, entendemos que sin obviar el recurso de inconstitucionalidad, atendiendo al carácter reglamentario de algunos de sus preceptos, podría ser procedente:

»a) La formalización, mediante el requerimiento preceptivo, de un conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional, si se entiende que ha habido una vulneración de las competencias constitucionales y estatutarias de la Generalidad (art. 63 LOTC).

»b) La apelación al control de los tribunales y, especialmente, la pretensión de anulación de las normas correspondientes en la vía administrativa y por la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 82.6 CE y 28 de la Ley de 27 de diciembre de 1956).

»En determinados casos, finalmente, y como es sabido, ambas vías no se excluyen mutuamente» (Fundamento 1).

«La disposición transitoria primera de

la Ley de 2 de abril de 1985 ya presupone que en las leyes que habían de refundirse en un texto único había disposiciones de carácter básico y otras que, por su carácter no básico, serían meramente supletorias de la normativa que pudiesen ir aprobando las Comunidades Autónomas dentro de su esfera competencial. Es lógico, pues, que en el texto refundido objeto de nuestro dictamen, haya que determinar con precisión aquellos preceptos que tengan carácter principal y aquellos otros que, por no ser considerados básicos, tendrían una mera aplicación supletoria en Cataluña mientras la Generalidad no dictase la normativa correspondiente, en uso de su competencia en materia de Régimen Local o en aquellas otras materias sectoriales que inciden, por vía de conexión, en la primera.

»Por lo que respecta a esta disposición transitoria, y en relación con ésta a la disposición final primera, creemos que hay que hacer referencia a la argumentación que hicimos en el Fundamento XXII de nuestro Dictamen n.º 88.

»Siguiendo el esquema del artículo 5 de la Ley 7/1985, se afirma, según los diversos supuestos, que los preceptos estatales serán básicos o supletorios de la legislación autonómica. No se plantea ninguna duda respecto a este último extremo. En cuanto al primero, al contrario, hay que prestar una cuidadosa atención a las funciones que puede ejercer la legislación estatal como normas básicas.

»En este sentido, hay que indicar que el texto del precepto permite dos lecturas. La primera que, en las materias reguladas en la Ley de Bases, la legislación aplicable como bases después de la aprobación del texto refundido son los preceptos aprobados formalmente como básicos; los restantes preceptos son incorporados en virtud de la autorización para refundir los no básicos y, por tanto, aplicables como Derecho supletorio.

»Una segunda lectura haría entender que la normativa estatal básica no está compuesta exclusivamente por las normas contenidas en la Ley de Bases, sino también por las incorporadas en uso de la autorización para refundir normas que según el método deductivo se entendiesen básicas por parte del Gobierno, siempre con referencia a los aspectos del Régimen Local regulados expresamente por la Ley que dictaminamos.

»Esta segunda interpretación es, a nuestro entender, claramente inaceptable, según lo que se establece en el Fundamento VI de nuestro Dictamen n.º 88, ya que el establecimiento formal de las bases en un sector normativo concreto cierra la vía de la identificación deductiva de otras bases, con las matizaciones que se indican, que no tienen, respecto al precepto que ahora examinamos, una significación particular. Hay que insistir en ello: en los términos y las cuestiones (o sectores y aspectos) contemplados en la Ley que dictaminábamos, las bases quedan exhaustivamente cristalizadas por la Ley, sin que quepa una extensión amplia y genérica, haciendo uso de una autorización que tiene una finalidad bien específica, como es la simplificación formal del ordenamiento. En consecuencia, el texto refundido deberá reproducir —con “la regularización, aclaración y armonización” imprescindibles y congruentes con los conceptos del artículo 82.5 CE, que ha de interpretarse obviamente de forma restrictiva— las bases establecidas por la Ley, con la mención expresa de esta condición y diferenciando claramente estos preceptos de aquellos que se puedan incorporar por no haber sido derogados, pero que no pueden tener carácter básico y ni el Gobierno puede otorgarles esta condición.

»2. El Real Decreto legislativo, con referencia al tema expuesto, utiliza la fórmula siguiente en la disposición final séptima:

»“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 y 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”.

»Por lo que respecta al apartado a) no hay duda de que el Real Decreto legislativo precisa aquellos preceptos que se consideran básicos, y aclara la incertidumbre por lo que respecta a estas disposiciones concretas. Debemos hacer constar, sin embargo, que estos preceptos sólo tendrán este carácter en la medida en que se correspondan con preceptos básicos de la Ley 7/1985 (véase el Fundamento XXII de nuestro Dictamen n.º 88), cuyo contenido, en este sentido, ha quedado cristalizado, y, como hemos argumentado anteriormente, el texto refundido sólo podrá regular aspectos concretos del núcleo básico establecido previamente en la Ley objeto de refundición si está habilitado por la Ley de Bases.

»Por lo que respecta al apartado b) de la disposición final citada, el texto legal es de una gran ambigüedad ya que establece 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 tiene una gran importancia dado que el título VI se refiere a “Bienes, actividades y servicios y contratación” y el VII al “Personal al servicio de las entidades locales”.

»Partimos del hecho de que la expresión “según disponga la legislación esta-

tal vigente en aquellas" se refiere a la legislación vigente en aquellas materias. Parece que, en este aspecto, lo que se ha querido decir es que tendrán carácter de básicos los preceptos de los títulos VI y VII que constituyan una reproducción o impliquen una remisión a preceptos básicos *que así lo configuren*, como pueden ser por ejemplo la Ley del Patrimonio Histórico y Artístico (art. 81 de la Ley que examinamos), la Ley de Expropiación Forzosa (art. 92.2), la Ley de los Contratos del Estado (art. 121.1), la Ley de Incompatibilidades (art. 145) y la Ley de Medidas Urgentes de la Función Pública (art. 153.1). Será suficiente, aunque no faltan dificultades, con acudir a estas leyes del Estado para examinar los preceptos de estas leyes que se consideran básicas.

»El otro inciso de la disposición final séptima, el *b*), establece, además, que en las materias de los títulos VI y VII "se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza". Sin perjuicio de insistir en las objeciones anteriores, ésta es una expresión retórica y vacía de sustancia. La norma básica se define por su finalidad o sus objetivos o su contenido, y no por su naturaleza.

»La expresión, en realidad, constituye una petición de principio, dado que equivale a decir que serán básicos los preceptos de los títulos VI y VII de los cuales se infiera que tienen carácter básico. Esto obligaría al intérprete a "inferir", de cada uno de los ciento cuatro artículos que integran estos títulos, si tienen o no un contenido básico y si es, además, justificable. Ciertamente, la jurisprudencia constitucional ha autorizado e inferido lo que es básico, pero lo ha hecho en ocasión de normas preconstitucionales. Elevar esta regla excepcional a la categoría de general nos llevaría a considerar como aceptable la llamada por la doctrina "pequeñez del legislador". La cuestión, por otro

lado, es aún más grave si se advierte que, por medio de la expresión a que nos referimos, el legislador estatal pretende ejercitar una competencia legislativa y, por tanto, tiene el deber de expresar, en términos razonables y sin excluir la seguridad jurídica, las normas por medio de las cuales ha querido hacer uso de esta competencia, que constituye el *prius* de otras que no le corresponden y cuyo ejercicio obstaculiza o, al menos, hace incierto.

»Entendemos, por ello, que la identificación expresa de la norma (véase el fundamento VI del Dictamen n.º 88) mediante la cual se ejercita una competencia de categoría prioritaria para dictar normas básicas es un contenido que el legislador estatal no puede negligir. Por otro lado, esta indeterminación coloca a los órganos legislativos y ejecutivos de la Comunidad Autónoma, en este caso Cataluña, en una situación de incertidumbre, ya que su actividad normativa, desconociendo claramente cuáles son los principios básicos en la materia, deberá avanzar a tientas y con el riesgo constante tanto de recursos de inconstitucionalidad como de conflictos de competencia promovidos por el Gobierno del Estado, que pueden comportar la suspensión de la efectividad de la norma mientras el recurso o conflicto no sea resuelto por el Tribunal Constitucional (arts. 30 y 62 LOTC). Se sustrae al poder legislativo la facultad que le es propia de decidir lo que es básico y lo que no lo es, y se remite de hecho esta decisión de forma directa al Tribunal Constitucional, al que le corresponde únicamente una última función de control constitucional.

»En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 19 de diciembre de 1985, expresa esta necesidad de que el legislador estatal identifique de manera clara los preceptos que son básicos y los que no lo son, para no imposibilitar el ejercicio de las facultades comuni-

rarias de desarrollo legislativo. Así, argumenta:

»*“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”*.

»Las objeciones que acabamos de formular sólo quedarían salvadas si la expresión contenida en el apartado b) de la disposición final séptima, “se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza”, se interpretase en el sentido de que la operación de inferir no es una cuestión de criterio del órgano agente de la inferencia, sino una operación necesaria derivada de la comparación con preceptos que tienen carácter básico porque están establecidos en una ley de naturaleza básica. En este sentido, pues, se podría interpretar que sólo serán básicos los preceptos de los títulos VI y VII que se correspondan con los títulos VI y VII de la Ley 7/1985. Refuerza esta interpretación el hecho de que la Ley de Bases, en la disposición final primera, prescribe la refundición *en un solo texto* de las disposiciones legales vigentes, incluso la misma Ley de Bases, lo cual explicaría la referencia en la disposición transitoria primera a la normativa estatal básica.

»La interpretación que acabamos de hacer no salva, sin embargo, la ambigüedad del precepto y las consecuencias que esta imprecisión comporta para las competencias autonómicas, tal como hemos argumentado.

»3. Sin perjuicio de lo que expondremos más adelante al tratar de los títulos VI y VII, debemos constatar que los epígrafes de los títulos citados se correspon-

den exactamente con los de la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985. Dentro del contenido de los títulos citados, creemos que debe hacerse una distinción, a los efectos competenciales, entre dos grandes sectores de sus disposiciones. El primer sector lo consideramos integrado por los capítulos I y II del título VI referentes a “Bienes, actividades y servicios”. El segundo está integrado por el capítulo III del título VI, referente a “Contratación”, y por los capítulos I, II, III, IV y V del título VI, referentes al “Personal al servicio de las entidades locales”.

»Por lo que respecta al primer sector (Bienes, actividades y servicios), consideramos que la Ley de Bases de 2 de abril de 1985 (arts. 79 a 86) establece sus disposiciones básicas de una manera concreta y completa sin mencionar la posibilidad de nuevas ampliaciones de los principios básicos ya establecidos. Por tanto, consideramos que, por lo que respecta a dichas materias, sólo serán básicos los preceptos del texto refundido siempre que sean una reproducción de los de la Ley de Bases. Todo esto sin perjuicio de que, en el caso de que en algunos de estos preceptos se haga referencia a materias objeto de una legislación sectorial, hayan de tenerse en cuenta los principios básicos de ésta.

»Por lo que respecta al segundo sector (Contratación y Personal al servicio de las entidades locales), en la Ley de Bases de 2 de abril de 1985 (arts. 88 a 92) se prevé la posibilidad de la existencia de nuevas bases estatales que acoten las competencias autonómicas en virtud de lo que dispone el artículo 149.1.18 CE» (Fundamento II).

«2. El artículo 25.2 establece que sólo mediante ley aprobada por las Cortes Generales puede modificarse la denominación y capitalidad de las provincias”. Con referencia al citado precepto debemos

considerar que la Constitución no establece ninguna reserva de ley por lo que se refiere a la denominación y capitalidad de las provincias. Ahora bien, el expresado artículo puede tener dos interpretaciones. Si el término "provincia" se entiende como división territorial del Estado para el cumplimiento de sus actividades (arts. 137 y 141 CE), el texto puede considerarse constitucionalmente correcto. Si, en cambio, se entiende la "provincia" como entidad local, deberíamos considerar que la competencia, en cuanto a su denominación y capitalidad, corresponde a la Generalidad de Cataluña. De acuerdo con la potestad genérica sobre Régimen Local prevista en el artículo 9.8 EAC, no consideramos que el establecimiento de la denominación y la capitalidad de un ente local tenga carácter general y, por tanto, pueda subsumirse dentro de la competencia exclusiva estatal sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 141.1.18 CE). La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, dictada en relación con la Ley de Cataluña 6/1980, de transferencia urgente y plena de las diputaciones a la Generalidad, que mantiene la constitucionalidad de la fijación de la sede de las corporaciones provinciales por Ley de Cataluña (art. 15 de la Ley), puede darnos una interpretación analógica favorable en este sentido».

«3. Haremos referencia en este Fundamento a una cuestión que se plantea en diversos artículos del Real Decreto legislativo. Se trata de la reiterada exigencia del dictamen del órgano superior consultivo de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o del Consejo de Estado, si aquéllos no existiesen. Asimismo, nos referiremos a las diversas menciones de algunos de los artículos citados en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en relación con el ejercicio de sus competencias.

»A. La Ley 7/1985, en el artículo 13.1, con referencia a la creación o supresión de municipios y a la alteración de términos municipales, cuya regulación se reconoce a las Comunidades Autónomas, dispone que la resolución "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", y añade que simultáneamente a esta petición de dictamen se dará conocimiento a la Administración del Estado.

»El Real Decreto legislativo que examinamos ha extendido esta exigencia a otros aspectos, especialmente en los artículos 9.4, 10, 44.b) y 75.4. No hacemos referencia a los artículos 114.3 y 311.4 en tanto que la intervención del Consejo de Estado podría ampararse en competencias exclusivas estatales.

»Antes que nada hemos de significar que —salvo que lo amparase algún título competencial— el Estado no puede interferir *con carácter general* en el proceso por medio del cual la Generalidad ejercita sus competencias, especialmente las exclusivas —como es la de Régimen Local no básico—, mediante requisitos o exigencias de carácter previo a sus decisiones, incluida la de dictámenes, institucionales o no, y aunque no sean vinculantes pero sí preceptivos. Es a la misma Generalidad a quien corresponde, dentro de sus opciones políticas o de prudencia en la articulación de las decisiones (y salvo el caso del artículo 41 EAC), crear o no órganos consultivos, otorgar a sus dictámenes la condición adecuada o apelar o no, según el caso, a estas consultas (art. 9.1 EAC). Esto es aún más evidente cuando se trata de dictámenes que ha de elaborar un órgano consultivo del Consejo de Gobierno, cuando corresponda al poder legislativo autonómico decidir alguna de las materias que se exijan. La exigencia, pues, en sí misma, es genéri-

camente contraria a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.»

«C. En el Real Decreto legislativo que estudiamos se encuentran diversas menciones al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas al regular o reconocer aspectos de la Comunidad respectiva.

»Así pasa, por ejemplo, con los artículos 9.5, 11.1, 11.3, 42.1.d), 44.b), 45, 68.1 y 77.2.

»La asignación o el reconocimiento de facultades al Gobierno de la Generalidad como órgano de decisión colegiada sería incorrecta, dado que, como la Generalidad ostenta la competencia exclusiva sobre la organización de sus instituciones de autogobierno, es ella la única competente para determinar el departamento o el órgano que deba cumplir las funciones indicadas e incluso atribuírselas a un órgano de carácter no ejecutivo como es el mismo Parlament de Cataluña.

»En consecuencia, las apelaciones al Consejo de Gobierno a que antes hemos aludido sólo son aceptables, por lo que respecta a Cataluña, si se entienden hechas al "órgano competente" de la Generalidad, según su propio Estatuto y las normas emanadas de ésta y de sus diversos poderes con vistas a la organización de sus instituciones de autogobierno» (Fundamento III).

«Examinaremos ahora el capítulo III del título VI y todo el título VII del texto refundido. El primero se refiere a *Contratación* y el segundo al *Personal al servicio de las entidades locales*. Se trata de aquellos sectores materiales en los cuales la Ley 7/1985 no agota la fijación de normas principales, sino que posibilita, en los artículos 88 y 92, el establecimiento por parte del Estado de nuevas bases de acuerdo con lo que establece el artículo 149.1.18 CE.

»En nuestro análisis hemos de referir-

nos a aquellos preceptos que reproducen o hacen referencia a los artículos de la Ley 7/1985 que consideramos contrarios al orden constitucional en nuestro Dictamen n.º 88. Así, debemos recordar que en dicho Dictamen consideramos inconstitucionales los artículos 98.1, apartado tercero, parcialmente, 99.1, 99.2, apartado primero, 99.3, apartado segundo, y 117 de la Ley 7/1985. También considerábamos inconstitucionales los artículos 97, 100, 115 y 116 y la disposición transitoria séptima, apartados primero y segundo, de la misma Ley, si no se interpretaban de acuerdo con los fundamentos expresados en el Dictamen.

»De acuerdo con lo que se ha expuesto, deberá considerarse asimismo, a nuestro criterio, que aquellos artículos del título VII que se remitan, tanto si se corresponden como si concretan los citados preceptos de la Ley 7/1985, vulneran el orden competencial de la Generalidad de Cataluña. Debemos referirnos igualmente a aquellos preceptos que, por el hecho de otorgar competencias claramente al Estado o a los órganos de su Administración, pueden desapoderar a la Generalidad. En este sentido, nos encontraríamos ante una vulneración directa de las competencias de la Generalidad en materia de función pública de las entidades locales, sin que en este caso se pueda interpretar que son de aplicación supletoria.

»El artículo 129 del texto examinado asigna, en los párrafos primero, segundo y tercero, respectivamente, competencias al Gobierno, al ministro de Administración Territorial y a los órganos de la Corporación local.

»En el párrafo primero de este artículo se asignan al Gobierno las competencias siguientes:

»"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 a la función pública local que deban revestir la forma de Real Decreto”.

»Por lo que respecta al apartado *a)*, de acuerdo con el artículo 93.2 de la Ley de Bases, sólo corresponde al Estado fijar los límites máximos y mínimos de las retribuciones complementarias, y la Ley de Medidas Urgentes de la Función Pública, en el artículo 24 (declarado básico por dicha Ley), sólo establece la igualdad de las retribuciones básicas para todas las Administraciones públicas. En ningún caso resulta que la Administración del Estado pueda establecer los límites de carácter general en todos los gastos de personal de las entidades locales. Al atribuirse, pues, esta facultad al Gobierno, se vulnera la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de Función Pública.

»Por lo que respecta a los apartados *c)* y *d)* debemos recordar que el artículo 5, en el apartado C), de la Ley de Bases establece, en cuanto al régimen estatutario de los funcionarios de las entidades locales, que éste será regulado por la legislación del Estado y por la de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18 CE. Este precepto, que, por otro lado —y con las ambigüedades que hemos señalado en nuestro Dictamen n.º 88—, no hace otra cosa que recordar el orden competencial en la materia, supone que al Estado, en mate-

ria de Función Pública, le corresponde dictar solamente las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas, concepto al que nos referimos ampliamente en nuestro Dictamen n.º 88 sobre la Ley 7/1985. Es evidente además, como hemos argumentado en el Fundamento II de este Dictamen, glosando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y reiterando la doctrina expuesta por este Consejo Consultivo, que sea cual sea el alcance del concepto “régimen estatutario” de los funcionarios, las bases de éste deberán establecerse por ley. Insistimos una vez más en que la concreción de bases por vía reglamentaria sólo puede hacerse cuando hay una ley habilitante, y la remisión al reglamento debe ser solamente para regular aspectos concretos del “núcleo básico” establecido previamente y siempre que se trate de materias “cuya naturaleza exigirá un tratamiento para que las normas legales resultaren inadecuadas por sus mismas características” (STC de 17 de julio de 1985). Atendiendo a la doctrina que acabamos de exponer, resulta que los apartados *c)* y *d)* del párrafo primero del artículo 129 hacen una remisión genérica e incondicionada al Gobierno para dictar normas básicas que, por el hecho de ser de aplicación directa, impiden el ejercicio de la competencia normativa de la Generalidad de Cataluña en la materia. Las bases deberían resultar bien de la Ley 7/1985 bien de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la Función Pública, o en todo caso del mismo texto refundido, pero en ningún supuesto se puede otorgar al Gobierno la facultad de establecerlas sin ninguna limitación.

»El párrafo segundo del artículo 129 citado prescribe:

»“Corresponde al Ministerio de Administración Territorial:

»a) Establecer las normas con arreglo a las cuales bayan de confeccionarse en las entida-

des 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".

»Por las razones antes expresadas, consideramos que puede ser inconstitucional el número cuatro del apartado b).

»El párrafo tercero de dicho artículo 129 prescribe:

»"Corresponden a los órganos de la Corporación local, según la distribución de competencias prevista en la Ley 7/1985, de 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".

»Como acaba de verse a través de la argumentación de funciones de los órganos estatales, por considerarse básica, y de una cláusula residual a favor de las entidades locales, desaparece por completo cualquier competencia autonómica en el campo de la Función Pública local.

»Consideramos, por tanto, que el citado párrafo y el conjunto del artículo 129 son contrarios al orden constitucional y estatutario.

»El artículo 145 prescribe que el régimen de incompatibilidades de los funcionarios de la Administración local está establecido con carácter general para la Función Pública en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, y en las normas que se dicten por el Estado para su aplicación a los funcionarios de la Administración local. Al atribuir exclusivamente al Estado el desarrollo de la Ley de Incompatibilidades, se inhabilita a la Generalidad para ejercer su competencia normativa en materia de Función Pública de los entes locales, actividad que deberá desarrollarse dentro de los parámetros del artículo 149.1.18 CE.

»Los artículos 146 a 152 hacen referencia al régimen sancionador, la calificación de faltas, la determinación de las sanciones y el procedimiento sancionador. De los artículos expresados hacemos referencia al 150.1.b), que dice:

»"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*».

»Consideramos que la asignación exclusiva a un órgano de la Administración estatal de la facultad de incoar un expediente disciplinario desapodera a la Comunidad Autónoma con competencias en Función Pública local, sobre todo en el caso de tratarse de una actividad simplemente ejecutiva. Debemos recordar aquí que ni de la Ley de Medidas de la Función Pública (art. 31) ni de la Ley 7/1985 resulta el carácter básico de la determinación de los órganos incoadores de los expedientes sancionadores» (Fundamento V).

«Trataremos en este Fundamento del título VIII del Real Decreto legislativo referente a haciendas locales.

»El texto refundido establece, en el párrafo 2 de la disposición final séptima:

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

»Hemos de referirnos, pues, al artículo 5 de la Ley Básica. En el Fundamento IX de nuestro Dictamen n.º 88 argumentábamos que la Constitución no atribuye al Estado ningún título especial por lo que se refiere a la Hacienda de las entidades locales, ya que el artículo 142 CE, que hace referencia a esta materia, contiene únicamente principios o propósitos generales de contenido material. La afirmación que se hace en el apartado a) del párrafo E) de dicho artículo 5 de que las entidades locales se rigen en cuanto a sus haciendas locales "por la legislación general tributaria del Estado y la regulación de las entidades locales de las que será

supletoria la Ley General Presupuestaria" parece que elimina la competencia normativa de la Generalidad de Cataluña que le corresponde en virtud de la cláusula general del artículo 9.8 EAC. Con esta interpretación, según el párrafo b) del apartado E), le correspondería a la Generalidad de Cataluña solamente la competencia de desarrollo, que no es precisamente la tipificada en el texto estatutario.

»Considerábamos en nuestro Dictamen n.º 88 que a la luz de este enfoque no parece correcto el orden competencial establecido en el citado apartado E), en el cual no se prevé que la legislación estatal se limite a la que es básica.

»Con posterioridad a la emisión de nuestro Dictamen n.º 88, el Tribunal Constitucional ha dictado la Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, de la que transcribimos la doctrina establecida en el Fundamento 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 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.*

»*«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, sino una medida coyuntural, específicamente destinada al muy honesto fin de sanear las Haciendas Lo-*

cales, 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 aquellos 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 la 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''.

»De esta Sentencia se pueden extraer, según nuestra opinión, los criterios siguientes:

»A) Se reconoce la competencia de algunas Comunidades Autónomas —que debe entenderse que se refiere a aquellas con competencia en Régimen Local, como es el caso de Cataluña— para dictar normas sobre haciendas locales sin

otras acotaciones que los principios básicos estatales.

»B) La competencia del Estado en materia de Hacienda General, a la que nos referíamos también en nuestro Dictamen n.º 88, debe respetar la delimitación competencial que hay entre el Estado y aquellas Comunidades Autónomas con competencia en Régimen Local.

»C) La normativa estatal en materia de haciendas locales debe establecer con claridad la distinción entre las normas básicas y las que no lo son.

»D) Solamente en caso de medidas coyunturales necesarias para el buen desarrollo de la Hacienda General, y las otras competencias "verticales" incluidas dentro de lo que se ha denominado constitución económica, el Estado podrá dictar medidas que afecten a la competencia autonómica. En los demás supuestos deberá respetarse el orden establecido en el Estatuto.

»Hemos de concluir que, de acuerdo con los argumentos expuestos, la disposición final séptima, punto 2, vulnera el orden competencial de la Generalidad si no se interpreta en el sentido expuesto en el Fundamento IX de nuestro Dictamen n.º 88, es decir, que la legislación estatal prevista en el artículo 5.3. a) de la Ley 7/1985 no es toda la legislación estatal sino únicamente la básica prevista en el título VIII de la misma Ley. En este sentido, pues, las disposiciones del título VIII del texto refundido no pueden considerarse como preceptos que limiten necesariamente la competencia autonómica, sino que pueden ser de aplicación supletoria.

»Hechas las anteriores consideraciones, nos referiremos a dos preceptos concretos del texto refundido.

»El artículo 410.2 establece que la participación de las diputaciones provinciales en los tributos del Estado se realizará

a través del Ministerio de Economía y Hacienda, de acuerdo con los criterios establecidos en el precepto. Debe tenerse en cuenta que el Estatuto, en el artículo 48.2, establece que es la Generalidad la que distribuye los ingresos consistentes en participaciones de ingresos estatales, *de acuerdo con los criterios legales que serán establecidos para dichas participaciones*. En nuestro Dictamen n.º 88 considerábamos que estos criterios legales podían ser los establecidos por la misma Generalidad y, en este sentido, le correspondería también la posibilidad de establecer criterios diferentes de los establecidos en la sección quinta del capítulo IV del título VIII, por lo que respecta a los recargos y a las participaciones provinciales en los ingresos del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios, y en todo caso la participación que ha de hacerse a través de la Generalidad y no directamente con el Ministerio.

»El artículo 414 remite al régimen económico de las mancomunidades

(art. 413) el establecimiento de los recursos de las haciendas de las comarcas por parte de las Comunidades Autónomas. Debe tenerse en cuenta que las mancomunidades, de acuerdo con el texto legal, no pueden establecer tributos propios, ni recargos sobre otros ingresos. En este sentido creemos que el texto refundido contradice lo que dispone el artículo 42.3 de la Ley de Bases del Régimen 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"). Por otro lado, la posibilidad, por parte de la Generalidad (art. 5.1 EAC), de estructurar una organización territorial en municipios y comarcas, atribuyendo a éstas las facultades necesarias para la gestión de sus intereses, supone necesariamente la competencia para la asignación de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las facultades que se han atribuido a los entes comarcales» (Fundamento VI).

### Dictamen n.º 123 sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (BOPC n.º 140).

*Ponente:*

Eduard Vivancos

en la determinación del concepto de coordinación.

*Solicitantes:*

Grupos parlamentarios de Esquerra Republicana y del PSUC.

*Conclusión*

La Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, es adecuada al orden constitucional.

*Resumen de las principales cuestiones estudiadas*

El Dictamen estudia las competencias del Estado y la Generalidad en materia de investigación, poniendo especial énfasis

*Extracto de los fundamentos*

«En primer lugar, debe precisarse que la investigación científica y técnica es una materia que se define por una acti-

vidad, y también que cuando un ente público tiene competencia exclusiva sobre una materia determinada, la labor de investigación en torno a ella no se le puede entender sustraída ni reglada por normas generales que contemplan la investigación en abstracto, aun cuando no existiera una atribución específica como la disposición adicional octava de la Ley que dictaminamos, relativa a la investigación científica y técnica que afecte a la defensa nacional, ya que la facultad de investigar debe entenderse inherente a la competencia ostentada como exclusiva. Como ha declarado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 71/1983, de 29 de julio,

*«... 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 esta 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 mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1983, de 27 de octubre, Fundamento IV:

»1. Según el artículo 149.1.15 CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. Y este título competencial hemos de entenderlo orientado a lo que dispone el artículo 44.2 CE, que, en tanto que dirigido a los poderes públicos en general, comprende también al Estado.

»La competencia del artículo 149.1.15 CE está atribuida para ser ejercida sobre todo el territorio del Estado, con independencia de las competencias autonómicas sobre investigación científica y técnica, y se limita por tanto, desde el punto de vista de la extensión, al fomento y a la coordinación general, si bien no con el carácter de básico como frecuentemente encontramos en el citado artículo 149.1 CE.

»2. El Estatuto de Cataluña dice, en el artículo 9.7, que la Generalidad tiene competencia exclusiva sobre investigación, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.15 CE. De acuerdo con este precepto, la Generalidad está asistida de competencia para el ejercicio de la función legislativa y de la potestad reglamentaria y para el dictado de actos de ejecución singular, incluidos los de inspección en el territorio de Cataluña, según dispone el artículo 25.1 EAC. Podemos añadir que esta competencia resulta también orientada en virtud de lo que dispone el artículo 44.2 CE.

»Obviamente, esta competencia autonómica, tal como prevé el citado artículo 9.7 EAC, no puede colisionar con la competencia estatal que hemos visto antes. Efectivamente, la Generalidad, para la exclusividad de su competencia, puede realizar una actividad de fomento de la investigación sin limitación de ninguna clase dentro de su territorio, y puede, asimismo sin ninguna limitación, coordinar la que se realice dentro de éste, pero estas facultades ilimitadas dentro del territorio de Cataluña no podrán obstaculizar que el Estado proyecte, también sobre el territorio de Cataluña, su acción de fomento, ni que coordine la que tenga lugar en el ámbito de la Generalidad con la que realice el Estado y con la que realicen otras Comunidades Autónomas. También por ello, resulta perfectamente claro que sobre investigación científica y técnica el Estado no tiene, en el territorio de Cataluña, otras competencias que las de fomento y coordinación general» (Fundamento II).

»2. El artículo 149.1.15 CE utiliza la expresión "coordinación general". Por "coordinación general" debe entenderse aquella función que consiste en conocer, acordar, armonizar, compatibilizar y optimizar la actividad de dos o más sujetos con vistas a un fin y sin sustituirlos.

»Se puede coordinar por medio y a través de la relación jerárquica, porque la potestad de mando lleva implícita la de coordinar la actuación de los órganos inferiores. A este tipo de potestad obedecen las instrucciones y circulares a que se refiere el artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pero, repetimos, esta función coordinadora no es más que una manifestación, entre otras, de la relación de jerarquía. De ahí que difícilmente tenga sentido la creación de órganos especiales de coordinación dentro de una misma rama administrativa y que lo tenga, en cambio, si tiene por objeto coordinar la acción de diferentes órganos del mismo ente público, si bien, aun en el supuesto de una función coordinadora especificada, no dejaríamos de estar en presencia de un mecanismo que es emanación del principio de jerarquía.

»En un grado menos intenso de relaciones se puede situar la formulación de directrices orientadas a la concreción de objetivos. En estos casos se deja al destinatario de la directriz en libertad de acción para alcanzarlos. Es la característica de las relaciones existentes entre las administraciones territoriales y los entes públicos institucionales creados para éstos.

»Pero la coordinación a que se refiere la Constitución y los Estatutos de Autonomía no es esta, sino la coordinación que un sujeto público puede ejercer o debe ejercer en orden a las actuaciones de otros sujetos públicos que no están subordinados al coordinador en virtud de una relación jerárquica. Aquí es donde surge el problema, porque ni existe una definición constitucional o legal de qué es la coordinación, ni la doctrina especializada ha conseguido elaborar un concepto de aceptación general. Existe, eso sí, una idea de lo que es la coordinación, en el Derecho y fuera de él, pero no existen las reglas por medio de las cuales se ejerza la

coordinación sin que degenera en dirección u ordenación. En el único caso en que se puede decir que hay acuerdo es al entender que la coordinación comporta, inevitablemente, alguna forma de afectación.

»La coordinación puede, ciertamente, conseguirse mediante la constitución de órganos de composición mixta y a través de una política de convenios materializados sobre temas puntuales; y la utilización de estos instrumentos debería considerarse razonable. Ahora bien, el artículo 149.1.15 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre coordinación general de la investigación científica y técnica, y lo que no podrá hacer el Estado es, al ejercer su competencia, condicionar la plenitud de las competencias autonómicas ni tampoco dictar normas cuya ejecución se traduzca en la imposibilidad de que tengan su completo desarrollo.

»En resumen: A) la competencia sobre coordinación general del artículo 149.1.15 CE habilita al Estado para dictar una norma que tenga como finalidad específica esta coordinación general; B) dentro de esta normativa estatal se podrán prever los instrumentos adecuados para llevar a cabo esta coordinación; C) estos instrumentos de coordinación deberán respetar el ámbito competencial y la finalidad de la norma con la previsión de una participación adecuada de las Comunidades titulares de las actividades coordinadas.

»Recogiendo la doctrina establecida en las Sentencias 32/1983, de 28 de abril, 42/1983, de 20 de mayo (dictadas en materia de sanidad), y en la 11/1984, de 2 de febrero (en materia financiera), el Tribunal Constitucional en la 144/1985, de 25 de octubre, ha reiterado que la competencia de coordinación *"persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en un conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo dis-*

*funciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema (...), que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado (...), que la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se haga la integración de actos parciales en la globalidad del sistema".*

»Con anterioridad al dictado de estas sentencias del Tribunal Constitucional, este Consejo ya había tenido ocasión de abordar con profundidad el tema de la delimitación conceptual de la función coordinadora. Efectivamente, en nuestro Dictamen n.º 10, de 12 de enero de 1982 (Fundamento V), decíamos:

»"Las peculiaridades de la actividad de coordinación se manifiestan de la forma más clara cuando se trata de relaciones establecidas o que afectan a entidades dotadas de autonomía política, y por ello

mismo exponenciales de los intereses de sus ciudadanos. La coordinación como técnica flexible de relación entre administraciones públicas obtiene una significación propia cuando haga posible la persistencia, por otro lado imprescindible, de la politicidad de las entidades coordinadas.

»La coordinación se plantea, pues, como un instrumento de equiordenación en cuyo marco se pueden producir acuerdos, definición de esquemas, establecimiento de estándares mínimos o máximos, institución de organismos *ad hoc*, fijación de procedimientos relacionales... (...).

»Hay que constatar que la actividad de coordinación ha de concretarse en procedimientos que respeten el carácter políticamente autónomo de las entidades coordinadas (...); la atribución de facultades de coordinación no implica la posibilidad de sustitución; y menos aún de reserva preventiva de funciones ejecutivas adscribibles a cualquiera de los tipos de acción administrativa conformadora de la realidad (...)"» (Fundamento III).

