

2. CATALUNYA

2.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

A cura de Joan Vintró

Llei 1/1988, de 26 de febrer, de modificació de la Llei 22/1985, de 8 de novembre, de creació del Col·legi Professional de Periodistes de Catalunya.

La modificació que estableix aquesta norma fa referència a un dels aspectes que en el moment del debat parlamentari de la Llei 22/1985, de 8 de novembre, de creació del Col·legi Professional de Periodistes de Catalunya va donar lloc a més polèmica. Es tracta de l'adopció de la fórmula jurídica del col·legi professional com a modalitat associativa dels periodistes catalans i, més concretament, de les conseqüències que aquesta elecció podia comportar en relació amb l'exercici de la professió. La qüestió cabdal era saber si, a partir de la vigència de la Llei de 1985, la col·legiació prèvia esdevenia una condició necessària per a l'exercici de la professió.

En aquest sentit, les suspicacions jurídiques respecte a la llei procedien del contingut de l'article 1, segons el qual «... el Col·legi agrupa tots els periodistes que exerceixen la professió en el territori de Catalunya». Aquesta redacció podia fer pensar, efectivament, en la col·legiació obligatòria, més encara tenint en compte que la llei catalana de Col·legis Professionals (Llei 13/1982, de 17 de desembre) estableix com a «requisit indispensable per a l'exercici de la professió la incorporació al Col·legi en l'àmbit territorial del qual es pretén d'exercir la professió» (art. 10.2).

Aquesta regulació provocà la reacció

d'alguns sectors jurídics, que van considerar que vulnerava el dret d'associació a causa del caràcter imperatiu de la integració en el Col·legi Professional. D'altres sectors del mateix àmbit jurídic afirmaven, però, que sens perjudici de considerar atípica l'elecció de la modalitat associativa del col·legi professional, la llei catalana no incorria en cap supòsit d'inconstitucionalitat, perquè, al cap i a la fi, el que feia era regular el règim jurídic d'una de les formes associatives que els periodistes podien escollir a Catalunya, i afegien encara que de la llei no es podia deduir, en cap cas, la regulació de les vies d'accés a la condició de periodista.

Però, probablement, les reaccions d'oposició més aferrissada van procedir d'alguns sectors vinculats al món de la informació (especialment l'Associació d'Editors de Diaris Espanyols [AEDE], el diari «El País», el sindicat Unió de Periodistas, etc.). Els arguments es resumien en el fet que la llei del Parlament de Catalunya revifava el perill de reinstauració del carnet professional per a exercir la professió, palesava un corporativisme excessiu i, alhora, podia comportar la tendència a facilitar el control de la lliure informació des de les esferes vinculades als poders públics.

Amb posterioritat a la difusió pública

d'aquestes crítiques, el Defensor del Poble, per la seva banda, va decidir inicialment presentar un recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta llei, recurs que més tard el nou titular de la institució, Álvaro Gil Robles, va decidir retirar. La fonamentació jurídica del recurs presentat per l'Ombudsman es basava en l'obligatorietat de la col·legiació per a exercir com a professional de la informació a Catalunya. I aquesta ha estat, sens dubte, la raó essencial que ha inspirat la promulgació de la nova Llei 1/1988, de 26 de febrer, de modificació de la Llei 22/1985.

Es tracta d'una llei d'article únic, que modifica tres preceptes de l'anterior amb un objectiu molt definit: accentuar el caràcter voluntari de l'adscripció al Col·legi, entès com a una, entre d'altres, de les diverses modalitats d'associacionisme professional que deriven de la Constitució espanyola. En aquest sentit, l'exposició de motius de la llei modificadora especifica: «Circumstàncies d'interès general demanen avui d'articular determinades modificacions en el text legal, que facilitaran *la participació voluntària dels professionals del periodisme en el Col·legi en benefici dels fins que aquest té encomanats*».

Aquestes modificacions són:

a) A l'article 1 hom establí que el Col·legi: «(...) *agrupa tots els periodistes que exerceixen la professió en el territori de Catalunya*».

En la redacció definitiva hom establí: «El Col·legi agrupa (...) els periodistes que *ho sol·licitin*».

b) A l'article 2.2 hom establí: «Els qui estan en període de pràctiques *s'han d'inscriure en el Col·legi* (...)».

En la redacció definitiva hom establí: «Els qui estan en període de pràctiques *es poden inscriure en el Col·legi* (...)».

c) A la disposició transitòria primera hom establí: «Els periodistes titulats en el Registre Professional de la Federació d'Associacions de la Premsa Espanyola que són socis de les associacions de la premsa que hi ha a Catalunya *esdevenen* membres del Col·legi de Periodistes de Catalunya (...)».

En la redacció definitiva hom establí: «Els periodistes titulats i inscrits en el Registre Professional de la Federació d'Associacions de la Premsa Espanyola que són socis de les associacions de la premsa que hi ha a Catalunya *poden esdevenir* membres del Col·legi Professional de Periodistes de Catalunya (...)».

Resulta, doncs, evident el caràcter opcional de la col·legiació per als periodistes, que, en qualsevol cas, podran escollir al moment d'associar-se i d'exercir el seu treball entre les diverses vies que la Constitució els ofereix: el col·legi professional (art. 36), l'associació (art. 22), el sindicat (art. 28.1), o no escollir-ne cap.

* * *

Un cop redactat aquest comentari ha estat publicada la sentència del Tribunal Constitucional 89/89 de l'11 de maig (BOE. núm. 141, de 14 de juny de 1989) sobre la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada contra l'article 3.2 de la Llei 2/1974, de 13 de febrer, de Col·legis Professionals. Segons aquesta sentència, les prevencions que es deriven de la llei catalana que hem comentat poden considerar-se aleatòries, car el Tribunal Constitucional considera que l'adscripció obligatòria a un col·legi professional com a requisit necessari per exercir una professió titulada és una opció legítima del legislador. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional estableix el següent:

1) *Que la Constitució espanyola no predetermina la naturalesa jurídica dels col·legis professionals: «(...) cierto es que la Constitución (...) si bien constitucionaliza la existencia de los Colegios Profesionales, no predetermina su naturaleza jurídica, ni se pronuncia al respecto, pero hay que convenir que con su referencia a las peculiaridades de aquéllos a la reserva de ley, remitiendo a ésta su regulación (art. 36), viene a consagrar su especialidad —«peculiaridad»— (...). Es el legislador, por tanto, dentro de los límites constitucionales y de la naturaleza y fines de los Colegios, quien optar por una configuración determinada (STC 42/86)...» (FJ5)*

2) *La col·legiació obligatòria és una opció lícita dins el marc de la Constitució. «La colegiación obligatoria, como requisito exigido por la ley para el ejercicio de la profesión, no constituye, pues, una*

vulneración del principio y derecho de libertad asociativa, activa o pasiva, ni tampoco un obstáculo para la elección profesional (art. 35 CE) dada la habilitación concedida al legislador por el art. 36. Pudo, por tanto, dicho legislador establecerla lícitamente, en razón a los intereses públicos vinculados al ejercicio de determinadas profesiones, como pudo no hacerlo si la configuración, esencia y fines de los Colegios fueran otros, acomodando requisitos y fines, estructura y exigencia garantizadoras, de acuerdo con el art. 36 y, por lo demás, con la naturaleza de los Colegios.»

Òbviament, aquesta argumentació jurisprudencial requereix un comentari específic que excedeix l'àmbit que ara ens ocupa.

Marc Carrillo

Llei 3/1988, de 4 de març, de protecció dels animals

El 17 de febrer de 1988 el Parlament de Catalunya aprovà la Llei de Protecció dels Animals. Aquesta és una llei precursora i nova, però alhora polèmica. És precursora perquè fou la primera llei de l'Estat espanyol dedicada específicament a la protecció dels animals i és polèmica perquè la seva elaboració i especialment la seva aplicació han suscitat força controvèrsies, perquè uns l'han trobada feble i altres excessiva, però sobretot perquè incideix en alguns espectacles i festes tradicionals populars, localment arrelades.

Ja en la tramitació parlamentària es va plantejar quin havia de ser el tractament d'algunes d'aquestes activitats que tenen com a protagonistes els animals. El més controvertit és el de les curses de braus. La llei no gosà prohibir-les, però sí que

intenta almenys limitar-les i així l'article 4 exceptua de la prohibició general les festes de braus on, en el moment de l'entrada en vigor de la llei, hi ha places construïdes, la qual cosa d'altra banda no ha deixat de generar algun conflicte. Respecte al tir al colomí, el projecte inicial el prohibia, però finalment autoritzà a les societats de tir la celebració de competicions sota el control de la federació respectiva. Però altres espectacles, com per exemple els correbous amb mort de l'animal i algunes altres festes locals, han generat nombrosos conflictes ja que en algunes poblacions s'ha intentat fer cas omís de la llei.

La llei, a més d'unes disposicions generals i del règim d'infraccions i de sancions, classifica els animals en animals de

companyia, fauna autòctona i fauna no autòctona, i estableix determinades mesures de protecció per a cadascun d'aquests grups, així com una sèrie de normes administratives sobre el control i el teniment d'aquests animals, com per exemple registres, inspeccions sanitàries, etc.

Dels animals de companyia s'exclouen els que es crien per a la producció de carn, pell i altres productes, així com els de càrrega i els que treballen en feines agrícoles. Veiem com la llei no s'atreveix a intervenir en sectors on poden existir interessos importants, com és el de la ramaderia, i igualment deixa per a una regulació posterior (abans de 1992) la delicada qüestió de l'experimentació científica amb animals.

Pel que fa als animals de companyia, sorgí una curiosa polèmica sobre si només s'havien de considerar tals els gats i els gossos o bé si també ho eren d'altres com els lloros, els periquitos i les tortugues de Florida. Els tècnics autors del projecte sostenien que només són animals de companyia aquells que no es troben en estat salvatge en cap lloc del món, però per contra hom adduia que a Catalunya els lloros, els periquitos i altres com els hamsters, els peixos tropicals, els canaris, etc., sempre s'han con-

siderat animals de companyia. Finalment, s'optà per no incloure'ls en aquest grup.

Quant als animals de la fauna autòctona, la llei inclou com a annex una llista d'espècies protegides. Aquesta llista reproduceix pràcticament la llista del Conveni de Berna del 19 de setembre de 1979. Ara bé, aquest Conveni fou signat per la majoria de països europeus occidentals i de fet el Conveni simplement obliga els qui el signaren a prendre mesures per protegir diverses espècies en els seus territoris, evidentment, i així la llista comprèn espècies de tot Europa. En reproduir la llei catalana aquesta llista, resulta que s'inclouen com a espècies autòctones de Catalunya i es declaren protegides algunes espècies que no es troben sinó molt lluny de les nostres fronteres, per exemple el *Lynx lynx* (linx boreal), que es troba al nord d'Escandinàvia i de Rússia, l'*Alectoris graeca whitakeri* (perdiu de roca, subespècie de Sicília) o l'*Anser albifrons flavirostris* (oca riallera grossa, subespècie de Groenlàndia). No deixa de ser com a mínim curiós que una llei catalana protegeixi i consideri com a fauna autòctona una subespècie d'oca que es troba a Groenlàndia.

Josep M. Portabella i d'Alòs

Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya

La llei a la qual ara ens referim es proposa desenvolupar l'art. 9.10 de l'Estatut quan afirma la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'aprofitaments i serveis forestals, sempre, recordem-ho, d'acord amb aquella reserva estatal que es localitza a l'art. 149.1.23 de la Constitució.

L'objecte central de la llei és el que es refereix a l'àmbit forestal tradicional,

sector concret de l'agricultura i ramaderia ben necessitat d'una normativa global actualitzada que introdueixi tècniques assajades positivament arreu, que s'acosti a l'ordenament urbanístic, que compti amb els ens locals, i que s'emmotlli al mateix temps a la peculiar realitat catalana del sector.

La norma, projectada inicialment per tenir un acolliment consensuat de les di-

diverses forces polítiques, té un contingut final ampli, nou i flexible, que necessita urgentment una concreció ulterior. Serà precisament el seu posterior desenvolupament i aplicació el paràmetre que nítidament demostrarà si existeix una voluntat d'exhaurir totes les possibilitats ofertes pels nous plantejaments.

Cal començar esmentant el fet que als articles 2 i 3 localitzem tant una definició d'allò que cal entendre per terrenys forestals o forests, com —evitant certes confusions— la dels indrets als quals la norma no concedeix aquesta consideració, oferint així algunes variants a les definicions tradicionals en el sector en un intent de respondre a la diferent realitat física catalana. D'altra banda, la consideració de terreny forestal i la consegüent aplicabilitat de la norma es realitza amb total independència del fet que els terrenys siguin de propietat pública o privada, la qual cosa no deixa d'ésser quelcom inèdit en la normativa de les forests.

A partir d'aquest punt i amb un plantejament ambiciós, apareixen una munió de noves figures. Pretenent conèixer tant les bases ecològiques com les econòmiques del sector forestal català, debuten les figures de l'Inventari Forestal de Catalunya (en procés d'elaboració pel Departament d'Agricultura Ramaderia i Pesca, ajudat per l'ICONA i el CREAM català), així com el Catàleg de Forests d'Utilitat Pública de Catalunya i el Catàleg de Forests Protectores de Catalunya, instruments aquests darrers que aglutinen els terrenys forestals —de titularitat pública o privada respectivament— declarats d'utilitat o protectors per tal d'ésser conservats i millorats donada llur influència hidrológico-forestal. La llei incorpora igualment un altre protagonista usual de l'activitat pública: la planificació, i instaura dos nous tipus de plans a elaborar pel Departament d'Agricultura, en el qual indiscutiblement sembla con-

centrar-se la tutela de tot el sector. Ens referim al Pla General de Política Forestal i als Plans de Producció Forestal. El primer, importat de l'experiència suïssa, neix amb l'objectiu de realitzar una política forestal integral, classificant les forests catalanes i determinant-ne l'ús, tot basant-se en les dades de l'Inventari Forestal ja esmentat. El seu contingut mínim (art. 7.2) ja és a hores d'ara objecte de desenvolupament, donat que la disposició addicional 2.^a fixa en dos anys el temps de presentació per a la seva aprovació. Els plans de producció forestal d'àmbit territorial limitat i subjectes a allò que s'estableix en el primer, han de determinar els trets bàsics que milloraran la gestió de boscs i pastures.

A més a més d'aquests plans, en debuten altres de més específics encaminats a gestionar correctament les forests declarades prèviament d'utilitat pública o protectores. Són els Plans Tècnics de Gestió i Millora Forestals i els Projectes d'Ordenació, plans presentats pels propietaris dels terrenys forestals o, en la seva absència, realitzats per l'Administració si ha transcorregut un any des de l'entrada en vigor de la llei.

Adreçada també a la gestió dels terrenys forestals de propietat privada, òbviament encomanada als seus titulars, s'ha importat una altra figura de l'experiència francesa que ha demostrat ser de gran utilitat: el Centre de Propietat Forestal. Com a òrgan desconcentrat del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca li és confiada l'ordenació de la producció forestal i el foment de la conservació i millora de boscos i pastures de propietat privada. Encara que el seu desenvolupament per Decret ens ha estat anunciat per a enguany, se'ns anticipa ja part de la seva organització interna i de les seves funcions (art. 18 i 19).

Vint-i-cinc articles tracten de la conservació i millora de les forests, per tal de

garantir —segons que es declara solemnement— la disponibilitat futura dels recursos naturals renovables i la conservació dinàmica del medi forestal. Al primer cop d'ull, sembla que, pel cap baix, la situació actual de la forest catalana no ha d'empitjorar i així ho demostra el fet que fins i tot els instruments urbanístics han de realitzar les compensacions necessàries per tal d'evitar la disminució dels terrenys forestals existents en llur àmbit d'aplicació. També és aquesta la causa que s'instaurin mesures aplicables a les explotacions forestals i ramaderes, i cal subratllar així mateix i de manera destacada la necessitat d'establir en el termini d'un any —termini ja vençut si seguim la disposició transitòria primera— quina és la *unitat mínima forestal* o unitat suficient per tal d'aconseguir un desenvolupament racional de l'explotació i evitar-ne el fraccionament. La valentia a l'hora de fixar la quantitat d'hectàrees que ha de tenir aquesta unitat serà bona mostra per a saber si existeix una veritable voluntat de dur fins a les darreres conseqüències el desideratum inicial que es planteja la llei. I diem això perquè les finques forestals que tinguin una extensió igual o inferior a aquesta unitat no podran ésser dividides ni tampoc s'hi podrà autoritzar més que edificacions vinculades a activitats agràries o una sola edificació de tipus unifamiliar. També cal dir que els terrenys seran qualificats de sòl no urbanitzable o no urbanitzable d'especial protecció, requerint-se tanmateix l'informe preceptiu de l'administració forestal sempre que es vulgui realitzar una modificació en el planejament.

Més endavant certs articles afavoreixen la compra, i instauren el dret de templeig i retracte de l'administració forestal, que també té una posició activa en les tasques de reforestació i regeneració de terrenys forestals, així com en la restauració hidrològic-forestal de Catalu-

nya. Es possibilita d'altra banda l'existència d'un règim especial aplicable a l'explotació de les suredes, ja observades atentament en l'àmbit comunitari i en la Taula Sectorial Interna.

S'institucionalitza el protagonisme del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca pel que fa a la prevenció de les plagues forestals i la lluita contra elles, i igualment, en l'àmbit de la prevenció d'incendis forestals, ajudat, en aquest cas, per altres departaments, ens locals, particulars i les Agrupacions per a la Defensa Forestal que, existint arreu de Catalunya, sembla que ara hom beneeix definitivament.

Altres novetats importants són la possible declaració per Decret de les Zones d'Alt Risc d'Incendis Forestals, que hom obliga a adoptar un Pla de Prevenció d'Incendis Forestals elaborat pel Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca. Igualment cal subratllar la creació del Fons Forestal de Catalunya, de creació imminent i que, nodrit de diverses fonts, s'ha constituït en el dret comparat com el mètode àgil de situar crèdits, ajuts, etc., encaminats a la reforestació de terrenys afectats pel foc o bé a la prevenció d'incendis. El títol quart es concentra en els aprofitaments forestals i s'hi destaca la voluntat de coordinar la producció forestal amb la indústria transformadora. Així apareix en els Programes d'Oferta Pública de Productes Forestals, el primer dels quals, referit al 1989, ha estat ja publicat per la Direcció General de Política Forestal.

A més de l'activitat tradicional de policia de l'Administració forestal —autoritzacions, vigilància, etc.— s'estableixen certes mesures de foment, consistents bàsicament en ajuts tècnics i econòmics a entitats públiques, privades i particulars, per tal d'assolir una millora tècnica de la producció. Com a exemple a esmentar hi ha el Decret 44/1989, de 24

de febrer, sobre establiment d'ajuts en matèria agrària, pesquera i forestal (DOGC 1123, de 22 de març).

Més endavant, els articles 66 a 70 són dedicats a les empreses d'explotació forestal, encara que ací la competència de la Generalitat s'ha de basar en l'article 12.1.2 de l'Estatut d'Autonomia, i en aquests cal subratllar la institucionalització de la Taula Intersectorial Forestal ja existent *de facto*. Aquesta, integrant una participació plural, pren part en l'elaboració de la política forestal, col·labora en la catalogació i normalització dels productes forestals, etc. (art. 69.2).

Després d'uns quants articles en què

es declara la posició activa de l'administració forestal pel que fa al foment de la recerca científica i tecnològica i la formació tècnica en matèria forestal, arribem al darrer títol de la llei, reservat a actualitzar les infraccions i sancions en matèria forestal. En aquest punt, hauria estat desitjable una precisió més gran i es podien haver omès algunes obvietats (77.1, 80.1), però potser el que crida més l'atenció és l'establiment d'un termini únic de prescripció —dos mesos— independentment de la gravetat de la infracció.

Isabel Pont

Llei 8/1988, de 7 d'abril, de l'esport

Dins el conjunt d'objectius i principis rectors de la Llei de l'Esport, que és on s'estableix la veritable filosofia que pretén la Llei, s'esmenta la voluntat de fomentar, divulgar i coordinar la pràctica de l'activitat física i l'esport arreu de Catalunya, a tots els nivells i estaments socials a fi de fer realitat el dret de tot ciutadà a exercitar les seves facultats físiques, intel·lectuals i morals mitjançant el lliure accés a una formació física adequada i a la pràctica de l'esport.

Estableix un conjunt de principis rectors, els quals han d'estar presents en el desenvolupament de la política esportiva de la Generalitat. Aquests principis constitueixen un veritable resum generalitzat del que pretén aconseguir la Llei de l'Esport.

En relació amb l'organització institucional de l'Esport Català, la Llei remarca el principi de participació, coordinació i col·laboració de l'administració esportiva de la Generalitat amb altres administracions públiques, tant estatals com locals (municipis i comarques), així com amb les entitats esportives.

El Títol Primer regula les entitats esportives a Catalunya, seguint, en definitiva, la solució jurídica que la Generalitat de Catalunya ha vingut aplicant des de l'any 1981, la qual ha assolit vigència quasi arreu de l'Estat.

Una primera secció regula les associacions i els clubs esportius i la secció segona defineix les agrupacions esportives, la qual s'aplica als Consells Comarcals de l'Esport (Consells Esportius en la Llei). S'estableix que els Consells Esportius (art. 16), per al foment i la promoció de l'activitat esportiva en edat escolar tindran personalitat jurídica i capacitat d'obrar per a la consecució dels seus objectius, i també s'estableix que les normes per a la seva constitució i funcionament estaran d'acord amb els criteris de l'organització territorial de Catalunya.

Les altres seccions regulen les Federacions Esportives Catalanes i el Registre d'Entitats Esportives, amb les disposicions comunes aplicables a qualsevol entitat. Es contemplan també les entitats o clubs d'abast federatiu, els de lleure, i

també les entitats bàsicament no esportives, però amb activitats d'aquest tipus.

Sobre les Federacions Esportives Catalanes, s'estableixen els requisits per a la creació de noves federacions, sobre la base que només es pot reconèixer a Catalunya una federació esportiva per a cada esport. Un tema a remarcar és la consideració que fa la Llei a la Unió de Federacions Esportives Catalanes, institució que ja havia creat la Generalitat Republicana per Decret de 27 d'agost de 1936 i desenvolupat per Ordre de 27 d'octubre del mateix any. El projecte defineix també els requisits perquè les entitats esportives puguin ésser declarades de caràcter o interès cívic o social, fet que pot comportar determinats beneficis, inclosos els fiscals, sens perjudici de les possibles declaracions d'utilitat pública, que també esmenta el projecte.

El Títol II dedica una secció primera a l'administració esportiva de la Generalitat i una segona a l'administració local.

La secció primera preveu que l'administració esportiva de la Generalitat la dugui a terme una Secretaria General de l'Esport, com a òrgan superior de direcció, planificació i execució.

Un Consell Català de l'Esport, constituït per diferents representacions institucionals i esportives, és l'òrgan consultiu de la Secretaria General de l'Esport.

La secció segona estableix detalladament les competències que en matèria esportiva corresponen als municipis i comarques, les quals s'adeqüen al marc legal vigent a Catalunya.

La gestió de l'educació física i l'esport és l'objecte del Títol III, el qual s'estructura en dues seccions, una dedicada a l'ensenyament esportiu i altres aspectes, com l'esport universitari, el qual es coordina mitjançant un Consell d'Esport Universitari amb participació de la Secre-

taria General de l'Esport. Destaca l'èmfasi posat en l'Escola Catalana de l'Esport, com a centre docent d'accés a les titulacions tècniques, pròpies de les diverses modalitats esportives.

Es remarca també el paper de la Generalitat en el camp de l'esport d'élite i alt nivell. Funcions que amb el Centre de Sant Cugat ja han assolit la importància que corresponia donar-los.

L'esport dels disminuïts, l'actuació de la Generalitat en el camp de la medicina esportiva, i també l'esport d'esbarjo i lleure, són altres dels temes que tracta aquesta secció.

La secció segona preveu la figura del Pla Director d'Instal·lacions esportives com a instrument de definició i determinació de l'estructura d'equipaments esportius d'interès general o bàsic de Catalunya.

El Pla Director té el caràcter de pla territorial sectorial, d'acord amb la Llei de Política Territorial de 1983, i s'ha de desenvolupar mitjançant programes d'actuació generals, sectorials o territorials en atenció als objectius o necessitats de cada cas. En la seva preparació intervindran totes les entitats afectades o interessades i especialment les locals i comarcals. L'aprovació del Pla correspon al Consell Executiu de la Generalitat.

Aspecte a remarcar és la necessitat que tot projecte d'instal·lacions que sigui subvencionable per l'administració, per estar previst en el Pla Director o programa corresponent, haurà d'anar acompanyat del pla d'utilització i ús de la instal·lació a fi d'assegurar la seva rendibilitat social.

També cal fer esment que els projectes d'obertura d'establiments esportius hauran d'ésser informats per l'administració esportiva de la Generalitat, a fi de garantir els requisits tècnico-esportius exigibles.

El Títol IV regula la disciplina esportiva en general, i concreta l'estructura del Comitè Català de Disciplina Esportiva, avui ja constituït i en ple funcionament. També cal fer esment que fou necessari ampliar considerablement el seu articulat per mor d'adequar-lo als principis constitucionals que obliguen en certs textos legals a precisar detalladament la tipificació de les infraccions i sancions aplicables a les corresponents matèries i, per tant, també a la disciplina esportiva.

La Disposició addicional segona regula el traspàs de les competències que en ma-

tèria esportiva han exercit o corresponien a les Diputacions Provincials, i especifica el que cal traspassar a la Generalitat i el que correspon a las Diputacions.

Un règim transitori sobre aquest tema es regula en les Disposicions transitòries primera i tercera.

La Disposició transitòria segona regula el règim que regirà per als equipaments esportius mentre no s'elabori el Pla Director, i la transitòria quarta es refereix als Consells de l'Esport Escolar, els quals s'han d'adaptar al que disposa la Llei.

Lluís Paluzie i Mir

Llei 9/1988, de 12 d'abril, d'autorització d'un crèdit extraordinari per atendre les despeses de les eleccions al Parlament de Catalunya

Aquesta és una llei periòdicament habitual en tots els ordenaments i que no mereixeria un comentari especial si no fos el procediment emprat per a la seva aprovació, car va ser aprovada per la Diputació Permanent. La imprevista dissolució anticipada del Parlament, decretada pel President de la Generalitat el dia 4 d'abril de 1988, va determinar que la Cambra no hagués aprovat encara la llei d'autorització d'un crèdit extraordinari per atendre les despeses de la convocatòria electoral. Els elements que conflueixen en la situació així creada eren els següents: necessitat material del crèdit extraordinari; exigència d'aprovació d'aquest crèdit mitjançant llei per imperatiu dels articles 5.a i 39.1 de la Llei de Finances de Catalunya; impossibilitat que la Diputació Permanent convoqués el ple, perquè el Parlament ja era dissolt; inexistència de la figura del Decret-Llei en

l'ordenament català; possibilitat que la Diputació Permanent autoritzés crèdits extraordinaris d'acord amb el que estableix l'article 53.1.cinquè del Reglament del Parlament sense, però, que es digui expressament en cap precepte reglamentari que la Diputació Permanent pot aprovar lleis. En aquest context, la mesa de la Diputació Permanent, en sessió celebrada el dia 8 d'abril de 1988, va acordar que el projecte de llei de crèdit extraordinari fos tramitat per la Diputació Permanent fent una interpretació integrada dels preceptes reglamentaris i de la Llei de Finances de Catalunya abans esmentats. D'acord amb aquesta decisió, que va ser criticada per alguns grups parlamentaris, la Diputació Permanent va aprovar la Llei de Crèdit Extraordinari el dia 12 d'abril de 1988.

J. V.

Llei 13/1988, de 31 de desembre, de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya, de les seves entitats autònomes i de les entitats gestores de la Seguretat Social per al 1989.

En relació amb aquesta llei, més que una descripció del seu contingut específicament i estrictament pressupostari, correspon deixar constància que, en el cas català, les lleis de pressupostos, seguint una pràctica tan habitual arreu com tècnicament discutible, serveixen també per a modificar altres lleis. La llei catalana de pressupostos per al 1989 modifica concretament alguns articles de les lleis següents:

- *Llei 11/1981*, de 7 de desembre, de Patrimoni de la Generalitat de Catalunya.
- *Llei 12/1983*, de 14 de juliol, d'Administració Institucional de la Sanitat, l'Assistència i els Serveis Socials.
- *Llei 4/1984*, de 24 de febrer, de l'Institut Català del Crèdit Agrari.
- *Llei 4/1985*, de 29 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana.
- *Llei 5/1986*, de 17 d'abril, de Creació de l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes.
- *Llei 6/1986*, de 8 de maig, de Desplegament i Modificació de les Taxes de la Generalitat.
- *Llei 8/1987*, de 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya.
- *Llei 23/1987*, de 23 de desembre, de Criteris de Finançament del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya.

J. V.

Lleis promulgades a Catalunya l'any 1988

Llei 1/1988, de 26 de febrer, de Modificació de la *Llei 22/1985*, del 8 de novembre, de Creació del Col·legi Professional de Periodistes de Catalunya (DOGC, 961, 04-03-88).

Llei 2/1988, de 26 de febrer, sobre Assignacions Temporals i Pensions als Presidents del Parlament, en cessar, i als seus familiars (DOGC, 961, 04-03-88).

Llei 3/1988, de 4 de març, de Protecció dels Animals (DOGC, 967, 18-03-88).

Llei 4/1988, de 28 de març, Reguladora de l'Autonomia de Gestió Econòmica dels Centres Docents Públics No Universitaris de la Generalitat de Catalunya (DOGC, 974, 06-04-88).

Llei 5/1988, de 28 de març, de Creació de les Comarques del Pla de l'Estany,

del Pla d'Urgell i de l'Alta Ribagorça (DOGC, 992, 16-05-88).

Llei 6/1988, de 30 de març, Forestal de Catalunya (DOGC, 978, 15-04-88) (correcció d'errada DOGC, 1057, 19-10-88).

Llei 7/1988, de 30 de març, de Reclasseficació del Parc Nacional d'Aiguestortes i Estany de Sant Maurici (DOGC, 978, 15-04-88) (correcció d'errades DOGC, 982, 25-04-88).

Llei 8/1988, de 7 d'abril, de l'Esport (DOGC, 977, 13-04-88) (correcció d'errades DOGC, 1005, 15-06-88).

Llei 9/1988, de 12 d'abril, d'autorització d'un crèdit extraordinari per atendre les despeses de les eleccions al Parlament de Catalunya (DOGC, 978,

15-04-88) (correcció d'errades DOGC, 995, 25-05-88).

Llei 10/1988, de 27 de juliol, de Modificació de la Llei 12/1983, del 14 de juliol, d'Administració Institucional de la Sanitat, i de l'Assistència i els Serveis Socials de Catalunya (DOGC, 1025, 01-08-88).

Llei 11/1988, de 7 de novembre, de modificació de l'article 6 de la Llei 9/1986, de 10 de novembre, de Cossos

de Funcionaris de la Generalitat de Catalunya (DOGC, 1069, 16-11-88).

Llei 12/1988, de 21 de novembre, de Modificació de la Llei 11/1985, de 13 de juny, de Protecció de Menors (DOGC, 1072/Annex, 23-11-88).

Llei 13/1988, de 31 de desembre, de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya, de les seves entitats autònomes i de les entitats gestores de la Seguretat Social per al 1989 (DOGC, 1088, 02-01-89).



2.2. DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura d'Isabel Baixeras i M. Eugènia Cuenca

Decret 404/1987, de 22 de desembre, regulador de les bases generals d'organització i funcionament dels Consells Escolars Municipals (DOGC 944, de 27 de gener de 1988).

En desplegament de la Llei 25/1985, de 10 de desembre, de creació dels Consells Escolars Municipals, el Decret 404/1987, de 22 de desembre, aprova les bases de l'organització i el funcionament d'aquests Consells.

Decret 9/1988, de 13 de gener, de creació del Centre de Relacions Autònòmiques (DOGC 946, d'1 de febrer de 1988)

El Centre de Relacions Autònòmiques es crea com a organisme sense personalitat jurídica, dependent del President de la Generalitat. Se li assignen les següents funcions: *a)* el coneixement sistematitzat i el foment de les relacions socio-econòmiques de Catalunya en els seus vessants polítics, econòmics i jurídics; *b)* l'estudi de les incidències que la integració a la Comunitat Europea té sobre les Comunitats autònomes, tant en l'ordre polític i competencial com jurídic i econòmic; *c)* l'assessorament de la Presidència de la Generalitat sobre les qüestions esmentades; i *d)* altres encàrrecs de la Presidència de la Generalitat. El Centre estarà regit per un President executiu nomenat directament pel President de la Generalitat i tin-

drà, com a mínim, tres col·laboradors.

Decret 12/1988, de 13 de gener, pel qual es desplega la Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'Organització Comarcal de Catalunya, en matèria de designació de suplents als Consells Comarcals (DOGC 948, de 5 de febrer de 1988).

Aquest Decret estableix dos procediments per a la designació dels suplents que han d'ocupar les eventuals vacants en els Consells Comarcals: per mitjà d'una llista de suplents, que ocuparan les vacants que es produeixin segons l'ordre de col·locació o bé per mitjà de l'adscripció a cada membre electe d'un o més candidats suplents, que els succeiran en cas de vacant.

Decret 18/1988, de 29 de gener, sobre obres i actuacions a les àrees de muntanya i altres zones desfavorides (DOGC 953, de 17 de febrer de 1988).

En desplegament dels preceptes bàsics de la Llei de Reforma i Desenvolupament Agrari, de 12 de gener de 1973, s'encomana al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca la realització de les actuacions necessàries a les àrees de muntanya i altres zones desfavorides, actuacions que tindran la classificació d'obres d'interès general o d'obres complementàries, de conformitat amb l'esmentada Llei i als afectes que aquesta preveu.

Decret 23/1988, de 29 de gener, de convocatòria per a la formació del Pla Únic d'obres i serveis de Catalunya, any 1988 (DOGC 954, de 19 de febrer de 1988). Modificat parcialment pel Decret 78/1988, de 28 de març (DOGC 979, de 18 d'abril de 1989).

Es convoquen les entitats locals de Catalunya per a la formació del Pla Únic d'obres i serveis de Catalunya, any 1988, integrat pel Programa General Base i Addicional i els Programes Específics. El Programa General es finança amb l'aportació de l'Estat, la de la Generalitat i la de les Diputacions no compromesa amb els programes específics. Es distribueix comarcalment. En qualsevol cas, les aportacions de les Diputacions s'inverteixen en obres i serveis de municipis dels respectius àmbits territorials. El Programa Específic de Tractament de Residus Sòlids Urbans es finança amb 400 milions d'aportació de la Generalitat i una aportació de les Diputacions equivalent a un 10 per 100 de la seva quota d'aportació obligatòria al Pla. En el finançament del Programa Específic d'ajut als municipis especialment afectats per l'existència de centrals nuclears hi ha un 20 per 100 de la quota d'aportació obligatòria al Pla per part de la Diputació de Tarragona. En el Programa Específic de foment de la fusió de municipis es preveu una aportació de la Generalitat de 50 milions. En el procediment de valoració dels projectes que s'acullen al Programa General, cal destacar la previsió d'una audiència als Consells Comarcals respectius pel que fa a les sol·licituds presentades pels municipis de la seva comarca.

Decret 38/1988, de 29 de gener, pel qual es modifica el Decret 156/1984, de 17 d'abril, de Creació del Centre de Do-

documentació de les Cultures de les Comunitats autònomes (DOGC 957, de 24 de febrer de 1988).

Es modifica el contingut de l'art. 3.2 del Decret de creació del Centre de documentació de les Cultures de les Comunitats autònomes, que fa referència a la composició de la Junta Rectora.

Decret 40/1988, d'11 de febrer, de desplegament de la Llei 24/1987, de 28 de desembre, de creació de l'Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions de la Generalitat de Catalunya (DOGC 957, de 24 de febrer de 1988).

Adscriu l'Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions de la Generalitat de Catalunya al Departament de la Presidència. Així mateix estableix la composició i les funcions del Consell d'Administració, el nomenament, la separació i les competències del Director General, i el règim patrimonial, de contractació i les relacions jurídiques externes de l'Entitat Autònoma.

Decret 45/1988, de 13 de gener, pel qual s'aprova el Reglament de les agències de viatges (DOGC 961, de 4 de març de 1988).

En virtut de les competències exclusives que estableix l'art. 9.12 de l'Estatut d'Autonomia pel que fa al turisme, s'aprova el Reglament de les agències de viatges, en el qual es regulen la naturalesa, l'objecte i la classificació, l'obtenció i revocació del títol·licència, les fiances i les comissions arbitral, l'exercici de les activitats, la protecció i el règim sancionador.

Decret 48/1988, d'11 de febrer, de regulació de la participació en els establiments de serveis socials (DOGC 961, de 4 de març de 1988).

En compliment del principi de promoció de la participació establert a la Llei 26/1985, de 10 de desembre, de serveis socials, es preveu que, en tot establiment de serveis socials públics i en els privats finançats amb fons públics, ha d'existir un Consell Assessor i de Seguiment com a òrgan de participació, en el qual seran representats l'entitat titular de l'establiment, els professionals responsables de les seves activitats i els usuaris o els seus representants legals.

Decret legislatiu 1/1988, de 28 de gener, pel qual s'aprova la refosa dels preceptes de la Llei 5/1981, de 4 de juny, i la Llei 17/1987, de 13 de juliol, en un text únic, en matèria d'Administració Hidràulica (DOGC 962, de 7 de març de 1988).

En exercici de la delegació atorgada per la Llei 17/1987, de 13 de juliol, reguladora de l'Administració Hidràulica de Catalunya, aquest Decret Legislatiu refon en un text únic l'esmentada Llei i la Llei 5/1981, de 4 de juny, de desplegament legislatiu en matèria d'evacuació i tractament d'aigües residuals. El text refós, en el títol preliminar, configura en el seu conjunt l'administració hidràulica de Catalunya, amb indicació dels òrgans i entitats que la integren: Direcció General d'Obres Hidràuliques, Junta d'Aigües de Catalunya i Junta de Sanejament. El títol primer es dedica a aigües i obres hidràuliques, i el títol segon, al sanejament.

Decret 68/1988, de 10 de març, sobre acceptació per la Generalitat de Catalunya, les seves entitats autònomes, empreses públiques i entitats gestores de la Seguretat Social d'aval i fiances prestats dins l'àmbit de la contractació administrativa per les Societats de Ga-

rança Recíproca (DOGC 977, de 13 d'abril de 1988).

Decret 79/1988, de 12 d'abril, sobre normes complementàries per a les eleccions al Parlament de Catalunya (DOGC 978, de 15 d'abril de 1988). Correcció d'errades en el DOGC 986, de 2 de maig de 1988.

Decret 88/1988, de 28 de març, d'aprovació del Reglament de l'Institut Cartogràfic de Catalunya (DOGC 981, de 22 d'abril de 1988). Correcció d'errada en el DOGC 1004, de 13 de juny de 1988.

Per tal de completar l'organització de l'Institut Cartogràfic de Catalunya, creat per la Llei 11/1982, de 8 d'octubre, s'aprova el Reglament que regula la naturalesa, les finalitats i les funcions de l'Institut, la seva organització, el seu règim econòmic-financer i el seu règim jurídic.

Decret 101/1988, de 28 de març, pel qual es modifiquen la composició de les Comissions territorials i de la Comissió Central d'Indústries i Activitats Classificades (DOGC 987, de 4 de maig de 1988).

S'incorpora a totes les Comissions Territorials d'Indústries i Activitats Classificades un vocal en representació del Departament de Comerç i Turisme i un representant de la Direcció General del Joc i d'Espectacles. Així mateix s'incorporen a la Comissió Central, com a vocals, el Director General de Consum i Disciplina de Mercat i el Director General del Joc i d'Espectacles.

Decret 102/1988, de 14 d'abril, de subvencions als préstecs de les empreses i de les corporacions locals per al reequilibrament industrial de Catalunya

(DOGC 987, de 4 de maig de 1988). Correcció d'errada en el DOGC 1002, de 8 de juny de 1988.

El Departament d'Indústria i Energia, en la seva activitat d'ajuda a les petites i mitjanes empreses, preveu la concessió de subvencions a les empreses situades en les zones i sectors d'actuació preferent que es relacionen en Annex (energia i aigua, indústries transformadores dels metalls, mecànica de precisió i altres indústries manufactureres). Així mateix obre una altra línia d'actuació dirigida a aconseguir l'abaratament dels costos financers que les corporacions locals, directament o indirecta, assumeixen per a la urbanització de sòl industrial; a tal fi, les corporacions locals podran sol·licitar les ajudes que preveu el Decret 102/1988, de 14 d'abril, per a la concertació d'operacions de préstec amb les entitats financeres amb les quals el Departament d'Indústria i Energia hagi establert els oportuns convenis de col·laboració.

Decret 103/1988, de 28 de març, pel qual es regula la instal·lació i el funcionament dels parcs aquàtics (DOGC 990, d'11 de maig de 1988).

El Decret 103/1988, de 28 de març, elaborat conjuntament pels Departaments de Governació, Sanitat i Seguretat Social, Política Territorial i Obres Públiques, Indústria i Energia, Comerç, Consum i Turisme i de Treball, defineix l'activitat de parc aquàtic, regula el procediment d'autorització d'instal·lació —la sol·licitud s'adreça a l'Ajuntament, que la trasllada a la Comissió Territorial d'Indústria i Activitats Classificades, perquè emeti informe, i a la Direcció General de Turisme. És l'Ajuntament qui autoritza o no l'activitat, si bé l'informe de la Comissió d'Activitats Classificades

és vinculant pel que fa als condicionants, les limitacions o el refús de l'aprovació del projecte. Un cop l'any, els parcs se sotmetran a una revisió que haurà de portar a terme, a petició del titular, una Entitat d'Inspecció i Control concessionària de la Generalitat. El Decret regula també les condicions generals de construcció de les instal·lacions de parcs aquàtics, enumera les obligacions i drets de l'empresa i dels usuaris, i estableix el règim d'infraccions i de sancions. Es preveuen sancions de fins a 25 milions de pessetes i el tancament de l'establiment fins a cinc anys. S'atribueix als Ajuntaments la funció de vetllar el compliment del Reglament i se'ls faulta per a imposar multes de fins a 250.000 pes.

Decret 110/1988, de 5 de maig, pel qual es regula la Xarxa d'Arxius Històrics Comarcals (DOGC 995, de 25 de maig de 1988).

Decret que desplega la Llei 6/1985, de 26 d'abril, d'arxius. Preveu que constitueixen la Xarxa d'Arxius Històrics Comarcals tots els arxius històrics comarcals, així com els arxius històrics que el Departament de Cultura creï o hi integri. S'atribueixen als arxius històrics de titularitat estatal gestionats per la Generalitat les funcions i la prestació dels serveis dels arxius històrics comarcals en les comarques respectives. Preveu la incorporació dels Consells Comarcals en els convenis que regeixen els Arxius Històrics integrats a la Xarxa en el termini d'un any.

Decret 112/1988, de 5 de maig, pel qual es regulen la composició, l'organització i les funcions de la Comissió de Cooperació Local de Catalunya (DOGC 996, de 27 de maig de 1988).

La Comissió de Cooperació Local de Catalunya, creada per la Llei 8/1987, de 15 d'abril, és l'òrgan paritari format per representants de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals, encarregat de formular el Pla director d'inversions locals i els seus programes anuals. S'adscriu orgànicament al Departament de Governació. El Decret 112/1988, de 5 de maig, en regula les funcions, l'organització i el funcionament. Es preveuen les subcomissions territorials de les circumscripcions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, les quals s'hauran d'ajustar, en el seu moment, a la divisió territorial en regions que estableixi la Llei a què es refereix la disposició addicional 2 de la Llei 5/1987, del règim provisional de les diputacions provincials.

Decret 114/1988, de 7 d'abril, d'avaluació de l'impacte ambiental (DOGC 1000, de 3 de juny de 1988).

Decret dictat a proposta dels Consellers de Governació, Cultura, Sanitat i Seguretat Social, Política Territorial i Obres Públiques, Agricultura, Ramaderia i Pesca i Indústria i Energia, que estableix que s'hauran de sotmetre a una avaluació d'impacte ambiental els projectes públics o privats que es relacionen en annex i que són, a grans trets, els següents: refineries de petroli, centrals tèrmiques, magatzems de residus radioactius, plantes siderúrgiques integrals, instal·lacions d'extracció, tractament o transformació d'amiant, instal·lacions químiques integrades, autopistes, autovies, línies de ferrocarril, aeroports, ports, instal·lacions de tractament de residus especials i de tractament de residus urbans, grans preses, primeres repoblacions i les obres i instal·lacions que puguin perjudicar notòriament els

espais naturals protegits. L'estudi d'impacte se sotmetrà a informació pública i serà avaluat per la Comissió Central d'Indústries i Activitats Classificades.

Decret 118/1988, de 5 de maig, pel qual es regulen la composició, l'organització i les funcions de la Comissió de Govern Local de Catalunya (DOGC 1000, de 3 de juny de 1988).

Creada per la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, la Comissió de Govern Local de Catalunya és l'òrgan permanent de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i les administracions locals. El Decret 118/1988, de 5 de maig, en regula l'organització, el funcionament i les atribucions, entre les quals destaca la de vetllar pel compliment del principi d'autonomia local. En l'exercici d'aquesta funció, el ple de la Comissió pot demanar dictamen al Consell Consultiu de la Generalitat i pot sol·licitar dels òrgans de la Generalitat legitimats la interposició de recursos d'inconstitucionalitat o conflictes de competència davant del Tribunal Constitucional, quan consideri que una llei, una disposició o un acte vulnera el principi constitucional d'autonomia. La Comissió de Govern Local, per conducte del President i amb acord previ del ple, pot requerir de les institucions, organismes i serveis de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals la realització d'estudis i l'emissió d'informes.

Decret 121/1988, de 16 de maig, d'integració en els cossos especials de funcionaris de la Generalitat, dels funcionaris procedents d'altres administracions públiques (DOGC 1004, de 13 de juny de 1988).

Decret 141/1988, de 4 de juliol, de creació del Departament de Benestar Social. Com a conseqüència de les últimes eleccions autonòmiques celebrades i també de l'aprovació pel Parlament de Catalunya del programa de govern corresponent, mitjançant aquest Decret es crea el Departament de Benestar Social.

Ordre de 20 de juny de 1988, per la qual es modifica l'horari del pla d'estudis de la Formació Professional de 1' grau.

Ordre de 28 de juny de 1988, per la qual es modifica l'horari del pla d'estudis del Batxillerat Unificat i Polivalent.

Es tracta, en ambdós casos, que els centres docents d'aquests nivells puguin exercir l'autonomia que els reconeix l'article 15 de la Llei Orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació.

Decret 144/1988, de 5 de juliol, pel qual es redistribueixen parcialment les competències i les funcions que corresponen als departaments de la Generalitat.

Es redistribueixen parcialment les competències i les funcions que corresponen als departaments de Presidència, Treball, Indústria i Energia i Ensenyament, com a conseqüència de la creació del de Benestar Social.

Decret 140/1988, de 24 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de Demarcació Territorial i Població dels ens locals.

Es reglamenten els aspectes referents al territori, la denominació, la capitalitat i la població, que la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya regula en els seus trets essencials.

Ordre de 10 de juny de 1988, per la qual s'aprova el Reglament de les Unitats de Voluntaris Forestals de Catalunya

Es creen les Unitats de Voluntaris Forestals de Catalunya, que estan constituïdes per totes aquelles persones que, havent estat admeses, realitzen tasques d'ajut en la prevenció d'incendis i en la conservació del patrimoni natural de Catalunya, en col·laboració amb el Cos d'Agents Rurals de la Generalitat.

Aquestes Unitats actuen en tot el territori de Catalunya.

Decret 157/1988, d'11 de juliol, pel qual es crea la Comissió per a les relacions institucionals amb l'Estat.

És una Comissió que actua com a òrgan col·legiat de caràcter consultiu i sense personalitat jurídica que informa i assessora políticament el President de la Generalitat en tot el que faci referència a les relacions amb les institucions de l'Estat i les seves administracions.

Decret 184/1988, d'11 de juliol, sobre la composició i la constitució dels consells escolars territorials.

La Llei 25/1985, de 10 de desembre, dels consells escolars, estructurarà nous organismes col·legiats per potenciar i fer més efectiva la participació dels sectors afectats en la programació general de l'ensenyament no universitari a Catalunya a través de la creació de tres graus o organismes de consulta i participació. Es creen així, el Consell Escolar de Catalunya, els Consells Escolars Territorials i els Consells Escolars Municipals.

En aquest Decret, dictat en desplegament de l'article 11 de la Llei esmentada, es regulen la composició i la constitució dels consells escolars territorials, així com la designació dels

seus membres, que són els següents: Quatre representants del professorat; quatre representants dels pares dels alumnes; quatre representants d'alumnes; dos representants del personal d'administració i serveis; un representant designat per cada una de les organitzacions sindicals amb més representativitat del territori, dins el món de l'educació; un representant designat per cada una de les organitzacions empresarials amb més representativitat del territori, dins el món de l'educació; cinc representants de l'Administració educativa; cinc representants dels municipis del territori i quatre representants dels centres docents públics i privats, dels diversos nivells educatius del territori.

Els consells escolars territorials coincideixen amb l'àmbit dels serveis territorials en què s'estructura l'Administració educativa.

Decret 197/1988, d'1 d'agost, pel qual es crea la Comissió mixta de traspàs de serveis i recursos de les diputacions a la Generalitat o als consells comarcals i se n'estableix la composició, l'organització i el funcionament.

Amb aquest Decret es dona compliment a la disposició addicional 3 de la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials.

La Comissió esmentada és l'òrgan encarregat de proposar al Consell Executiu els acords relatius al traspàs de serveis i recursos de les Diputacions de la Generalitat o als Consells Comarcals, per tal que siguin aprovats mitjançant Decret. Es compon de vuit representants de la Generalitat, quatre representants de les diputacions catalanes i quatre representants dels consells comarcals.

Resolució de 8 de setembre de 1988, per la qual s'aprova la normativa general dels Jocs Esportius Escolars de Catalunya.

La finalitat d'aquesta iniciativa és promoure l'esport en el vessant competitiu i facilitar així l'accés a l'activitat esportiva al màxim nombre de joves en edat escolar i millorar-ne el seu nivell tècnic. Els Jocs Esportius Escolars de Catalunya són un programa establert per la Secretaria General de l'Esport de la Generalitat de Catalunya, el desplegament i l'execució del qual, s'encomana a la Direcció General de l'Esport.

Decret 256/1988, de 19 de setembre, pel qual es declaren inhàbils els dissabtes a tots els efectes relacionats amb la hisenda de la Generalitat.

Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament del Patrimoni dels Ens Locals.

Es desplega reglamentàriament el capítol I del Títol 13 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, que defineix els béns i els drets que componen el patrimoni dels ens locals i en regula els aspectes essencials del seu règim jurídic.

Decret 360/1988, de 12 de desembre, pel qual es crea en el Departament de Política Territorial i Obres Públiques la Direcció General del Medi Ambient.

La creació d'aquesta Direcció General respon a la necessitat d'atendre l'especial significació que ha adquirit la protecció del medi ambient en compliment del mandat que conté l'article 45 de la Constitució.

Es tracta també, d'altra banda, d'establir una gestió unitària dels diferents aspectes que incideixen en l'adopció d'una política de prevenció del medi ambient.

Decret 375/1988, d'1 de desembre, sobre control de qualitat de l'edificació.

S'instrumenta la supervisió per part de l'Administració de la Generalitat

de Catalunya, de la qualitat de l'edificació en els aspectes de seguretat, durabilitat i confort. Es precisen i classifiquen, a més, els controls de la qualitat esmentada.

2.3. DICTÀMENS DEL CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura d'Ester Andreu

Dictamen núm. 144 sobre l'adequació constitucional i estatutària del dictamen de la Comissió de política cultural sobre el projecte de llei de l'esport i les esmenes i els vots particulars reservats per defensar en el Ple

Sol·licitants:

G. p. PSUC, Popular i Socialista

Ponent:

Enric Argullol i Murgadas

Resum de les principals qüestions estudiades

El Dictamen estudia l'ordre de competències en matèria esportiva. Comença l'anàlisi a partir dels títols específics relatius a l'esport (148.1 CE; 9.24 EAC), però també estudia altres títols competencials que es projecten sobre la cultura física i l'esport (activitats culturals, règim local...) i especialment s'endinsa en l'estudi de l'ordre competencial en matèria d'associacions. També estudia la problemàtica del domicili de les persones jurídiques en relació a la delimitació de l'àmbit competencial de la competència reconeguda a l'article 9.24 de l'EAC, la significació de l'article 22.3 de la CE, l'abast de la competència reconeguda a l'article 9.3 de l'EAC i l'aplicació dels principis del Dret sancionador a l'activitat disciplinària esportiva.

Conclusió

El Dictamen de la Comissió de Política Cultural del Parlament de Catalunya sobre el Projecte de Llei de l'esport és

adequat a la Constitució i a l'Estatut de Catalunya a excepció dels articles 31, 35 darrer paràgraf i 71 segon paràgraf.

Extracte dels fonaments

«II. (...) Començarem pels títols específics relatius a l'esport.

»La Constitució no reserva a l'Estat cap competència expressa en matèria d'esport, sinó que fins i tot inclou la promoció de l'esport entre les matèries relacionades a l'article 148.1 que configuren l'àmbit en què les Comunitats Autònomes institucionalitzades a través del procediment ordinari poden, ja d'entrada, assumir competències.

»L'estatut de Catalunya conté una previsió clara sobre la competència autonòmica en aquest àmbit. L'article 9 atribueix a la Generalitat la competència exclusiva —és a dir, d'acord amb l'article 25.2 EAC, les potestats legislativa i reglamentària i la funció executiva—, en matèria d'esport i lleure. Com es pot comprovar, a més, l'enunciat estatutari prescindeix de qualsevol al·lusió a la forma de l'acció pública, diferentment d'allò que s'indica a l'article 148.1.19 CE que la qualifica de promoció o de foment.

»(...) subsistència de competències estatals en aquesta matèria malgrat el silenci de l'article 149.1 CE, aspecte del qual cal deixar constància.

»(...) "constitueix, doncs, una competència estatal la direcció i tutela de l'esport d'alta competició."

»(...) l'òbvia acotació territorial de les competències autonòmiques i el caràcter estatal i internacional d'algunes activitats esportives constitueixen també dades il·lustratives de la subsistència de competències estatals en aquest camp que també poden trobar suport en la lectura de l'article 149.2 CE que es conté en la jurisprudència constitucional, ja que no és estrany que l'educació física i l'esport es considerin referibles al concepte més ampli de cultura o activitat cultural. En aquell sentit, cal recordar la sentència del Tribunal Constitucional 1/1986, del 10 de gener, en la qual s'afirma el següent: "... pues si ésta (la Comunitat Autònoma) tiene, sin duda, competencias en materia deportiva con arreglo a un Estatuto de Autonomía, no es menos cierto que estas competencias, como cualesquiera otras de las que ostente, no pueden desplegarse sobre entes que, como en este caso ocurre, existen y desarrollan sus actividades en un ámbito nacional sustraído ya al ejercicio de las potestades autonómicas, estando la autonomía constitucionalmente garantizada a las Comunidades Autónomas, al servicio de la gestión de sus intereses propios (art. 137 de la Constitución), limitados racione loci (art. 25.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), y no siendo desde ella posible, ciertamente, la afectación... de intereses que son propios del deporte federado español en su conjunto".

»Una de les característiques de l'ordenament esportiu (...) és el *substractum* associatiu que constitueix la base i que conforma la seva mateixa estructuració amb una transcendència i significació que tindrem ocasió de posar en relleu en aquest escrit. Conseqüentment, ens hem de plantejar també quin és l'ordre de competències en matèria d'associacions. En aquest sentit, és essencial la clàusula de l'article 9.24 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en

matèria de "... associacions de caràcter docent, cultural, artístic, benèfic-assistencial i similars, que exerceixen principalment llurs funcions a Catalunya". Encara que no s'esmenten especialment les associacions esportives, no sembla que es pugui posar cap obstacle per considerar-les incloses dintre la referència genèrica amb què tanca l'enunciació de finalitats. L'acotació de la competència de la Generalitat pot ésser donada, però, per altres elements: a) les associacions són fruit d'un dret fonamental contemplat i regulat a l'article 22 CE, les normes de desenvolupament del qual estan reservades a l'Estat, ja que han de tenir la qualitat de llei orgànica (art. 81 CE); b) l'Estat té la competència exclusiva, segons l'article 149.1.1 CE, per a la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets; per tant, també del dret d'associació; c) l'Estat té també competència exclusiva en matèria de legislació civil (art. 149.1.8 CE) i processal sens perjudici de les especialitats que en aquest ordre es deriven necessàriament de les particularitats del Dret substantiu de les Comunitats Autònomes (art. 149.1.6. CE); i d) la regulació estatal dels tributs i dels beneficis que hi estan relacionats és competència del poder central.

»Així mateix, cal tenir en compte la distribució de competències en matèria de règim local en tant que en l'ordenació de les activitats esportives es pot incidir en la configuració de les atribucions de les entitats locals. (...)

»Així doncs, la Generalitat és competent en matèria d'esport i té totes les potestats públiques en aquest camp segons l'article 9.29 EAC. Ara bé, la contundència que sembla desprendre's d'aquest enunciat s'ha de matisar com a conseqüència que subsisteixen facultats estatals en aquest camp i que el títol específic de l'esport no és l'únic que es projecta sobre la cultura física i l'esport, ja que,

en part com a conseqüència de les mateixes peculiaritats del fenomen esportiu, s'han de tenir en compte altres regles de distribució de les competències entre l'Estat i la Generalitat, singularment amb vista a les associacions (...).

»III. (...) L'article 27 del Projecte, en identificar les entitats esportives que s'han d'inscriure en el Registre, ho fa en funció "que tinguin la seva seu social a Catalunya". Hi ha una esmena, la número 68, que afegeix al criteri de la seu el de l'exercici de "llurs principals funcions".

»(...) Exposades les dades normatives més significatives, cal examinar si la referència del Projecte al domicili implica una desviació de l'article 9.24 EAC susceptible de generar la incompetència de la Generalitat.

»Al nostre Dictamen número 24 (f. XII) vam estudiar amb cert detall la problemàtica del domicili de les persones jurídiques. (...).

»Així, doncs, podem afirmar que hi ha un principi general en virtut del qual malgrat que la Llei, els estatuts o les regles de fundació puguin establir un determinat domicili per a una persona jurídica, és normal i adient que aquest domicili coincideixi amb el lloc o la localitat on porti a terme, principalment, les seves activitats."

»D'altra banda, els mateixos termes de la fórmula de l'article 9.24 EAC són susceptibles de dues lectures segons que l'exercici de les funcions s'entengui com a activitat d'organització, gestió o administració, o bé s'assimili a activitat de realització d'objectius o similars. Encara que les dues perspectives es projecten sovint en una mateixa dimensió territorial és perfectament possible el cas en què es realitzen activitats fora de Catalunya —així és en el supòsit dels clubs que participen en competicions espanyoles.

»L'assimilació de l'exercici de les funcions a l'assoliment de finalitats condueix

a resultats insatisfactoris, principalment pel que fa a la certesa dels àmbits de competències, que és una qüestió d'ordre públic, ja que només es té certesa una vegada s'han realitzat efectivament els fins, activitat que, a més, és variable al llarg del temps, i que en ocasions pot ésser difícil identificar la dimensió territorial de les finalitats. Amb molta més seguretat s'obté la delimitació de l'àmbit competencial si entenem la fórmula estatutària en el primer sentit que presenta una més gran estabilitat i posa precisament l'èmfasi en allò que és essencial en la continuïtat de l'associació. D'altra banda, l'adverbi 'principalment', de difícil mesura en la interpretació que ho assimila a les finalitats, és fàcilment intel·ligible en l'altre cas.

»Per les raons que acabem d'assenyalar, la identificació de les entitats sotmeses al Registre en funció del domicili social a Catalunya no implica un desconeixement del criteri estatutari, ja que la seu a Catalunya deriva i està lligada al fet de desplegar a Catalunya principalment les seves funcions.

»Cal fer encara dues precisions. La fórmula recollida a l'acord de traspàs de serveis per la mateixa naturalesa d'aquests, amb valor interpretatiu però no preceptiu, no obsta al plantejament que es manté en aquestes pàgines. En aquest sentit, a més, les peculiaritats de l'ordenament esportiu i del seu associacionisme amb la integració federativa permet —i pràcticament exigeix— la interpretació abans defensada sobre la fórmula estatutària. Tinguem en compte en darrer terme que la precisió de l'article 27 del Projecte que hem analitzat se situa en un context en el qual, a través de la relació de les entitats esportives, no federatives amb les federacions catalanes i amb l'acotació de l'àmbit territorial d'aquestes a l'article 17 del Projecte, es confirma la plena adequació a la clàusula estatutària. També ho és l'esmena número 68.

»IV. L'article 28 del Projecte preveu que la inscripció d'un club, associació, agrupació o federació esportiva comporta el seu reconeixement legal. A més d'aquesta previsió, expressament sotmesa a consulta, s'ha de tenir en compte que l'article 7 preveu la ratificació dels estatuts de clubs i associacions per l'administració esportiva i l'article 20 disposa que per al reconeixement legal d'una federació esportiva catalana cal l'aprovació prèvia i la ratificació dels estatuts per l'administració esportiva, a més de la inscripció en el Registre.

»Cal fer constar l'existència de l'esmena número 71, que propugna la supressió de la totalitat de l'article 28.

»Com expressament assenyala la sol·licitud de dictamen, cal interrogar-se sobre l'adequació de l'esmentada previsió de l'article 28 a l'article 22.3 CE (...)

»1. L'estudi de les qüestions plantejades en relació amb l'article 28 i concordants del Projecte pivota essencialment entorn de la significació de l'article 22.3 CE. (...)

»La necessitat de diferenciar entre constitució de l'associació i atribució de personalitat jurídica es deriva, a més de la diferenciada naturalesa dels dos fets, dels mateixos termes de l'article 22 CE. Si s'entén literalment l'expressió "a efectes de publicitat" resultaria que una associació no inscrita seria secreta, i, per tant, prohibida. En conseqüència, qualsevol associació per no ésser prohibida hauria d'inscriure's, la qual cosa comporta una reducció de l'abast de l'exercici del dret d'associació. Tot exercici hauria d'ésser comunicat i la comunicació es convertiria, de fet, si esgotem l'argumentació, en un requisit constitutiu del mateix exercici de la llibertat d'associació. No sembla que aquesta sigui l'orientació que reforci el dret d'associació.

»El que succeeix és que no tota associació no inscrita és una associació secreta

i prohibida sinó que, a la llum de l'article 22 CE, poden existir dos tipus d'associacions: les associacions inscrites i les no inscrites. Aquestes darreres no gaudirien de personalitat jurídica, qualitat que es derivaria de la inscripció en el Registre. D'aquesta manera, l'exercici del dret d'associació no depèn de l'atorgament o denegació del registre, sinó que se situa al marge de qualsevol actuació administrativa. Només algunes, les inscrites, assolirien el tractament especial que comporta la personalitat jurídica. Preciament d'aquest *status* es deriven situacions que afecten tercers i els mateixos poders públics. Per això, també s'ha de mantenir la relació entre inscripció i personalitat. D'altra banda, aquest és l'enfocament contingut en les legislacions específiques que regulen dos supòsits particulars d'associació com són els sindicats i els partits (Lleis d'1 d'abril de 1977 i de 4 de desembre de 1978), com també el de la Llei de Cultura Física i Esport de 1980 respecte a clubs i federacions esportives.

»Des d'aquesta perspectiva la fórmula de l'article 28 del Projecte no seria contrària a l'article 22.3 CE sinó coherent amb aquest en tant que el reconeixement legal, implicant l'atorgament de personalitat jurídica, seria una aplicació més, i perfectament correcta, de la previsió constitucional. (...)

»La llarga exposició de la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional ens permet indicar les consideracions concretes següents:

»a) El règim de federacions i clubs amb els respectius requisits per a la constitució i el reconeixement no es poden entendre en el sentit d'excloure associacions de segon grau i altres clubs o associacions primàries al marge de la legislació específica esportiva, que també es dediquen a la

pràctica dels esports que constitueixen l'objecte d'unes i altres.

- »b) Es pot limitar a una el nombre de federacions oficials per cada modalitat i cada àmbit territorial.
- »c) La participació en competicions oficials es pot relacionar amb la configuració de les entitats esportives segons la llei reguladora.

»L'absència d'una expressió que limiti l'abast del reconeixement legal derivat de la inscripció en el Registre d'Entitats esportives catalanes als efectes de la llei el Projecte de la qual estem dictaminant, si comportés la denegació de la possible existència d'entitats esportives al marge d'aquest ordenament esportiu implicaria una infracció de l'article 22.3 CE.

»Ara bé, l'acotació dels efectes del reconeixement pot deduir-se de la mateixa significació del Projecte en què es tracta de regular uns determinants, encara que preponderants, instruments de pràctica esportiva. En aquest sentit, es podria afirmar que l'acotació de l'abast dels efectes és implícita. De totes maneres, l'absència d'una referència expressa a l'article 28 troba un suficient contrapès en unes altres determinacions del Projecte que juguen en cada supòsit el mateix paper. L'article 5 del Projecte, en definir els clubs i associacions esportives, explicita clarament que ho fa "als efectes d'aquesta llei". El mateix succeeix a l'article 13 en relació amb les agrupacions esportives. La configuració singular de les federacions —recordem-ho, entitats privades, que en part exerceixen funcions públiques— fa innecessària l'expressió.

»Així doncs, encara que l'article 28 del Projecte no especifica que el reconeixement legal que comporta la inscripció en el Registre d'entitats esportives catalanes ho és als efectes de la llei que regula el registre, això es dedueix tant del mateix precepte com, sobretot, de la totali-

tat del text legal i singularment i de forma expressa dels preceptes que contenen una definició de les entitats esportives bàsiques o de la configuració de les federacions, encara que òbviament la inclusió de la fórmula seria aclaridora. Conseqüentment, el projecte no exclou que puguin existir associacions esportives privades al marge de la seva regulació. En conclusió, i a la llum de la doctrina del Tribunal Constitucional, no hi ha en els termes de l'article 28 relatiu al reconeixement legal derivat de la inscripció en el Registre d'Entitats Esportives infracció de l'ordenament constitucional, i concretament de l'article 22.3 CE.

»V. En la sol·licitud es fa esment d'un altre aspecte de l'article 28 del Projecte. Es tracta de la previsió segons la qual la inscripció en el Registre d'Entitats Esportives és "requisit essencial per optar als ajuts o suports que la Generalitat de Catalunya o altres administracions públiques puguin concedir". El segon paràgraf del mateix article preveu que l'adscripció en el Registre de les entitats regulades per altres disposicions legals "els permetrà, tanmateix, d'optar als ajuts o beneficis que les administracions públiques catalanes puguin concedir". Com es veu, hi ha una diferència en l'al·lusió a les administracions subvencionades. En el primer cas, la referència és a totes les administracions públiques, per tant també l'estatal; en el segon només l'administració autonòmica i les locals de Catalunya.

»Respecte d'aquest punt de l'article 28 hi ha una esmena, la número 72, que circumscriu la referència als ajuts de la Generalitat. Cal recordar a més l'esmena número 71, de supressió de tot l'article.

»(...) ¿pot la Generalitat, per raó de la seva competència exclusiva en matèria d'esport o en virtut d'altres títols, prohibir que en determinats supòsits s'estableixi una relació subvencional entre

l'administració estatal o bé les administracions locals catalanes i les entitats esportives? La resposta, al nostre entendre, ha de ser positiva, llevat del cas de subvencions emparades en els aspectes de l'àmbit esportiu de competència estatal. A més, respecte a les administracions locals de Catalunya, d'acord amb les disposicions del legislador bàsic, en ser precisament la Comunitat Autònoma, en els sectors de les seves competències, qui ha d'establir les competències municipals (art. 25 de la Llei de Bases de Règim Local) o d'altres entitats (per exemple les Diputacions, art. 36), en la definició de les atribucions de les corporacions locals pot acotar-se, com un element d'aquesta regulació, que només poden ser objecte de mesures de foment esportiu les entitats esportives regularment constituïdes.

»En conseqüència, l'incís final del primer paràgraf de l'article 28 del projecte "d'altres administracions públiques" amb les matisacions indicades és adequat a l'ordre constitucional. L'esmena núm. 72 també és adequada a l'ordre constitucional.

»VI. Els paràgrafs segon, tercer i quart de l'article 30 del Projecte preveuen que el Registre de les entitats esportives dona protecció al nom i símbols de les inscrites, prohibeix la utilització no autoritzada de símbols i emblemes olímpics i de noms idèntics a d'altres entitats ja registrades.

»En relació amb aquest article, s'han mantingut tres esmenes: la número 79, de supressió de tot el precepte; la número 80, de supressió de l'incís inicial del segon paràgraf i la número 81, de modificació —sembla— del paràgraf tercer.

»Els grups sol·licitants plantegen la correcció dels enunciats de l'article 30 en relació amb la determinació de l'article 140.1.9 CE, que atorga a l'Estat competència exclusiva pel que fa a la legislació

sobre propietat intel·lectual i industrial, àmbit en el qual les facultats de la Generalitat, segons l'article 11 EAC, són només d'ordre executiu.

»Respecte a això, s'ha de tenir en compte que són coses diferents la regulació frontal, bé sigui general o parcial, d'un sector o una institució, i la simple al·lusió instrumental a aspectes relatius a aquests.

»(...) Allò que està vedat és la regulació de matèries no atribuïdes, però no la inclusió de clàusules similars, extretes d'un ordenament sectorial, però integrades, per la relació instrumental que existeix, en un altre. Dit amb unes altres paraules, les mesures contemplades a l'article 30, encara que es refereixin a aspectes que, si fossin objecte d'una regulació general, òbviament caurien en l'àmbit de les propietats immaterials, no són sinó, en el context en què estan, extrems propis de la regulació de les entitats esportives. No constitueixen una normació de propietat industrial, sinó la utilització de fórmules similars, però a l'àmbit esportiu. És il·lustratiu d'allò que vol dir el darrer paràgraf quan limita la prohibició de la duplicació de denominacions a les entitats esportives i no l'estén a d'altres. (...)

»Així, doncs, no es pot mantenir que els paràgrafs referits de l'article 30 envaeixin l'àmbit de competències de l'Estat i, conseqüentment, siguin contraris a l'ordre constitucional i estatutari. D'altra banda, les esmenes a aquest article són també adequades a l'ordre constitucional.

»VII. L'article 31 del Projecte, que no ens ha estat específicament consultat, preveu que els acords dels òrgans de govern de les entitats esportives contraris a l'ordenament jurídic poden ésser suspesos, anul·lats o modificats per l'autoritat judicial competent a instància de part

afectada o de les administracions esportives.

»Hi ha dues esmenes, les números 82 i 83, de supressió.

»Com fàcilment es comprèn, el problema no rau en les facultats que corresponen als jutges i tribunals en compliment de les lleis i del mateix text constitucional (art. 22.4), sinó en la possibilitat que siguin les corresponents administracions esportives les que puguin iniciar el procés. Ens trobem, per tant, davant un supòsit de legitimació processal a favor d'aquells ens públics que, en l'àmbit territorial de Catalunya, tenen responsabilitats esportives. La qüestió que cal resoldre és si l'incís final de l'esmentat article 31 ("o de les administracions esportives") està en contradicció amb els articles 149.1.6 CE i 9.3 EAC. (...)

»Retornant a l'article 31 del Projecte, sembla oportú descartar-ne dos aspectes fonamentals. En primer lloc, el precepte conté, sens dubte, una norma de caràcter processal; en segon lloc, el tipus de legitimació contemplat no és paragonable ni amb els supòsits contemplats al dret processal civil ni amb els continguts a la Llei Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.

»Doncs, bé, cal esbrinar si el Parlament de Catalunya pot emanar una norma que presenta les característiques a què acabem de referir-nos, atès que la competència exclusiva de l'article 9.3 EAC, en coherència amb el que disposa l'article 149.1.6 CE, s'estén a les "normes processals i de procediment administratiu que es derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat", i, per tant, no abasta la possibilitat de dictar normes processals que cauen en l'àmbit de competències de l'Estat.

»Tenint en compte que l'ordenament jurídic general dóna possibilitats suficients per a la defensa dels interessos a

què es refereix el precepte en matèria de legitimació per exercir les corresponents accions davant els tribunals de Justícia, entenem que en aquest supòsit no es dóna la relació de necessarietat que habilita en aquesta matèria la Generalitat a l'article 149.1.6 CE.

»Una possible ampliació de la posició de la Generalitat no pot trobar suport, a judici del Tribunal Constitucional, en les especialitats a què al·ludeixen els articles 149.1.6 CE i 9 EAC. Aquest és el parer de la sentència 83/1986, del 26 de juny. (...)

»Així, doncs, la competència per regular, amb l'abast més gran, un sector material com és ara l'esport, no comporta la gènesi d'especialitats processals relatives a la legitimació processal de la comunitat autònoma, aspecte intrínsec a la legislació processal que pertoca a l'Estat, ja que "responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales" 8STC 71/1982, del 30 de novembre, f. 20).

»A la llum d'aquesta doctrina i atès que l'article 31 no implica l'existència d'especialitats o particularitats processals, sinó que es limita a modificar les regles generals de la legitimació processal en relació amb un sector concret de l'ordenament jurídic, com és l'esportiu, és obligat de concloure que l'incís final de l'esmentat precepte vulnera l'ordre de competències que dimana de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. En canvi, lògicament, les esmenes números 82 i 83 són adequades a l'ordre constitucional.

»VIII. L'article 35 del Projecte de Llei que estem dictaminant preveu que la Generalitat "podrà declarar entitats esportives de caràcter cívic o social" associacions privades que compleixin determinats requisits. En el darrer paràgraf es disposa el següent:

»“Les entitats que obtinguin les esmentades declaracions gaudiran dels beneficis que els atorga la legislació vigent, sens perjudici que, al marge o juntament amb aquelles declaracions, la Generalitat pugui instituir per a tals entitats esportives un tipus de qualificació que comporti beneficis jurídics, econòmics i fiscals de la seva competència”. (...)

»En canvi, en els procediments previstos a l'article 35 es parteix de l'atribució de competència a l'administració autonòmica per adoptar la decisió definitiva amb vista a atorgar determinades qualificacions a entitats esportives catalanes, cosa davant la qual no hi hauria cap objecció si no fos que, segons es dedueix del darrer paràgraf, que hem transcrit, es vol desprendre automàticament de les declaracions com a entitats de caràcter cívic o social la conseqüència d'atorgar beneficis previstos per la legislació vigent, sense identificar expressament de quina legislació es tracta o de quins beneficis, o de quin tipus. Sembla clar, però, a la llum del darrer incís del paràgraf, que no és la legislació autonòmica, l'al·ludida, ni “beneficis jurídics, econòmics i fiscals” de la competència de la Generalitat els considerats. Més aviat es pot dir que la referència és a les normes i beneficis de l'esfera estatal. (...)

»El plantejament no és acceptable, ja que va més enllà de l'àmbit de competències de la Generalitat. En efecte, el legislador autonòmic no pot ni atribuir a l'administració de la Comunitat Autònoma una funció qualificadora de la qual es desprenen beneficis fiscals d'àmbit estatal, ni lligar la producció de beneficis relatius a ingressos del Tresor. Com en plantejar-se una qüestió en part similar vam tenir ocasió d'advertir en el nostre Dictamen número 7, “el manament contingut en la norma projectada no pot originar-se com a tal manament, d'una Llei

de la Generalitat”. Una altra cosa seria que el precepte autonòmic es limités a assenyalar que les entitats esportives de caràcter cívic o social podran gaudir dels beneficis que els atorgui la legislació en els termes previstos per aquesta.

»En tot cas, en els termes actuals, el darrer paràgraf de l'article 35 no és adequat a l'ordre constitucional i estatutari. Sí que ho seria, en canvi, si s'incorporés l'esmena número 108, que, a més, es podria complementar amb la número 97.

»IX. Els articles 71 i 72, objecte de consulta expressa, contenen disposicions relatives al procediment sancionador i a l'extinció de la responsabilitat disciplinària amb una especial referència a la prescripció d'infraccions i sancions. En la sol·licitud es planteja específicament si aquests preceptes són adequats als drets constitucionals continguts als articles 24 i 25 CE. (...)

»L'article 72 del Projecte no planteja, al nostre entendre, cap aspecte problemàtic respecte a la seva adequació a l'ordre constitucional i no cal fer cap consideració particular. (...)

»L'article 71 regula el procediment per imposar les sancions disciplinàries esportives. (...)

»L'article 71, de discutible factura tècnica, no presenta un contingut homogeni. Mentre que en el supòsit del procediment d'urgència s'indiquen criteris detallats, en el cas de l'ordinari la referència és absolutament genèrica, i s'estableix, a més, un tractament diferent segons que les infraccions siguin greus o molt greus o bé es tracti de faltes lleus. En aquest cas hi ha, però, un pronunciament que hem de prendre en consideració de manera particular. Ens referim a la previsió segons la qual la imposició de sancions es podrà fer sense una preceptiva i prèvia instrucció d'expedient, de manera que es pot deduir que no es donarà audiència a l'interessat. (...)

»Des d'una sentència del 8 de juny de 1981, el Tribunal Constitucional ha entès reiteradament que els principis i les garanties de l'article 24 CE s'apliquen també a l'activitat sancionadora de l'Administració. (...)

»Certament, no es pot assimilar automàticament la potestat disciplinària a l'activitat sancionadora de les Administracions públiques i, com hem destacat ja diverses vegades, l'ordenament esportiu presenta unes peculiaritats notables principalment com a conseqüència de la base associativa privada del sector i del seu enllaç amb el moviment olímpic internacional. Ara bé, no es pot perdre de vista la progressiva juridificació d'alguns dels aspectes de l'activitat esportiva, ni oblidar concretament que, de fet, si bé amb diferent intensitat, les diverses entitats esportives associatives exerceixen funcions públiques delegades, com hem posat en relleu en un altre fonament d'aquest dictamen. A més, la mateixa potestat disciplinària no és una facultat pròpia de les entitats associatives privades, sinó una facultat atorgada. L'article 64 del Projecte és, en aquest sentit, prou eloqüent: "S'entén per potestat disciplinària la facultat atorgada a les entitats esportives legalment constituïdes a què es refereix el Títol I d'aquesta Llei i al Comitè Català de Disciplina Esportiva per imposar sancions amb motiu de la comissió d'infraccions a les regles de joc i a la disciplina esportiva per part dels subjectes esportius corresponents que legalment siguin d'aplicació". Per tant, amb certes matisacions es pot considerar que l'activitat disciplinària esportiva es pot assimilar a la potestat sancionadora de les administracions públiques o és, fins i tot, una manifestació peculiar d'aquesta.

»Encara es pot fer una altra consideració. Els criteris centrals que es desprenen de l'article 24 CE són un primer desenvolupament, a la mateixa Constitució, dels

principis fonamentals continguts a l'article 9 CE, particularment del de seguretat jurídica, que pot quedar pertorbat no només com a conseqüència de l'acció dels poders públics. La necessitat d'escoltar preventivament el subjecte al qual es pot imposar una sanció, encara que sigui menor perquè correspongui a infraccions lleus, constitueix una derivació imprescindible d'aquests principis.

»Així doncs, la determinació continguda al segon paràgraf de l'article 71 del Projecte no és adequada a la Constitució. Coherentment, l'esmena núm. 271 és perfectament adequada a l'ordre constitucional.

»X. 1. La Disposició Addicional 2a. fa aplicació d'allò previst a la Llei 5/1987, del 4 d'abril, del Règim Provisional de les Competències de les Diputacions Provincials. (...)

»La Disposició Transitòria 3a. disposa regles provisionals per calcular la quantia dels recursos a transferir a partir de les consignacions dels pressupostos provincials per a l'any 1987.

»La Disposició Transitòria 1a. estableix un règim transitori per coordinar, mentre no sigui efectiu el traspàs a l'administració autonòmica, les inversions provincials en instal·lacions i equips esportius, que hauran de fer-se d'acord amb les previsions i determinacions del Pla Director i Programes d'actuació previstos a la Llei, com també pel que fa als recursos destinats als municipis segons el Pla únic d'Obres i Serveis.

»En la sol·licitud es demana expressament l'estudi de l'adequació constitucional de les disposicions del Projecte que s'acaben d'esmentar fent una referència específica als articles 33.2 i 3, 43.4, 137, 141 i 142 CE. (...)

»2. Com hem dit, i com indica expressament la Disposició Addicional 2a. del Projecte, les seves determinacions

són, de fet, una aplicació concreta de la regulació continguda a la Llei de Catalunya 5/1987, del 4 d'abril, del Règim Provisional de les Competències de les Diputacions Provincials. El Dictamen de la corresponent Comissió del Parlament de Catalunya sobre el Projecte d'aquesta Llei va ser objecte de consideració per part d'aquest Consell Consultiu, que va emetre el Dictamen número 132. En aquest Dictamen s'exposà el parer que, en principi, el procediment establert per a la transferència de competències de les Diputacions a la Generalitat era correcte a la llum de les previsions constitucionals en els termes generals en què hi era contemplat, encara que lògicament s'hauria de contrastar en cada supòsit d'aplicació l'adequació de les normes corresponents.

»Per tant, en aquesta ocasió ens haurérem de plantejar de manera particular si els termes concrets amb què es preveu la reassignació de les competències provincials en l'àmbit de l'esport i els criteris que s'avancen sobre el traspass de mitjans i recursos respecten el marc constitucional i estatutari. Això no obstant, per realitzar aquesta operació cal tornar sobre els criteris generals que, en aquest sentit, es desprenen del bloc de la constitucionalitat, tenint en compte a més la interpretació feta per la justícia constitucional. I ho farem de la mà del nostre Dictamen número 132. (...)

»Per tant, ni l'article 137 ni l'article 141 CE són en ells mateixos cap obstacle per a la reassignació de competències ni concretament per a una reducció de les competències provincials a favor d'altres entitats territorials i concretament de la Comunitat Autònoma. (...)

»Dit això, l'objecte de la nostra atenció s'ha de centrar bàsicament en dos extrems: si concretament la reassignació de competències respecta allò que contribueix a definir "la imatge que de la mateixa té la consciència social en cada

tiempo y lugar" (STC del 28 de juliol de 1981) i si més concretament les bases establertes pel legislador estatal que, com hem dit, i com vam estudiar al nostre Dictamen número 132, pel que fa a competències provincials, es concreten de forma necessària en l'activitat de cooperació i assistència als municipis.

»La lletra c) del número 2 de la Disposició Addicional 2a. salva expressament la continuïtat de les competències provincials de suport als municipis en l'àmbit dels esports. Al mateix temps, en les lletres a) i b) es contempla la reassignació de les competències provincials d'actuació directa —o, per dir-ho en termes negatius, que no es concreta en suport als municipis amb les característiques apuntades. Són dos els punts als quals ara hem de donar resposta. En primer lloc, i perquè així es planteja a la sol·licitud, es pot afirmar que a nivell funcional no hi ha contradicció (l'aspecte relatiu als recursos l'estudiarem més endavant).

»La distinció entre les competències provincials es fa en funció dels destinataris. En els enunciats continguts a la lletra a) no s'esmenten mai els municipis com a beneficiaris de l'acció provincial sinó que ho són les entitats esportives o els ciutadans directament. En canvi, a la lletra c), com institucionalment correspon, els destinataris exclusius de l'acció provincial que s'hi contempla són els municipis. No hi ha, doncs, al nostre entendre, contradicció entre les lletres a) i c) del número 2, pel que fa a la definició de competències assumides per la Generalitat i les que continuen en l'esfera de les Diputacions.

»En segon lloc, ens hem de plantejar si l'assumpció de les competències esportives provincials per la Generalitat —amb l'excepció que ja hem assenyalat— és contrària a l'autonomia garantida a les Diputacions als articles 137 i 141 CE. L'argumentació realitzada ens porta a afirmar la

viabilitat constitucional de l'opció continguda en el projecte, ja que la reassignació de competències respecta el nucli de l'autonomia provincial i respecta les determinacions del legislador bàsic. De fet, i és aquest un raonament complementari, si s'aproves el Projecte amb la redacció sotmesa al nostre parer, les Diputacions continuarien gaudint de totes les competències llevat de les relatives a l'àmbit esportiu, i encara amb l'excepció de les relatives al suport als municipis.

»Un segon aspecte de la distribució de competències prevista a la Disposició Addicional 2a. és el relatiu al traspàs de mitjans i recursos. Aquest va ser un aspecte que també va ser objecte d'una atenció diferenciada en el nostre Dictamen número 132. (...)

»Pel que fa al traspàs de béns, no creiem que es plantegi cap dubte. Es tracta de béns públics en què es produeix una successió de titulars com a conseqüència d'un canvi de titularitats de competències. Òbviament, es tracta d'un supòsit que no té res a veure amb les previsions de l'article 33.2 i 3 CE, preceptes que es refereixen a béns de propietat privada. (...)

»D'altra banda, si és correcta la reassignació de les competències esportives de les Diputacions, és lògic el criteri de redistribució dels recursos econòmics, sense veure, en els termes en què està previst, cap contradicció amb l'article 142 CE. Aquest precepte constitucional es limita a afirmar que "les Hisendes locals hauran de disposar dels mitjans suficients per a l'exercici de les funcions que la llei atribueixi a les Corporacions respectives..." Sembla normal que, si la llei redueix les funcions, també quedaran alterades les pautes que perfilen la suficiència. En tot cas, l'article 142 és essencialment principal i no resulta afectat, al nostre entendre, per les previsions del Projecte que dictaminem.

»D'altra banda, cal considerar l'article 43.3 CE. Aquest precepte, en el marc del capítol tercer del títol primer i amb la denominació "Dels principis rectors de la política social i econòmica", conté un conjunt de directrius per als poders públics. Concretament, disposa:

»"3. Els poders públics fomentaran l'educació sanitària, l'educació física i l'esport. Facilitaran també la utilització adequada del lleure".

»Aquesta norma, com moltes altres, assenyala finalitats o objectes de l'acció pública, però no constitueix cap títol de competència per a instàncies públiques concretes. Aquestes, en la mesura que siguin competents i amb les característiques que ho siguin, hauran de dirigir i modular la seva activitat segons les indicacions constitucionals. La reassignació de competències prevista a la disposició que dictaminem no pot trobar cap obstacle en aquest precepte. I, en tot cas, mitjançant les competències provincials, que es mantenen, amb vista a la cooperació i assistència als municipis en l'àmbit esportiu, també es poden realitzar les finalitats indicades a la Constitució.

»En definitiva, la Disposició Addicional 2a. és adequada a l'ordre constitucional i estatutari.

»3. La Disposició Transitòria 1a. estableix un règim transitori per al període comprès entre l'assumpció de la competència per part de la Generalitat, a l'entrada en vigor de la llei el projecte de la qual estem considerant, i el traspàs dels serveis i recursos inherents. Es tracta d'una situació en què les Diputacions, en prestar els serveis, ja no exerceixen competències pròpies. El precepte preveu que aquest exercici, en la mesura que es tracti d'inversions en instal·lacions i equips, s'haurà de fer "d'acord amb les previsions i determinacions del Pla Director i dels programes d'actuació apro-

vats per la Generalitat de Catalunya, segons el que disposa aquesta Llei, sens perjudici de l'aplicació immediata de la normativa del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya, pel que fa als recursos destinats a finançar inversions en instal·lacions i equipaments esportius de competència municipal".

»Les característiques de la gestió que pertoca a les Diputacions durant l'etapa transitòria permeten establir condicionaments com els previstos en la disposició

i, consegüentment, es considera adequada a l'ordre constitucional.

»4. La Disposició Transitòria 3a. estableix un mètode provisional per al càlcul dels recursos a traspassar com a conseqüència de la reassignació de les competències, mentre no s'estableix el mètode de càlcul del percentatge de participació de l'article 12.1 de la Llei de Catalunya 5/1987.

»No s'aprecia cap incorrecció en aquesta determinació, que és, de fet, viària de la Disposició Addicional 2a.»

Dictamen núm. 145 sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 7/1988, del 5 d'abril, de funcionament del Tribunal de Comptes

Sol·licitants:

Consell Executiu de la Generalitat i membres de la Diputació Permanent del G. p. de Convergència i Unió.

Ponent:

Joaquim Borrell i Mestre

Resum de les principals qüestions estudiades

1. Legitimació de la Generalitat per interposar recurs d'inconstitucionalitat contra determinats preceptes de la Llei de Funcionament del Tribunal de Comptes.

2. Determinar si determinats preceptes de la Llei 7/88 poden suposar vulneració de les competències que corresponen a la Generalitat de Catalunya.

Conclusió

L'article 29.1.2. LFTDC és contrari a la Constitució i a l'EAC. Els articles 3, apartats a), b) y c); 5.2; 27.1.2; 28.1, 3, 4 i 6; 29.3; 30.2; 34.2 i la Disposició Transitòria Segona, punt 1 de la LFTDC són adequats a l'ordre constitucional.

Extracte dels fonaments

«(...) II. La primera qüestió sobre la qual s'ha de pronunciar aquest Consell és

la legitimació de la Generalitat de Catalunya per interposar recurs d'inconstitucionalitat contra determinats preceptes de la LFTDC.

»A aquests efectes assenyalem que, a la vista d'allò que disposen els articles 9.1 EAC, que atorguen la competència exclusiva a la Generalitat de Catalunya per a l'organització de les seves institucions d'autogovern, i 42 EAC, pel qual, amb la remissió prèvia als articles 136 i 153 d) CE, es crea la Sindicatura de Comptes, com també els articles 162.1.a) CE i 28.2 i 32.2 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, podem inferir que el Consell Executiu de la Generalitat està legitimat per interposar, si s'escau, recurs d'inconstitucionalitat.

»En suport d'aquesta conclusió cal esmentar la doctrina que sobre aquesta matèria conté la STC 26/1987, de 27 de febrer. (...)

»III. (...) Així doncs, el TDC és l'òrgan suprem fiscalitzador de la gestió econòmica de totes les Comunitats Autònomes, i sota el seu control hi ha tota l'activitat pressupostària i econòmica d'aquelles. Aquesta afirmació, però, s'ha de

matitzar, ja que això no impedeix que hi pugui haver altres institucions fiscalitzadores en el si d'aquelles comunitats. Més endavant insistirem sobre aquesta qüestió. Ara, n'hi ha prou amb indicar que l'article 1.2 LOTDC prescriu que el TDC "es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas pueden prever sus Estatutos".

»3. Les competències del TDC respecte a les Corporacions Locals es basen en allò que estableix l'article 136.1 CE, ja que les Corporacions Locals estan incloses en el conjunt d'Administracions integrants del sector públic, com també ho disposa l'article 4 de la LOTDC.

»IV. 1. Com es desprèn del que s'ha indicat abans, la supremacia fiscalitzadora del TDC no implica potestats exclusives ni excloents. És possible perfectament, doncs, que juntament amb aquest Tribunal hi hagi òrgans propis de control extern de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de les Comunitats Autònomes.

»Pel que fa a Catalunya, això és ratificat, entre d'altres, per l'article 42 EAC (...). També per l'article 22 LOFCA (...). Finalment, per les normes de referència simultània o conjunta a la Sindicatura de Comptes i al TDC que conté la Llei 10/1982, de 12 de juliol, de Finances Públiques de Catalunya (arts. 2.2, 77, 80 b) i 81).

»2. La Sindicatura de Comptes de Catalunya, creada per l'article 42 EAC, l'organització i el funcionament de la qual són regulats per Llei 6/1984, de 5 de març (en endavant, LSC), és un òrgan de fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del "sector públic" de Catalunya. (...).

»La Sindicatura de Comptes exerceix les seves funcions sens perjudici de les

competències que la Constitució confereix al TDC, i, a més, d'acord amb allò previst a l'article 1 de la seva llei reguladora, pot actuar per delegació d'aquest, en els termes previstos a la LOTDC.

»(...) A continuació estudiarem algunes qüestions que fan referència a les competències de la Generalitat en l'àmbit local. Ens remetrem, a més, a allò que sobre aquesta qüestió varem dir en els nostres dictàmens números 54 i 88.

»Pel que fa a les atribucions de la Sindicatura de Comptes respecte a les entitats locals, el primer problema que se suscita és la possibilitat d'incloure-les en el concepte "sector públic de Catalunya", atès que, si bé ho admet l'article 5 LSC, en canvi l'article 42 EAC planteja dubtes.

»Doncs bé, ens hem de pronunciar tot afirmant l'esmentada possibilitat i així ho manifestarem al nostre Dictamen núm. 54. Aquesta solució es basa en una interpretació (en la línia de l'article 5 LSC) favorable a les competències derivades de l'article 9.8 EAC i respectuosa amb el nucli de competències que l'article 149.1.18 CE reserva a les institucions centrals de l'Estat amb vista a la fixació de les bases del règim jurídic de les Administracions públiques. La funció principal de la Sindicatura de Comptes respecte als comptes de les Corporacions locals, i els altres que integren el sector públic en l'àmbit local, es limita a formar i unir el compte general, que ha de ser conegut pel Parlament (art. 9 LSC). Realitza, per tant, una funció de mera fiscalització que es concreta en l'elevació d'informes o memòries a l'Assemblea legislativa de la Comunitat Autònoma. (...)

»Des d'un altre punt de vista, que reforça la tesi mantinguda, assenyalarem que la Generalitat ha assumit, a l'empara de l'article 48.1 EAC, les competències en matèria de tutela financera dels ens locals. Aquestes competències han estat re-

conegudes pel Tribunal Constitucional, entre d'altres, a la sentència 56/1983, del 28 de juny. Darrerament, la resolució d'un recurs d'inconstitucionalitat, interposat per la Generalitat de Catalunya, contra l'article 7.2 de la Llei de Mesures Urgents de Sanejament i Regulació de les Hisendes Locals del 21 de desembre de 1983, ha donat ocasió a l'Alt Tribunal, en la sentència 179/1985, del 19 de desembre, al fonament jurídic primer, a fer les consideracions següents: (...)

»Doncs bé, el fet que la Generalitat exerceixi competències en matèria de tutela financera respecte a les Corporacions Locals autoritza a pensar que la Sindicatura de Comptes pot exercir, respecte a aquelles, la funció fiscalitzadora de control extern, en la mesura que és un instrument —fins i tot, un *prius* lògic—, per exercir aquella tutela.

»V. La LOTDC que, com hem assenyalat abans, configura el TDC com l'òrgan suprem fiscalitzador dels comptes i de la gestió econòmica de les Corporacions Locals, indica que el seu àmbit d'actuació s'estén a tot el territori nacional, i reconeix la possible existència d'òrgans fiscalitzadors de comptes a les Comunitats Autònomes. A l'article 2, fa referència a les funcions del TDC i estableix també, als articles 9 a 14 i 45, respectivament, una regulació de l'objecte de la funció fiscalitzadora del Tribunal i del seu funcionament, i a l'article 21.3.d) prescriu que corresponen al ple "las demás funciones que se determinen en la ley de funcionamiento del Tribunal de Cuentas".

»D'altra banda, la LSC atribueix a aquest òrgan les funcions de fiscalització, amb l'abast que s'ha indicat respecte a les Corporacions Locals, als seus organismes autònoms, a les empreses públiques i a les empreses vinculades compreses en el seu sector. Finalment, la LFTDC esta-

bleix, a l'article 3, que "*son atribuciones del pleno del Tribunal además de las que le confiere la Ley orgánica 2/1982, las siguientes:*

»(...)

»b) *Acordar la iniciación de los procedimientos de fiscalización de los distintos subsectores del sector público previstos en el artículo 4º de la Ley Orgánica 2/1982, y, en su caso, de las Entidades singulares que forman parte de ellos, tomar conocimiento de su desarrollo e incidencias, así como de la situación del examen y comprobación de cuentas en los distintos Departamentos en que se estructura la Sección de Fiscalización y de la que mantengan los procedimientos jurisdiccionales en la Sección de Enjuiciamiento.*

c) *Aprobar las Memorias o Informes, Mociones o Notas a que puedan dar lugar los procedimientos de fiscalización, así como las medidas a proponer, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, y elevar unas y otras a las Cortes Generales y, además en lo que les afecte, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y a los Plenos de las Corporaciones Locales."*

»La lectura dels preceptes anteriors podria suscitar el dubte de si afecten les competències de la Sindicatura de Comptes de Catalunya en la mesura que no fan reserva expressa de l'àmbit d'actuació que els és propi.

»Ara bé, tenint en compte tot el que s'ha exposat respecte a les competències de la Sindicatura de Comptes, el tenor literal dels articles transcrits, allò que disposa, pel que fa a les Corporacions Locals, la disposició transitòria segona de la llei que dictaminem, i, finalment, la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentit que la inconstitucionalitat per omissió només pot ser apreciada quan la Constitució imposa al legislador la necessitat de dictar normes de desenvolupament constitucional i el legislador no ho fa (STC 24/1982, del 13 de maig) —i, atès que aquest no és el cas que aquí es

contempla—, hem de concloure que els apartats b) i c) de l'article 3, com també la disposició transitòria segona de la LFTDC, s'ajusten a l'ordre constitucional i estatutari establert.

»VI. 1. El problema de les relacions entre el TDC i els òrgans de fiscalització externa existents a determinades Comunitats Autònomes, com és el cas de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, presenta un interès especial.

(...)

»És precisament la LFTDC, ara dictaminada, la que articula les relacions entre aquest Tribunal i els òrgans autonòmics esmentats pel que fa a la funció fiscalitzadora. Concretament, l'article 29 disciplina aquestes relacions sobre la base del principi de coordinació.

»Aquest precepte es divideix en tres apartats. El primer declara l'existència del principi i la seva aplicació "mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras". A l'apartat segon s'estableix l'obligació per part dels òrgans ja esmentats de remetre al TDC "los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico", així com informes, memòries i altres documents en què es reflecteix l'activitat fiscalitzadora dels dits òrgans. Finalment, l'apartat tercer estableix que el TDC podrà sol·licitar dels òrgans de fiscalització externa de la Comunitat Autònoma "la práctica de concretas funciones fiscalizadoras, tanto si se refieren al sector público autonómico como al estatal".

»En arribar a aquest punt es planteja immediatament la qüestió de si és constitucionalment correcte articular aquestes relacions basant-se en la tècnica coordinadora a la qual aquest precepte fa una

referència explícita. (...) Així doncs, la coordinació suposa la possibilitat que l'activitat estatal incideixi, en una matèria, sobre competències de les Comunitats Autònomes. Ara bé, perquè es pugui parlar de coordinació estatal és necessari que l'Estat tingui aquesta competència.

(...)

»La col·laboració pretén també la unitat del sistema però a través del pluralisme. Així permet que les Comunitats Autònomes participin en la formació de la voluntat estatal. Aquest deure de col·laboració, com diu el Tribunal Constitucional, no cal justificar-lo en preceptes concrets, perquè és essencial en el model d'organització territorial de l'Estat implantat per la Constitució (STC 80/1985, 4 de juliol, F. 2).

»La coordinació general, com s'ha advertit, requereix una atribució de competències. Per això, no és correcte deduir que del simple fet que calgui assegurar una acció conjunta, l'Estat tingui aquesta competència. Això tampoc no significa que aquesta necessitat no s'hagi de satisfer. És precisament en aquests casos que actuarà el deure general de col·laboració, al qual estan supeditats tant l'Estat com les Comunitats Autònomes. Aquest deure de col·laboració implica que les autoritats estatals i les autonòmiques s'han de subministrar recíprocament informació i s'han de proporcionar ajut mutu.

»Però, en les relacions de col·laboració, l'Estat no pot imposar aquesta obligació bilateral o recíproca coercitivament, sinó que ha de buscar, prèviament a l'adopció de les mesures necessàries, la conformitat de les Comunitats Autònomes. Aquesta conformitat prèvia a l'adopció de mesures és una via de participació de les Comunitats Autònomes, com s'ha dit, en la formació de la voluntat estatal.

»Establerta la diferència entre coordinació, d'una banda, i col·laboració, de l'altra, ens podem qüestionar si és consti-

tucionalment correcte articular les relacions Tribunal de Comptes-Sindicatura de Comptes basant-se en la tècnica coordinadora, tal com fa l'article 29.1.2 LFTDC. En la nostra opinió la resposta ha de ser negativa, per dues raons. La primera, perquè en cap precepte no es troba recollida en favor de l'Estat la competència coordinadora en aquesta matèria; la segona, perquè la unitat del sistema es troba recollida no solament per la possibilitat que té el TDC de fiscalitzar de la forma més àmplia possible els comptes i la gestió econòmica del sector públic de Catalunya, sinó també perquè té conferit, per la Constitució, el caràcter d'òrgan suprem, la qual cosa implica que és el de més importància en el seu ordre. Això significa que en aquest òrgan acaba la fiscalització de tot el sector públic, i que per sobre seu no hi pot haver cap altre òrgan que realitzi les mateixes funcions de control extern de l'actuació de les Comunitats Autònomes i ens locals, en l'àmbit de les seves competències. El que s'acaba de dir pressuposa també, d'altra banda, que hi hagi altres òrgans de control extern en el si de les Comunitats Autònomes que no són suprems i en els quals el TDC pot delegar alguna de les seves funcions.

»En resum, destacarem que l'Estat, en no tenir atribuïda en aquesta matèria una competència de coordinació general, no pot utilitzar la referida tècnica per organitzar les relacions entre ambdós òrgans, principalment si, com s'ha indicat, el principi d'unitat queda salvat. (...)

»Finalment es podria pensar que l'article 29.1 emprà el terme "coordinació" en un sentit tècnicament inadequat, ja que el propòsit del legislador estatal seria donar-li, en realitat, un contingut semblant al de "col·laboració". No obstant això, existeixen, al nostre parer, diversos arguments que exclouen aquesta interpretació, com són els següents:

»a) El Capítol III es dedica a la "col·laboració" amb el TDC, utilitzant expressament en aquest cas la denominació correcta del tema de què tracta l'article 30, la qual cosa porta a considerar que el terme "coordinació" de l'article 29.1 té un sentit precís dins d'una interpretació sistemàtica de la Llei dictaminada.

»b) L'article 29.2 instrumenta i imposa sistemes extremament concrets i detallats, que, pel seu caràcter imperatiu, són incompatibles amb el concepte de "col·laboració".

»c) Finalment, tenint en compte el grau de precisió que ja ha assolit la terminologia constitucional, no és admissible que una tècnica legislativa defectuosa introdueixi nous i innecessaris dubtes a l'interpretar.

»4. Pel que fa als articles 27.1 i 2 i 29.3 LFTDC, i en la mesura que no es vincula l'actuació de les institucions autonòmiques per part de l'Estat a l'empara d'una pretesa competència coordinadora, sinó que s'estableixen mecanismes de col·laboració, hem de concloure que no incorren en cap vici d'inconstitucionalitat.

»VII. (...) Els articles 5.2 i 28, apartats 1, 3, 4 i 6 LFTDC —com també l'article 29.2, al qual ja ens hem referit— contempnen diversos supòsits, en els quals el TDC ha de remetre o pot remetre, per si mateix, o a petició de l'Assemblea Legislativa corresponent, informes o memòries (tant ordinaris com extraordinaris), mocions, notes o propostes, en els quals es plasma el resultat de la seva funció fiscalitzadora en la part que afecta la Comunitat Autònoma corresponent.

»Els mecanismes de remissió dels diferents tipus de documents esmentats troben la seva justificació en el fet que correspon al TDC, de conformitat amb els articles 136 i 153. d) CE, la fiscalització al més alt nivell de l'activitat econòmico-

financera de les Comunitats Autònomes. Resulta jurídicament correcte, per tant, que aquest Tribunal posi en coneixement del Parlament el resultat de la seva funció, en la part que afecta la Comunitat Autònoma, ja que és l'Assemblea Legislativa, en l'àmbit de les seves competències, la que podrà exigir les responsabilitats de tot ordre derivades d'aquella actuació fiscalitzadora. D'altra banda, i des del punt de vista jurídic, es pot fins i tot atribuir a aquestes normes un significat de garantia, respectuós amb l'ordenament autonòmic. Entenem, en conclusió, que el contingut dels esmentats preceptes s'ajusta a les previsions constitucionals i estatutàries.

»2. Els articles 30.2 i 34.1, que ara ens correspon examinar d'acord amb els termes de la sol·licitud de dictamen, tenen en principi, de comú, el fet de ser manifestacions del deure de col·laboració amb el TDC, que s'exigeix, en virtut de l'article 7 de la Llei Orgànica 2/1982, a totes les entitats que formen el sector públic.

A) L'article 30 de la Llei que dictaminem reitera l'existència d'aquest deure a l'apartat primer, i estableix que la petició de col·laboració s'adreçarà, entre d'altres, als Presidents de les Comunitats Autònomes, "respecto del sector público dependiente de las mismas", a l'apartat segon. (...)

»El fet que sigui el President de la Comunitat Autònoma el destinatari de les peticions adreçades pel Tribunal i no altres òrgans autonòmics concorda plenament amb el caràcter de representant suprem de la Comunitat, que li atribueixen l'article 152.1 de la Norma Fonamental i l'article 36.2 EAC. No es veu, per tant, cap vici d'inconstitucionalitat en el referit precepte.

»B) En virtut de l'article 34.1 LFTDC, les entitats integrants del sector públic, i, per tant, les Comunitats Autò-

nomes, se sotmeten a la "obligación de rendir al Tribunal las cuentas legalmente establecidas de sus operaciones, con arreglo a su respectivo régimen de contabilidad y sin perjuicio de lo que se dispone en los artículos 27 y 29 de la presente Ley". Aquest precepte, per tant, possibilita que el TDC exerceixi la funció que la Constitució li encomana a l'article 153.d)

»Així, doncs, encara que això pugui representar una duplicitat d'actuacions, ateses les raons exposades al llarg del nostre dictamen, hem de concloure afirmant que aquest precepte s'ajusta a l'ordre constitucional i estatutari.

»3. L'article 3.a) atorga al ple del TDC la facultat d'aprovar el programa anual de fiscalitzacions, sens perjudici de les que hagi de realitzar a iniciativa de les Corts Generals o de les Assemblees legislatives de les Comunitats Autònomes. El precepte ara dictaminat no suposa cap innovació de competències respecte a allò que contempla la LOTDC. La seva vocació és la d'assignar a un òrgan determinat —el Ple— funcions que ja corresponen al TDC.

»D'altra banda, l'apartat a) d'aquest article no vincula l'actuació de les Assemblees legislatives autonòmiques, sinó que, al contrari, els concedeix la possibilitat de sol·licitar actuacions concretes de caràcter fiscalitzador a una institució estatal singular, com és el TDC, sense que això impliqui, en cap cas, una minoració de les seves competències, com tampoc la impossibilitat de demanar a la Sindicatura de Comptes idèntiques actuacions. En conseqüència, no s'adverteix motiu d'inconstitucionalitat en aquest precepte.»

Vot particular:

J. A. González Casanova, al qual s'adhereix Francesc de Carreras, considera que l'article 29.1 i 2 és adequat a l'ordre constitucional.

Dictamen núm. 146 sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 10/1988, de 3 de maig, de televisió privada

Sol·licitants:

Consell Executiu de la Generalitat i G. p. de Convergència i Unió.

Ponent:

Manuel M. Vicens

Resum de les principals qüestions estudiades

El dictamen estudia en primer lloc la necessitat o no de Llei Orgànica per impulsar la Televisió Privada.

També estudia el tema de si la implantació d'una televisió privada és o no una exigència constitucional imposada per l'article 20 CE i així mateix la legitimitat o no de la reserva al sector públic feta per l'article 1 de la LTVP.

Finalment, estudia l'ordre competencial en matèria de premsa, ràdio, TV i, en general, tots els mitjans de comunicació.

Conclusió

L'article 5.1 en relació amb el 5.2 c) i el 4.2, i l'article 14 en tant que omet qualsevol esment a les modalitats lingüístiques i culturals de la Llei 10/1988, del 3 de maig, de Televisió Privada, són inconstitucionals.

Extracte dels fonaments

«(...) III (...) El primer d'aquests aspectes fa referència a la declaració que tan solemnement fa l'article 1.2 de la Llei 4/1980, del 10 de gener, de l'Estatut de la Ràdio i la Televisió (en endavant ERTV) i que es repeteix a l'article 1 LTVP, que "la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado". Doncs bé, el Tribunal Constitucional, després d'examinar aquesta declaració

(STC 12/1982, del 31 de març), ha arribat a la conclusió que configurar la televisió com a servei públic "no es una afirmación necesaria en nuestro orden jurídico, aunque se encuentre dentro de los poderes del legislador".

«(...) Però si, com podria semblar, per mitjà de l'expressió "titularidad del Estado" s'ha volgut significar una titularitat omnicomprensiva de totes les varietats televisives, hem d'advertir que això ho desmentirien l'article 19 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc i també, encara que potser no tan clarament, l'article 16.3 EAC i els Estatuts d'autonomia d'altres Comunitats Autònomes situades en el mateix nivell de competència en aquesta matèria.

»Igualment, de l'article 17.2 ERTV es desprèn, com un dels principis cabdals que l'informen, que la gestió del servei públic correspon solament a Televisió Espanyola —sens perjudici de les competències de l'Ens Públic RTVE— i es configura, per tant, una gestió monopolitzadora de l'esmentat servei exclouent de la intervenció dels particulars. Tanmateix, sense derogar expressament una prescripció tan important, la LTVP l'ha deixada sense efecte en preveure expressament la gestió indirecta del servei per societats anònimes privades en règim de concessió administrativa (arts. 1 i 2). (...)

»En aquesta situació, que, com ja hem vist, presenta notòries ambigüitats i contradiccions, es comprendrà que resulti difícil procedir al contrast de la LTVP des de la perspectiva de les exigències formals i materials que es desprenen de la Constitució, atès que gairebé a tot el que és important de l'Ordenament jurídic espanyol, s'hi podria donar un altre significat, només variant-ne l'angle pres pel legislador. Així, recordem-ho una altra ve-

gada, es qualifica la televisió com un servei públic essencial, i després ens trobem que el Tribunal Constitucional manifesta que no és una afirmació necessària encara que legítima; es parla de titularitat estatal del servei i Estatuts d'Autonomia d'algunes Comunitats Autònomes i, en particular, el del País Basc resulta el contrari; s'estableix una situació de monopoli de gestió a favor del sector públic i pocs anys després s'implanta la gestió indirecta, és a dir, a càrrec dels particulars; i, a la fi, es diu que s'instaura la televisió privada i el que es fa en realitat és disciplinar l'exercici de funcions de titularitat estatal amb la participació o col·laboració de persones privades.

»Consegüentment, i aquí és on volíem arribar des d'un principi, ens sembla clar que a l'hora de ponderar la constitucionalitat o inconstitucionalitat de la LTVP en funció de les regulacions materials o formals de la Constitució, és molt convenient allunyar-se de positures rígides o inflexibles.

»B. En aquest ordre de coses, el primer problema amb el qual ens haurem d'enfrontar és si la LTVP hauria d'haver revestit la forma de llei orgànica en compliment d'allò que disposa l'article 81 CE en relació amb l'article 20 CE; és a dir, i amb unes altres paraules, si per mitjà de l'esmentada Llei s'estan afectant o no les llibertats d'expressió i d'informació per qualsevol mitjà que es recullen als epígrafs a) i d) de l'apartat 1 de l'esmentat article 20 CE. (...)

»Tanmateix, tot i que aquest tipus d'arguments —als quals es podria afegir el fet que la Llei s'hagi batejat precisament amb el nom de Llei de Televisió Privada—, no deixen de tenir una justificació, hem de dir que una cosa és la televisió privada, com a reconeixement d'un àmbit autònom i propi de poder de la persona davant l'Estat —i, per això mateix, com a lloc en el qual s'ha de localit-

zar l'exercici dels drets fonamentals, als quals ens estem referint—, i una altra, molt diferent, la gestió de la televisió pública que, encara que es realitzi per particulars, no deixa de ser televisió pública per convertir-se en privada, com ho demostra, a més, que la LTVP tracti d'aconseguir el "pluralisme informatiu" mitjançant l'estructura interna de les societats concessionàries (arts. 18 i 19) i no situant l'activitat a l'abast dels particulars en règim de llibertat privada.

»En aquest sentit, si bé en l'últim cas la llei orgànica resultarà imprescindible en la mesura que l'objecte de regulació és la llibertat individual d'expressió i d'informació per mitjà de l'exercici de l'activitat televisiva, en el primer cas considerem que n'hi ha prou amb la llei ordinària, perquè es tracta de l'ordenació d'un dels aspectes interns o domèstics de la televisió pública, el relatiu als sistemes de gestió.

»En aquesta mateixa direcció cal destacar que s'ha pronunciat la STC 12/1982, del 31 de març, reiterada per la STC 74/1982, del 7 de desembre, que diferencia gestió indirecta del servei públic estatal de televisió (F. 5), i televisió privada contemplada des del pla dels drets fonamentals de l'article 20 CE (F. 6). (...)

»Per tant, d'acord amb aquesta doctrina constitucional i d'altra de caràcter més general sobre lleis orgàniques, de la qual no cal fer esment, mentre que per a l'adopció i regulació de la gestió indirecta del servei públic estatal de televisió només cal un pronunciament legislatiu de llei ordinària, justificat en la reserva establerta a l'article 20.3 CE per a l'organització interna dels mitjans de comunicació social que depenen de l'Estat, de manera que solament la llei podrà ser la font introductora d'aquesta forma de gestió, quan es tracti d'implantar la televisió privada pròpiament dita, fora de l'àmbit

del servei públic, la reserva s'haurà d'entendre feta a favor de la llei orgànica per imperatiu de l'article 81 CE en connexió amb l'article 20 CE. I com que la LTVP, no obstant la seva amfibològica denominació, no deixa de ser una llei merament organitzativa de la gestió indirecta del servei públic estatal de televisió i no de "desenvolupament" dels drets fonamentals a la llibertat d'expressió i informació, opinem que no s'ha de formular cap objecció respecte a la seva constitucionalitat basaba en el fet que no hagi revestit la forma de llei orgànica.

»(...) ens hem de referir en primer lloc als articles —com són el 2, 10, 18 i 19— que detallen els requisits i les condicions que s'han de reunir per tenir la condició de concessionari del servei públic de televisió, i més endavant considerarem altres disposicions de la Llei.

»Si es tractés efectivament de l'exercici d'un dret fonamental, dels de l'article 20.1 CE, no hi ha dubte que bona part d'aquests aspectes relatius als concessionaris a què es refereixen els articles esmentats (subjectius, de capital, organitzatius, etc.), haurien de ser considerats com a matèria de llei orgànica en la mesura que afectarien de forma substancial la modalitat d'exercici de la llibertat d'expressió per mitjà de la televisió.

»Però, com que ens trobem davant de la gestió indirecta d'un servei públic, entenem que aquests aspectes poden ser determinats per llei ordinària i, a més, amb la llibertat que és inherent als processos legislatius (...)

»(...) limitar el nombre de concessionaris eventuais entra de ple en el camp dels poders del titular del servei, fins i tot amb la finalitat —que és legítima— de garantir l'equilibri econòmic-financer de les futures concessions o la seva rendibilitat empresarial, ja que la llibertat d'empresa que es garanteix a l'article 38 CE s'ha d'entendre referida a aquelles

que siguin de lliure iniciativa dels particulars, però no quan es tracti d'activitats reservades al sector públic encara que presentin uns perfils econòmics molt acusats; màxim si es pren en consideració que, com ha sentenciat el Tribunal Constitucional (STC 83/1984, del 24 de juliol), "el principio de libertad que la Constitución (art. 1.1) consagra autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohiba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas".

»E. Una qüestió que no podem defugir és la relativa a la licitud constitucional de l'afirmació continguda a l'article 1 LTVP —que en aquest punt es va limitar a reiterar l'article 1.2 ERTV— que tota l'activitat televisiva constitueix un servei públic essencial, la titularitat del qual correspon a l'Estat, en la mesura que aquesta afirmació sembla negar tota possible titularitat als particulars i, per això, que aquests puguin posar en marxa televisions privades en el veritable sentit que cal donar a l'expressió. (...)

»(...) no es pot sostenir, sense més, que l'activitat de televisió privada estigui qualificada en la nostra Constitució com un dret fonamental, ja que únicament després que el legislador l'hagi reconegut i organitzat, distribuint els pocs recursos que hi ha (les freqüències) i adoptant mesures perquè l'exercici per una persona no impedeixi la pràctica per altres, és quan, si s'escau, es podrà parlar de l'existència d'un dret fonamental en mans privades.

»Al nostre judici, aquest és un dels supòsits en el qual, per les raons abans apuntades (tècniques i econòmiques), els drets fonamentals han de ser completats o activats per mitjà de la seva recepció en el Dret positiu, de manera que si no es produeix no tindran vigència efectiva dins un ordenament jurídic determinat i no podran ser al·legats davant els Tribunals per fonamentar-hi cap reclamació.

En unes altres paraules, en aquest tipus de situacions el dret en qüestió no hi serà als efectes processals ni, en general, jurídic-pràctics com a esfera de poder de la persona davant l'Estat, ja que, com dèiem, i d'acord amb la doctrina més autoritzada, s'ha d'estimar que l'organització d'alguns drets fonamentals (en aquest cas, les llibertats d'expressió i d'informació per mitjà de la televisió privada) té caràcter constitutiu, sens perjudici que en la seva qualitat de valors superiors hagin de continuar ocupant un lloc preeminent en l'escala axiològica.

»Aquesta posició és, a part d'això, la que també s'infereix de la jurisprudència del Tribunal Constitucional (...)

»(...) I, si això és així, com es dedueix de la jurisprudència constitucional, no hi ha cap dubte que la reserva al sector públic de l'activitat de televisió que efectua l'article 1 LTVP no pot ser titllada d'il·legítima, perquè no comporta la infracció de cap imperatiu constitucional, i això fins al punt que el Tribunal Constitucional (STC 12/1982) ha especificat —ho tornem a repetir— que "la configuración de la televisión como servicio público, aunque no sea una afirmación necesaria en nuestro orden jurídico-político, se encuentra dentro de los poderes del legislador".

»F. A l'últim, podem constatar, davant la detallada regulació que, per exemple, fa l'article 14 de la Llei sobre el contingut de la programació, que no hi ha cap esment a les conseqüències que naturalment es deriven de la pluralitat lingüística i cultural de l'Estat.

»L'article 3.3 CE assenyalava que han de ser objecte d'especial respecte i protecció les diverses modalitats lingüístiques de manera que tots els poders públics, i l'Estat en concret, han de vetllar per desplegar aquest criteri constitucional. Es tracta d'un deure, el compliment del qual s'ha d'articular en la legislació que es dic-

ti en els àmbits de competència propis, i que no es pot entendre complert amb una mera remissió, d'altra banda implícita, al text constitucional. La transcendència de l'instrument televisiu per al compliment d'aquest mandat constitucional fa que l'absoluta falta de precisió de regles de la llei que dictaminem impliqui una via d'inconstitucionalitat.

»IV (...) De tot això resulta que constitucionalment i estatutàriament es poden distingir a Catalunya les tres modalitats de televisió següents:

- La televisió de titularitat estatal a què es refereix l'article 16.1 EAC;
- La televisió de titularitat estatal concedida a la Generalitat, de la qual tracta l'article 16.3 EAC en relació amb la Disposició Transitòria 8a. EAC;
- La televisió de titularitat pròpia de la Generalitat a què al·ludeix l'article 16.3 EAC, com a televisió "pròpia". (...)

»Això corrobora que, deixant a part la regulació i la gestió del tercer canal i la de la televisió pròpia, la Generalitat gaudeix d'un cert ventall de competències legislatives i executives respecte a les activitats del servei públic de televisió de titularitat estatal localitzades en el seu territori, entre les quals podem esmentar la difusió de programes a escala autonòmica.

»Sense cap dificultat, doncs, es pot explicar ara per què la Generalitat, en el marc que ofereix el mateix ERTV, ha de tenir alguna participació en l'administració i la gestió dels canals estatals, a més de la que els correspon respecte als òrgans territorials de RTVE (arts. 14 i 15 ERTV), de manera similar al que passa amb les emissores de radiodifusió amb modulació de freqüència, segons ja ha

posat en relleu el Tribunal Constitucional (STC 26/1982, del 24 de maig, i 44/1982, del 8 de juliol).

»Pel que fa al tercer canal, que s'ha de conceptualitzar com un esglaió intermedi entre la televisió de titularitat estatal, gestionada pel mateix Estat o per empreses privades, i la televisió pròpia de la Generalitat, les normes que el reglamenten estan recollides en l'Estatut d'Autonomia (art. 16.3 en relació amb la Disposició Transitòria 8a.), en l'ERTV (art. 2.2), en la Llei 46/1983, del 26 de desembre, reguladora del Tercer Canal de Televisió, i en el Reial Decret 2296/1984, del 26 de desembre, pel qual es va concedir a Catalunya, per al seu àmbit territorial, la gestió directa del tercer canal de televisió de titularitat estatal.

»En relació amb el tercer canal, no hem d'afegir gaire més als efectes d'aquest dictamen; només que, com correspon a un veritable "híbrid" de televisió, les Comunitats Autònomes disposen de competències més àmplies —regulació i gestió (art. 2.2 ERTV i disposicions concordants)— que les que tenen sobre la resta de canals de titularitat estatal, però més reduïdes que les que tenen sobre la seva pròpia televisió; i que l'ús en aquest cas de la tècnica de concessió potser es pot justificar en el fet que les Comunitats Autònomes hagin d'utilitzar la infraestructura de la xarxa estatal per a la posada en servei del seu tercer canal.

»Finalment, pel que fa a la televisió pròpia hem de dir que davant les posicions dels qui han defensat que està inclosa o refosa en la televisió concedida de la qual acabem de tractar, trobem els clars pronunciaments de la STC 10/1982, del 23 de març que, entre altres consideracions, afirma, al fonament 2, que:

» *"Esta posición refuerza la tesis del Abogado del Estado de una diferencia de tratamiento entre la radio y la televisión propias de*

una Comunidad Autónoma y la gestionada por el Ente Público RTVE, al que competen, según el art. 5 de su Estatuto, las funciones que correspondan al Estado como titular de los servicios de radiodifusión y televisión.

» *"..., es innegable que la existencia de una radiodifusión y una televisión propias en las CCAA no es indiferente a la hora de interpretar el art. 16 del EAC y de sus equivalentes en otros Estatutos (...).*

» *"Parece, en efecto, razonable entender que en lo que afecta a las funciones estatales ejercitadas por el Ente Público RTVE deba reconocerse al Estado una amplia capacidad organizativa que obligue a las CCAA a moverse dentro de los 'terminos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión', reservando el solo límite de las 'normas básicas' del artículo 149.1.27 CE a la radiodifusión y la televisión reguladas, creadas y mantenidas por CCAA". (...)*

»S'ha de concloure, consegüentment, que amb una interpretació adequada no s'observa cap contradicció entre l'article 16.3 EAC i la Disposició Transitòria 8a. EAC i que, per això, entre les diferents opcions que ofereixen aquests preceptes és possible distingir entre una televisió pròpia, com a servei de titularitat de la Generalitat, i un tercer canal com a servei de titularitat de l'Estat, encara que gestionat per la Comunitat Autònoma. (...)

»(...) l'afegitó *"cuya titularidad corresponde al Estado"* de l'encapçalament de l'article 1, que diu que *"la finalidad de la presente ley es regular la gestión indirecta del servicio público esencial de la televisión"*, admet qualsevol interpretació entre les dues possibles, que són: que la Llei es refereix a totes les varietats de televisió, o que solament es refereix a la de titularitat del poder central, i que deixa fora les restants.

»Opinem que aquesta segona alterna-

tiva és la que s'acomoda millor a la lletra de la LTVP —“de titularidad del Estado”— i al bloc de la constitucionalitat, per la qual cosa estimem que és la que hauria de prevaler en cas d'implicar un risc menor per a la constitucionalitat de la Llei per vici d'incompetència. (...)

»Doncs bé, a aquest estat de coses ha vingut a posar fi la sentència del Tribunal Constitucional 69/1988, del 19 d'abril, reiterada poc després per la 80/1988, del 28 d'abril, que, donant un gir molt considerable en pro de la seguretat i la certesa que són indispensables de la delicada tasca de delimitar les competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, ha fet passar a un primer pla l'aspecte formal de la noció de bases. (...)

»Aplicant aquesta doctrina al cas de la LTVP s'aprecia que el legislador estatal no ha definit quines parts de la Llei han de ser bàsiques i quines no, sense que, d'altra banda, la llei estigui dotada d'una estructura de la qual es pugui inferir, directament o indirectament, però sense una especial dificultat, la seva vocació o pretensió de bàsica en tots o alguns dels seus preceptes, ja que efectua una regulació detallada i completa en la qual s'inclouen disposicions de la més variada índole que fan especialment complex, de manera mínimament segura, decidir, llevat d'algun cas aïllat, sobre quines poden ser bàsiques.

»Suposat això, sembla evident que la determinació de l'abast de la Llei haurà de resultar fonamental per pronunciar-se sobre el seu caràcter bàsic. En efecte, si els mandats de la LTVP s'han d'estendre a totes les televisions, incloent-hi les “pròpies” de les Comunitats Autònomes, és obvi que es tracta d'una norma que solament podrà ser aplicada a les Comunitats que disposin de televisió pròpia en tant que pot ser qualificada de bàsica, ja que, segons hem vist anteriorment per a les televisions regulades, creades i man-

tingudes per les Comunitats Autònomes, solament hi ha el límit de les normes bàsiques de l'Estat de l'article 149.1.27 CE (STC 10/1982, del 23 de març, F. 2).

»En canvi, si es considera que la LTVP s'ha limitat únicament a la televisió de titularitat estatal, sense entrar a regular les televisions “pròpies” de les CCAA, es podria sostenir que com a conjunt no és bàsic ja que amb la seva promulgació no s'hauria exercit la competència estatal sobre el que és bàsic de l'article 149.1.27 CE ni, per tant, tractat d'establir directament normes delimitadores de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes.

»I com que aquesta segona interpretació és la que sembla més ajustada al bloc de la constitucionalitat i, fins i tot, a allò que realment preveu la norma, opinem que és la que ha de prevaler.

»La qual cosa, naturalment, no vol significar que les Comunitats Autònomes s'hagin de veure privades de les competències que el seu Estatut els atribueixi per crear, regular i mantenir la seva televisió fins que el legislador estatal no hagi procedit a regular allò que de bàsic hi pot haver en la matèria, atès que, com ja ha establert el Tribunal Constitucional en la sentència 58/1982, de 27 de juliol:

» “*La inactividad de los Poderes centrales en el ejercicio de sus competencias propias no puede ser motivo para privar a las CCAA del ejercicio de las suyas, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que la Constitución, de modo implícito o explícito, condiciona la actuación del poder comunitario a una previa actuación estatal*”.

»V (...) Establert això, el que s'ha de destacar és que l'article 4.2 LTVP ha previst que, sens perjudici de les emissions de cobertura nacional, se'n realitzin d'altres d'abast més reduït que portaran a

terme les mateixes societats concessionàries, i que les zones territorials a cobrir per aquestes darreres emissions hauran de ser delimitades per mitjà del Pla Tècnic a què anteriorment hem fet menció.

»Doncs, bé, independentment del que abans hem indicat respecte al fet que aquestes zones les hauria d'haver delimitat directament el legislador en lloc d'encarregar-ho al Govern, també hem de fer constar que en la mesura que no s'ha prescrit que aquestes s'hagin d'ajustar obligadament al mapa autonòmic, llevat que això no resulti possible per raons de caràcter tècnic, s'està entrebant artificialment l'exercici de les competències autonòmiques, qualssevol que aquestes siguin. I, en aquest sentit, sembla incontestable que unes disposicions capaces de produir tan greus efectes incorren per aquest sol motiu en inconstitucionalitat, ja que si no fos així, i com ha remarcat la STC 106/1987, de 25 de juny (F.4) establint una diferència entre aquest supòsit i la mera inconstitucionalitat per omissió (...)

»En conseqüència, i sens perjudici que la causa d'inconstitucionalitat a què ens hem referit en l'epígraf anterior pugui també afectar l'article 4.2 de la llei per connexió necessària, hem de concloure

que el dit article 4.2 també es inconstitucional pel motiu que acabem d'explicar.

»C. Finalment, els articles 7, 8, 9.2, 11, 13, 16, 17.3, 20, 21.3, 22, 24.5, 25.2 i 3 i la Disposició Addicional determinen la realització per part del Govern de l'Estat o pel Ministeri de Transports, Turisme i Comunicacions de tot un conglomerat de funcions reglamentàries i executives per portar endavant l'aplicació de la llei.

»Encara que cap dels esmentats articles no faci ni la més mínima referència a les eventuais competències de les Comunitats Autònomes, el que és cert és que tampoc no les exclouen, i com que, a més, no totes les Comunitats Autònomes tenen les mateixes facultats en matèria de televisió, ni és possible entendre que les atribucions que s'assignen als òrgans centrals no es limiten a les concessions de titularitat de l'Estat o al Pla Tècnic Nacional de Televisió Privada, també sota l'òrbita estatal, opinem que cap dels citats articles no és inconstitucional. (...)

Vot particular:

Francesc de Carreras i Serra i J. A. González Casanova. Els articles 5.1, en relació amb el 5.2.c) i el 4.2, com també el 14, són plenament constitucionals.

Dictamen núm. 147 sobre l'adequació constitucional i estatutària de la llei orgànica 4/1988, de 25 de maig, de reforma de la Llei d'enjudiciament criminal.

Sol·licitants:

G. p. d'Iniciativa per Catalunya i Esquerra Republicana de Catalunya.

Ponent:

J. A. González Casanova

Resum de les principals qüestions estudiades

1. Legitimació activa del Parlament de Catalunya.

2. Estudi de la constitucionalitat de la Llei Orgànica 4/1988 des del paràmetre de l'article 55.2 CE, així com des d'altres normes constitucionals.

Conclusió

1. Els articles primer i segon de la Llei Orgànica 4/1988, del 25 de maig, de Reforma de la Llei d'Enjudiciament Cri-

minal, com també els articles 520 bis, 553 i 579 de l'esmentada llei procedimental, són inconstitucionals per les raons contingudes en el fonament 10 d'aquest Dictamen.

2. Sens perjudici de l'anterior conclusió, l'article 1 de la Llei Orgànica, en tant que introdueix a la Llei d'Enjudiciament Criminal els articles 384 bis i 504 bis i reforma l'article 553, és constitucional si els esmentats preceptes s'interpreten de la manera expressada als fonaments corresponents.

Extracte dels fonaments

«I. (...) Creiem raonable afirmar que la Llei Orgànica 4/1988, del 25 de maig, de Reforma de la Llei d'Enjudiciament Criminal, regula matèries sobre les quals la Generalitat de Catalunya gaudeix de determinades competències: concretament, la policia (art. 1 de la Llei en relació amb l'article 13.5 EAC) o interessos: el fur especial dels diputats del Parlament de Catalunya i dels membres del Consell Executiu de la Generalitat (art. 1 de la Llei en relació amb els articles 31.2 i 38 EAC). D'altra banda, hem de recordar que aquestes competències o interessos, que fonamenten la legitimació del Parlament per recórrer la llei dictaminada, varen ser al·legades en el recurs contra la Llei Orgànica 9/1984, del 26 de desembre, i que l'esmentada sentència 199/1987, les va acceptar (fonament 1), qualificant-les de "*claros puntos de conexión*" que "*hace innecesario entrar en otros, también alegados por los recurrentes*". (...)

»III (...) L'article 55.2 CE consagra la que s'ha anomenat "suspensió individual de garanties". (...)

»Aquesta suspensió no solament no és inconstitucional, sinó que neix d'una voluntat constituent. El que sí que és inconstitucional, en canvi, és tot incompliment o violació dels límits que definei-

xén i configuren la forma i els casos en els quals es podrà produir legítimament la suspensió. Això vol dir, en definitiva, que el legislador orgànic pot "determinar la forma i els casos" d'aquella, però no de manera arbitrària i il·limitada, i sempre respectant les condicions, certament excepcionals, establertes en la norma habilitant.

»Quines són aquestes condicions? Llevat del procediment d'aprovació de la norma habilitadora (lleí orgànica, en els termes de l'article 81 CE), la suspensió de drets s'ha de referir *exclusivament* als continguts dels articles 17.2 i 18.2 i 3 per a persones *determinades*, i sempre en relació amb les *investigacions* corresponents a l'actuació de *bandes armades o elements terroristes*. És justament aquesta actuació delictiva la que justifica el fet de tractar de forma desigual però sense discriminació (art. 14 CE) les persones afectades. D'altra banda, la suspensió s'ha de produir de manera individual, amb la necessària intervenció judicial i amb l'adequat control parlamentari. (...)

»IV. 1. El primer article de la LECr que introdueix l'article primer de la Llei Orgànica és l'article 384 bis (...). L'enunciat del precepte diu així: "Firme un auto de procesamiento y decretada la prisión provisional por delito cometido por persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, el procesado que estuviere ostentando función o cargo público quedará automáticamente suspendido en el ejercicio del mismo mientras dure la situación de prisión".

»Tot i que, pel context global de la Llei, els delictes als quals es refereix el precepte són definits pel seu objecte (acció subversiva armada, terrorisme i rebel·lió), la redacció de l'article 384 bis permet incloure en els possibles actes delictius *qualssevol altres* que puguin come-

tre les persones integrades o relacionades amb bandes armades o individus terroristes o rebels.

»Ara bé, la finalitat explícita de l'article és afegir a la mesura cautelar de la presó provisional la de suspensió de l'exercici de la funció o del càrrec públic mentre duri aquesta situació de pèrdua temporal de llibertat dins la línia que caracteritza la finalitat de tota la Llei; (...).

»Des d'aquesta perspectiva, sembla que s'aclareix la confusió a què podria donar peu la incorrecta redacció del precepte, ja que solament la presumpta realització dels delictes que el Codi Penal tipifica en relació amb l'activitat de bandes armades o d'individus terroristes o rebels pot donar lloc a les mesures contemplades al llarg de la Llei Orgànica.

»2. Un problema similar el planteja la redacció del precepte quan parla de "delito cometido por persona integrada o relacionada con bandas armadas, o individuos terroristas o rebeldes". També aquí el concepte de "relació" es podria interpretar en un sentit tan genèric que inclouria qualsevol tipus de relació. És evident, però, que la filosofia de la llei és, com acabem de dir, prendre mesures processals respecte a delictes que en cap cas no poden consistir a "relacionar-se" una determinada persona amb autors, inductors, còmplices o encobridors, sinó en tot cas, en delictes comesos per aquests, segons el respectiu grau de la seva participació. Dit breument, l'única "relació" que el precepte contempla és la que té el delicte com a punt de connexió, no les persones.

»3. Un tercer problema sorgeix respecte a la noció de "*individuos rebeldes*". (...).

»En conseqüència, i als efectes d'interpretar l'assimilació dels "individuos rebeldes" a les bandes armades i al terrorisme feta pels articles que en la Llei desenvolupen l'article 55.2 CE, hem de dir

que solament si aquella s'entén interpretada en el sentit donat pel Tribunal Constitucional en la sentència esmentada, pot ser considerada com a correcta i, els esmentats articles, constitucionals.

»4. Entrant ja en el contingut nuclear de la norma que analitzem, cal verificar si la suspensió de l'exercici de funció pública o càrrec públic que tingués el processat en presó provisional es pot considerar contrària a la Constitució. (...)

»Si analitzem la naturalesa jurídica d'aquesta suspensió, veiem que es diferencia, en efecte, de la inhabilitació especial per exercir la funció o el càrrec, que constitueix una pena greu o una pena accessòria, segons els casos, del Codi Penal (arts. 27 i 29). Però la suspensió de càrrecs públics també està inclosa entre les penes referides, i, si aquest fos el cas de la suspensió que analitzem, resultaria inconstitucional, ja que imposar una pena abans que hagi estat dictada una sentència condemnadora ferma suposa vulneració del principi de presumpció d'innocència (art. 24.2 CE).

»Tanmateix, creiem que, tot i ser la presó provisional una mesura cautelar (que compleix la funció d'assegurar que el processat no utilitzarà la seva llibertat física per sostreure's de l'acció de la justícia), res no impedeix que a aquesta mesura se n'hi afegixi una altra, de manera complementària, amb la mateixa extensió temporal i la mateixa finalitat. (...) En el cas que ens ocupa, la suspensió es produeix "automàticament", des de l'instant que s'han fet fermes l'acte de processament i el que decreta la presó provisional; és a dir, la suspensió és acordada durant el procés, i, per tant, no revesteix el caràcter de pena, sinó de mesura cautelar.

»D'altra banda, es podria objectar contra la suspensió com a mesura cautelar, que el seu *automatisme* legalitza una arbitrarietat, perquè impediria la lliure ponderació del jutge.

»Contra aquesta objecció hem d'argumentar que l'àmbit de la lliure ponderació del jutge està sempre limitat pel compliment de la Llei, la qual, en aquest cas, ha previst que la mesura cautelar de suspensió de l'exercici de funció o càrrec públics no es deixi a la ponderació judicial, sinó que resulti d'aquesta. (...)

»5. Es planteja una última qüestió, relacionada amb el fur dels càrrecs públics de la Generalitat de Catalunya, els diputats del Parlament (art. 31.2 EAC, art. 13 de la Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat, i art. 15 del Reglament del Parlament de Catalunya) i els membres del Consell Executiu (art. 38 EAC), fur que és comú als uns i als altres, consistent en el fet que llur inculpació, presó, processament i judici pels actes delictius comesos dins el territori català corresponen al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, i, pels comesos fora d'aquest territori, a la Sala de Justícia Penal del Tribunal Suprem (art. 73.3.a) LOPJ). (...)

»En relació amb això, la falta d'una referència expressa al fur especial, quan aquest està consolidat per cossos legals vigents i coincidents, entenem que no vulnera les previsions estatutàries.

V. L'article 504 bis és una article nou, introduït per la Llei Orgànica de Reforma de la Llei d'Enjudiciament Criminal (...).

»Es tracta, com es veu, d'un altre cas en què no es desenvolupa l'article 55.2 CE, ja que la "suspensió" de la qual parla el precepte es refereix a l'"excarcelació" produïda per acord judicial en virtut del que disposen els articles 503 i 504 LECr. Ens trobem davant una nova mesura processal que té com a finalitat, un cop més, en relació amb la defensa de la societat en front del terrorisme, impedir al màxim possible l'activitat dels seus agents.

»Aquesta mesura és, sens dubte, ma-

terialment cautelar o preventiva, tot i que també es podria considerar així formalment, ja que, de fet, constitueix una mena de presó preventiva, prevista, sense caràcter de pena, en l'article 26 del Codi Penal, i que apareix com una simple prolongació de la provisional mentre la resolució d'excarcerar, recorreguda pel Fiscal, no sigui ferma.

»També aquí poden sorgir els dubtes que provocava l'article 384 bis. (...)

»Sobre l'arbitrarietat d'aquesta disposició legislativa i el principi d'igualtat davant la llei sense discriminacions hem de recordar el que ja hem dit en el fonament anterior respecte a la finalitat de defensa de l'ordre constitucional davant els qui l'ataquen de forma violenta i fora de les vies constitucionals per a la seva reforma. Tampoc aquí no sembla desproporcionada una mesura de tan breu durada, màxim si tenim en compte que els marges que la llei dóna per a la duració de la presó provisional són de tres mesos i quatre anys (art. 504 LECr).

»Resta en peu, però, la possible arbitrarietat *ex lege* d'una suspensió automàtica, lligada exclusivament al recurs de la Fiscalia. Sobre això hem de dir que aquesta exclusivitat sembla justificada perquè ni es pot suposar que el beneficiat per l'excarceració la impugni, ni deixaria de prevaler la parcialitat natural de l'acusació privada si també aquesta pogués suspendre l'excarceració, tot i que fos per un temps tan curt (...).

»En tot cas, no es pot oblidar que l'*iter* jurisdiccional continua i que, en certa manera, la durada efectiva de la suspensió depèn de l'autoritat judicial que ha de resoldre sobre el recurs del Fiscal.

»Això no obstant, tot el que hem dit, si la referència concreta de l'article als *delinqüents*, que no està contemplada als articles 503 i 504 LECr, als quals es refereix expressament el precepte que examinem, suposés l'aplicació d'una mesura de pri-

vació de llibertat, desorbitada en el temps, sense acta de presó prèvia, aleshores hauríem d'entendre que el precepte és inconstitucional per infracció dels articles 17.2 en connexió amb el 55.2 CE, i 117.1 i 3.

»En conseqüència, i amb la puntualització expressada, creiem que, globalment, la mesura preventiva de l'article 504 bis no es pot qualificar d'injustificada o arbitrària i que, per tant, l'esmentat precepte no és inconstitucional.

»VI. L'article 520 bis.1 desenvolupa l'article 55.2 CE pel que fa a la suspensió del dret fonamental, reconegut en l'article 17.2 CE, que la detenció preventiva no pugui durar més temps del que sigui estrictament necessari per fer les indagacions per tal d'aclarir els fets i que, en qualsevol cas, dins el termini màxim de setanta-dues hores, el detingut sigui posat en llibertat o a disposició de l'autoritat judicial. (...)

»Al nostre judici, la redacció del nou article 520 bis LECr és coherent amb el criteri del Tribunal Constitucional (STC 199/1987) i s'hi ajusta, ja que la prolongació de la detenció governativa més enllà de les setanta-dues hores és autoritzada pel Jutge dintre d'aquestes i, d'altra banda, el temps que és considerat necessari per als fins investigadors té un límit de quaranta-vuit hores, que sembla un termini raonable i, en tot cas, sotmès a l'autorització o denegació motivades de l'autoritat judicial. Per tant, l'article 520 bis.1 es pot considerar, en aquest aspecte, constitucional.

»VII. (...) Pel que fa, doncs, a l'article 520 bis. 2 i 3, la sol·licitud d'incomunicació al jutge es produeix en el mateix moment en què la incomunicació comença ("solicitada la comunicació, el detenedor quedarà en todo caso incomunicado"). A més, aquesta situació té un límit

temporal de vint-i-quatre hores, ja que el jutge s'ha de pronunciar en resolució motivada sobre la seva confirmació o revocació. En definitiva, és l'autoritat judicial la que garanteix el dret de l'afectat sense que s'impedeixi la decisió prèvia de l'autoritat governativa, de caràcter provisional, quan la incomunicació del detingut sigui necessària.

»Consegüentment, creiem que l'article 520 bis. 2 i 3 és constitucional, des de la perspectiva de la necessària intervenció judicial.

»VIII. L'article 553 LECr, reformat per la Llei Orgànica dictaminada, desenvolupa l'article 55.2, CE pel que fa a la suspensió del dret fonamental reconegut a l'article 18.2 CE, a la inviolabilitat del domicili i al fet que no s'hi pugui entrar ni fer cap escorcoll sense el consentiment del titular o sense resolució judicial, llevat del cas de delictes flagrants. (...)

»Al nostre entendre, la redacció de l'article 553 LECr ha pal·liat algunes de les expressions de l'article 16 de la Llei Orgànica anterior, en el seu sentit literal, però igual com aquest darrer, permet als agents policials penetrar en els domicilis i procedir a escorcollar i ocupar els efectes i instruments que puguin tenir relació amb el delictes perseguits sense autorització judicial prèvia.

»Tanmateix, creiem també que és d'aplicació a l'article 553 LECr reformat, la interpretació donada pel Tribunal Constitucional, pel que fa a l'abast que té, en l'esmentat article, la fórmula literal "en casos de excepcional o urgente necesidad".

»En efecte, si s'interpreta que aquests casos es refereixen *únicament* a aquells en els quals els Agents de policia procedeixen a escorcollar i a ocupar efectes i instruments que puguin tenir relació amb el delictes *amb motiu* de la persecució i la immediata detenció dels presumptes

responsables de les accions a les quals es refereix l'article 384 bis (art. 55.2 CE) o al cas de flagrant delictes, refugiats o amagats en el domicili en el qual es produeix l'escorcoll i l'ocupació, aleshores, una situació així d'excepcional i de necessitat urgent, justificaria la impossibilitat pràctica d'una autorització judicial *prèvia*.

»Pel que fa a la intervenció *a posteriori* del Jutge, també en aquest punt la redacció del precepte ha ampliat i millorat, des de la perspectiva del control judicial, l'abast de la comunicació governativa, però igualment hi manca una referència expressa a una actuació positiva respecte als fets comunicats. Nogensmenys, creiem que és aplicable el que diu el Tribunal Constitucional sobre aquesta qüestió. El precepte no impedeix cap de les facultats que l'ordenament reconeix al jutge per adoptar les decisions i les mesures que consideri adients. Recordem, d'altra banda, la responsabilitat penal per violació dels drets i llibertats reconeguts per les lleis que comporta la utilització abusiva o injustificada de les facultats que es deriven de l'article 55.2 CE.

»En conseqüència, l'article 553 LECr s'adequa a la Constitució si s'interpreta en el sentit indicat.

»IX. L'article segon de la Llei Orgànica dictaminada reforma l'article 579 LECr i desenvolupa l'article 55.2 CE pel que fa a la suspensió del dret fonamental, reconegut a l'article 18.3 CE, al secret de les comunicacions i, especialment, de les postals, les telegràfiques i les telefòniques, llevat del cas de resolució judicial. (...)

»La similitud entre el precepte declarat constitucional i el que ha estat sotmès al nostre dictamen ens permet deduir que, efectivament, la interpretació que s'ha de fer de la fórmula "en caso de urgència" ha de ser restrictiva; interpre-

tació que en tot cas correspondrà a l'òrgan judicial que ha de confirmar o revocar de manera immediata la mesura governativa en atenció a les raons d'urgència al·legades.

»Interpretat així l'article 579 LECr, res no impedeix de considerar-lo constitucional des de la perspectiva del mandat inclòs en l'article 55.2 CE respecte a la "necessària intervenció judicial".

»X. En aquest darrer fonament del nostre dictamen tractarem d'un aspecte important, respecte a l'adequació a la norma constitucional, dels articles 520 bis, 553 i 579 LECr, reformats per la Llei Orgànica 4/1988, del 25 de maig. (...)

»(...) Si, com hem vist, la garantia de la intervenció judicial "necessària" ha estat la preocupació principal de la sentència 199/1987 i ens ha servit de guia interpretadora de la constitucionalitat dels articles que en la Llei Orgànica 4/1988 desenvolupen l'article 55.2 CE, no podem saber el criteri del Tribunal Constitucional sobre les qüestions que suscita la previsió o no d'un control parlamentari "adequat" per part de les lleis que desenvolupin l'esmentat article de la Constitució i les característiques *necessàries* d'un control d'aquest tipus que pugui ser considerat constitucionalment "adequat" per garantir en tots els casos tant l'efectiva suspensió dels drets com la seva efectiva protecció. (...)

»Sense entrar ara a valorar el grau d'adequació del control parlamentari previst que en els articles corresponents de les dues lleis orgàniques anteriors a la que dictaminem, hem de constatar el fet evident que —almenys des d'una consideració estrictament formal— el control parlamentari de les suspensions de drets fonamentals i dels seus resultats tendeix a reduir-se, de la primera Llei Orgànica a la segona i desapareix en la tercera, ja que cap article o disposició no en fan esment.

»Com que aquesta absència d'un element essencial de l'article 55.2 CE no pot ser deguda a l'oblit del legislador orgànic, el qual, en la Disposició Addicional de la Llei ha afirmat inequívocament que "las referencias a la norma de desarrollo del art. 55.2 CE se entenderán hechas a esta Ley Orgánica", haurem de plantejar-nos si la manca de regulació o, com a mínim, d'esment a un "control parlamentari adequat" de les suspensions singulars de drets pot rebre alguna interpretació que el legítimi jurídicament, o si, al contrari, la seva absència ens obliga a considerar, per aquesta raó, els articles afectats com a inconstitucionals. (...)

»(...) La Constitució deixa a mans del legislador decidir quin tipus de control parlamentari serà l'adequat, però no permet qualsevol fórmula si aquesta no n'assegura presumiblement l'operativitat per salvaguardar, dins les possibilitats, la doble finalitat esmentada.

»En aquest sentit, la distinció entre llei amb caràcter excepcional i llei normal no té cap transcendència, sinó, en tot cas, la de fer prevaler la primera sobre la segona. I no la té perquè el mandat de l'article 55.2 CE no s'atura davant la frontera de la Llei d'Enjudiciament Criminal, sinó que acompanya, com l'ombra

al cos, les disposicions que la Llei Orgànica excepcional ha vehiculat i introduït en la LECr. Això vol dir que les suspensions de drets que es puguin produir en el futur *Sempre seran situacions constitucionalment excepcionals*, obligades a ser controlades a través d'un procediment parlamentari efectiu i fiable, exactament igual com per la "necessària" intervenció judicial.

No creiem que calgui endinsar-nos en el problema, certament complex, de si resultaria veritablement adequat el control del qual parlem, perquè, al nostre judici, hi ha una qüestió prèvia que la Llei Orgànica no ha resolt: la prescripció, almenys formal, del fet que les suspensions de drets previstes en els articles reformats de la LECr en desenvolupament de l'article 55.2 CE hauran de ser controlades adequadament per les Cambres.

»En conseqüència, creiem que per aquesta raó, l'article primer (en relació amb els articles reformats de la LECr 520 bis i 553) i l'article segon (en relació amb l'article reformat 579 LECr) de la Llei Orgànica dictaminada són inconstitucionals, i que també són inconstitucionals, per l'esmentada raó, els mateixos articles reformats de la Llei d'Enjudiciament Criminal.»

Dictamen núm. 148 sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes

Sol·licitants:

G. p. de Convergència i Unió i Consell Executiu de la Generalitat

Ponent:

Francesc de Carreras i Serra

Resum de les principals qüestions estudiades

Partint de l'anàlisi de la distinció entre els conceptes de titularitat d'un bé públic

i de competència sobre una determinada matèria, el Dictamen estudia el marc constitucional a la llum del qual s'ha d'examinar la llei detenint-se particularment en la possible vulneració de les competències autonòmiques en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge (148 CE i 9.9 EAC); ports (148 i 149 CE i 9.15 i 11.8 EAC); protecció del medi ambient (148 CE i 10.1.6 EAC);

règim jurídic de la Generalitat i de les concessions administratives (149 CE i 10.1.1 i 2 EAC); abocaments industrials i contaminants a les aigües territorials de l'Estat corresponents al litoral català (11.10 EAC). Finalment, el Dictamen també considera la possible vulneració de l'autonomia local per part de les previsions de la llei.

Conclusió

El articles 22.1; 23.2; 25.2 i 3; 26; 28.2 segon incís, 3 i 4; 29.2 segon incís; 30.1.10); 49.2; 110.b), c), f) i l); 112.c); 115.c) i d); 118; la Disposició Transitòria Tercera i la Disposició Transitòria Quarta 2.c), en la mesura que infringeixen l'ordre de competències establert entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya, són inconstitucionals.

Extracte dels fonaments

«(...) II. Dedicarem aquest fonament a tractar de la distinció entre els conceptes de titularitat d'un bé públic i de competència sobre una determinada matèria, distinció que ens permetrà aclarir un dels aspectes centrals que planteja la Llei de Costes. (...)

»Així doncs, la titularitat d'un bé de domini públic implica, per part de l'ens que la té, un feix de facultats de regulació del seu règim jurídic.

»Però la titularitat del domini no es pot confondre amb les competències públiques que el puguin afectar, ja que aquestes dues potestats són de naturalesa jurídica diferent. (...)

»El concepte de competència fa referència a un conjunt de facultats o potestats sobre una determinada matèria que es poden projectar sobre un bé que pot ser de propietat privada o pública i, en aquest darrer cas, patrimonial o demanial. El règim públic del bé —que serà divers segons sigui privat, patrimonial o

demanial— no és indiferent a la competència però és quelcom distint d'aquesta. (...) Aquesta ha estat també la doctrina acceptada pel Tribunal Constitucional. En efecte, a la STC 77/1984, del 3 de juliol, referida al conflicte de competències interposat pel Govern de l'Estat contra determinades resolucions del Departament de Política Territorial del País Basc, que aprovà el projecte de modificació del Pla General d'Ordenació Urbana de Bilbao, es relacionen les competències amb el règim jurídic del domini públic marítim (...).

»III. En aquest fonament estudiarem el marc constitucional a la llum del qual hem d'examinar la Llei que se'ns consulta.

»El text constitucional ens subministra, per al nostre objecte d'estudi, una normativa que abasta tres grans àrees: constitucionalitza certs aspectes del domini públic (art. 132), dóna criteris per assignar competències a l'Estat i a les Comunitats Autònomes de la política social i econòmica en matèries com el medi ambient, el patrimoni històric, cultural i artístic i l'urbanisme (arts. 45, 46 i 47). (...)

»IV. (...) 1. L'article 9.9 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d' "ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge". Com ja hem dit al fonament anterior, l'Estat, a l'article 149.1 CE, no es reserva cap competència en aquestes matèries. Per tant, la Generalitat té les competències legislatives, reglamentàries i d'execució. Això no obstant, no es poden incidir en aquesta matèria d'exclusiva competència catalana i condicionar-ne l'exercici: així, la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets i en el compliment dels deures

constitucionals (art. 149.1.1 CE), les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), els recursos i aprofitaments hidràulics (art. 149.1.22 CE), el medi ambient (art. 149.1.23 CE), les obres públiques (art. 149.1.24), etc. (...)

»2. La matèria medi ambient no és fàcil de delimitar, bàsicament perquè es tracta d'un concepte nou que solament en una època recent —fa poc més de vint anys— ha començat a tenir un reflex en la legislació canviant el sentit del que és un precedent seu, la sanitat i la higiene.

»Al Dicramen d'aquest Consell número 109, sobre normes de qualitat de l'aire, al fonament II, vàrem posar àmpliament en relleu aquesta transformació de la legislació espanyola i com que el concepte de medi ambient actual és molt diferent de la sanitat i la higiene, atès que és el producte d'una societat industrial en la qual es genera una tensió entre el desenvolupament econòmic i social i els recursos naturals (en especial, l'aire, el sòl, l'aigua, la flora i la fauna), que fa necessària la intervenció dels poders públics. Aquest és el sentit del concepte medi ambient de l'article 45 CE, abans transcrit.

»Sobre aquesta matèria, com abans hem subratllat, l'Estat té les bases i la Generalitat la legislació de desenvolupament (arts. 149.1.123 CE i 10.1.6 EAC).

»V. El Títol II de la Llei que dictaminem tracta de les limitacions de la propietat sobre els terrenys continguts a la ribera del mar per raons de protecció del domini públic marítimo-terrestre.

»1. L'article 20 estableix la finalitat d'aquesta protecció i, amb aquesta finalitat, disposa tres tipus de servituds legals (de protecció, de trànsit i d'accés al mar), altres limitacions a la propietat i una

zona d'influència en els terrenys limítrofs amb el domini públic marítimo-terrestre. (...)

»D'aquest precepte es dedueixen dos tipus de protecció: una protecció derivada de l'ús general del bé del domini públic i una altra derivada de la finalitat de preservació del medi ambient que aquest bé públic en concret representa. A això es refereix l'article 20 quan parla de "*defensa de la integridad*" del bé, "*características y elementos naturales*" i "*prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones*".

»(...) la servitud de trànsit (art. 27) té per finalitat protegir l'ús general a què estan destinats els béns públics dels quals tractem. La competència per regular aquest dret de servitud té com a fonament, per tant, les facultats que corresponen a qui és el titular del domini.

»És evident que la previsió d'accessos que estableix l'article 28 és inherent a la mateixa essència del bé de domini i ús públic que és el domini públic marítimo-terrestre. La qualificació d'ús públic comporta un ús general al qual tenen dret tots els ciutadans sense cap excepció en condicions d'igualtat i no es pot establir cap privilegi en relació amb aquest ús a favor dels qui siguin titulars de terrenys continguts al dit domini.

»Aquest concepte d'ús públic es projecta a l'article 28.1 i al primer incís del 28.2. Al contrari, les previsions concretes del segon incís de l'apartat 2 s'inscriuen dins les competències d'ordenació del territori i, en concret, del litoral, que són exclusives de la Generalitat. Per les mateixes raons, la menció expressa i exclouent de l'Administració de l'Estat als punts 3 i 4 determina la seva inconstitucionalitat.

»L'article 29.1 regula la protecció de les platges i vetlla per preservar l'aportació d'àrids de les conques dels rius en les desembocadures del mar i és expressió de

la "defensa de la integritat" del bé públic. Aquest tipus de protecció, encara que té evidents conseqüències sobre el medi ambient, creiem que troba el seu fonament en la preservació del bé en ell mateix i, per tant, la legislació pot estar emparada per la competència estatal en règim jurídic dels seus béns públics.

»Al contrari, la declaració que fa l'article 29.2 d'utilitat pública per llei de l'Estat i la reserva exclusiva de l'expropiació i de l'ocupació temporal dels terrenys necessaris per part del departament ministerial competent no troba cap suport en les competències estatals i, d'altra banda, pot suposar vulneració de les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i d'expropiació forçosa.

»Finalment, la servitud de protecció (art. 23 a 26) es perfila com a projecció de la directriu general de la preservació de les característiques i elements naturals o la prevenció del perjudici de les obres i instal·lacions, esmentades a l'article 20. Es tracta, en aquest cas, d'una protecció física i ecològica que es justifica com a competència de l'Estat prevista a l'article 149.1.23 CE referent a les competències bàsiques de medi ambient (...).

D'altra banda, com hem assenyalat al punt 1 d'aquest fonament, les servituds i limitacions a la propietat que s'estableixen en aquest Títol s'emparen en uns casos en la facultat estatal d'establir el règim jurídic del seus béns i, en d'altres, en la matèria de medi ambient. En conseqüència, l'Administració de l'Estat té la potestat reglamentària respecte als seus béns propis, però no per desenvolupar la legislació bàsica de medi ambient.

»D'això es deriva que l'Administració estatal està desproveïda de les potestats reglamentàries que li atorga l'article 22.1 per al desenvolupament dels articles 23.2, 25, 26.1 i 27.2. D'altra banda, recordem el que ja hem dit sobre els arti-

cles 28 i 29, als quals es remet també aquest article.

»Així mateix, en la mesura que aquestes facultats reglamentàries i, fins i tot, executives estatals són esmentades en alguns d'aquests preceptes, també són inconstitucionals pel mateix motiu els articles 23.2, 25.2 i 3, i 26 i DT 4.^a 2.c).

»3. L'article 30.1 determina l'anomenada "zona d'influència" i hi estableix certes limitacions a la propietat (...).

»Com hem posat de manifest en aquest mateix fonament els preceptes d'aquest Títol, a primera vista, abastaven fonamentalment la competència de medi ambient. Això no obstant, en relació amb aquest article 30.1 cal plantejar-se si ens trobem davant d'una competència de medi ambient o bé d'ordenació del territori del litoral o d'urbanisme. (...)

»(...) Al nostre entendre, la clau per efectuar aquesta operació hermenèutica està a decidir si la finalitat de la norma ens indica que pertany a la matèria de medi ambient o d'ordenació del territori, del litoral i d'urbanisme.

»El primer és l'apartat a), en el qual la preocupació del legislador és, molt clarament, la de protegir les platges i les servituds de trànsit dels perjudicis materials i ecològics del tràfic de vehicles a motor. Per tant, està plenament justificat des del punt de vista material de protecció del medi ambient, i té un caràcter general i uniforme que permet considerar-lo com a bàsic.

»És més problemàtic, en canvi, l'apartat b), que, malgrat la previsió que s'estableix a l'incís inicial ("*las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística*"), formula una norma de caràcter urbanístic; "*se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable pro-*

gramado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo".

»En efecte, aquest precepte no encaixa dins de la matèria de medi ambient ja que el tipus o la densitat d'edificació són conceptes típicament urbanístics, sense cap possible finalitat de protecció ecològica.

»L'exposició de motius sembla donar una raó de protecció del medi ambient en dir que els edificis pantalla interrompen el "transporte eólico de los áridos" o fan "sombra en la ribera del mar". Encara que unes possibilitats tals puguin ser certes no sembla, però, que siguin la finalitat prevalent d'una norma que condiciona tan fortament el plantejament urbanístic i que, per aquest motiu, ens sembla molt més encaixable en la matèria que l'article 9.9 EAC reserva de forma exclusiva a la Generalitat.

»En conseqüència, atès que aquesta matèria no és de competència estatal, la seva regulació per llei de l'Estat no és legítima i està viciada d'inconstitucionalitat. Així mateix, la inconstitucionalitat d'aquest precepte determina la de tots aquells altres preceptes que hi tinguin relació i, en especial, la Disposició Transitoria Tercera.

»VI. (...) 2. Per tal de valorar la correcció dels enunciats normatius dels articles 49, 50 i 112.c) de la Llei, es fa necessària una comparació amb l'RD 2876/1980, de 12 de desembre, sobre traspàs dels serveis estatals en matèria de ports.

»Als nostres efectes, aquesta comparació té com a punt central el contingut i el caràcter de l'informe sobre construcció, ampliació o modificació de nous ports.

»En el decret de transferències esmenrat s'atorguen a l'Estat, en aquesta matèria, les facultats següents:

»"Emetre informe, amb caràcter preceptiu, a través del Ministerio de Obras

Públicas y Urbanismo, sobre els projectes que aprovi la Generalitat relatius a la construcció de nous ports, ampliació dels ja existents i llurs zones de servei o modificació de llur configuració exterior. El projecte haurà de contenir els estudis específics sobre els possibles efectes de les obres damunt la costa, la plataforma constanera i la dinàmica litoral, i sobre aquests aspectes l'informe del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo tindrà caràcter vinculant".

»L'article 49.2 de la Llei de Costes estableix que aquests projectes hauran de comptar "con el informe favorable de la Administración del Estado, en cuanto a la delimitación del dominio público estatal susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público, sin cuyo requisito aquéllos no podrán entenderse definitivamente aprobados".

»Comparant el contingut de l'informe establert al decret de transferències amb el que preveu la Llei que examinem, és evident que aquesta incorpora una exigència més, la dels "usos previstos" que no era necessària segons el decret de transferència per esbrinar el contingut de les competències —doctrina exposada en repetides ocasions pel Tribunal Constitucional. Creiem que la Llei examinada, pel que fa a l'article 49.2 i, per connexió, l'article 112.c), no respecten el bloc constitucional i estatutari.

»VII (...) 1. L'article 110 enumera les competències estatals en la matèria. Per examinar aquests articles des del punt de vista que ens interessa cal aplicar l'esquema de competències que hem exposat al fonament anterior.

»Des d'aquesta perspectiva ens trobem amb els problemes següents:

»a) Es declaren competència de l'Estat les autoritzacions en les zones de ser-

vituds (epígraf b) i la tutela i policia d'aquestes zones com també les facultats de vigilància (epígraf c). Tenint en compte que l'acte d'autoritzar com també la tutela, la policia i la vigilància són activitats típicament executives, l'Administració estatal només serà competent en aquelles situacions derivades de la facultat d'establir el règim jurídic dels seus béns públics, no en aquelles altres que estan emparades en una competència de medi ambient. En conseqüència, si es considera que atorgar a l'Administració estatal potestats genèriques de tipus executiu per qualsevol de les servituds que estableix la Llei és atorgar facultats executives a l'Estat en allò que només té competència en legislació bàsica, els incisos assenyalats no respecten la Constitució i l'Estatut de Catalunya.

»b) L'epígraf f) de l'article que examinem determina que és competència estatal "la aprobación de las normas elaboradas conforme a lo establecido en los artículos 22 y 34 de la presente ley". Pel que fa a l'article 22, ja hem argumentat les raons per les quals està afectat d'inconstitucionalitat. En conseqüència, pels mateixos motius, aquest epígraf també està viciat d'inconstitucionalitat.

»c) L'epígraf l) preveu que l'Estat és competent per a "la ejecución de los acuerdos y convenios internacionales en las materias de su competencia y, en su caso, la coordinación e inspección de su cumplimiento por las Comunidades Autónomas pudiendo adoptar, si procede, las medidas adecuadas para su observancia". Al nostre entendre, aquesta previsió no s'ajusta al sistema de repartiment de competències establert a la Constitució i a l'Estatut de Catalunya.

»En efecte, tant l'Estat com la Generalitat (vegeu l'article 27.3 EAC) han d'adoptar les mesures necessàries per a l'execució dels tractats i convenis internacio-

nals en allò que afectin les matèries atribuïdes a la seva competència. Però cap norma ni constitucional ni estatutària no atorga de manera genèrica a l'Estat competències de coordinació i inspecció del compliment per part de les comunitats autònomes de l'execució dels acords i convenis internacionals.

»Ens hem de remetre novament a l'esquema de competències. Si la coordinació i, sobretot, la inspecció són facultats executives, l'Estat només tindrà potestats amb aquest caràcter en aquelles matèries en les quals la Comunitat Autònoma estigués desproveïda de totes les competències, fins i tot les executives. I, en tal cas, són supèrflues la "coordinació i inspecció del compliment per part de la Comunitat Autònoma" perquè aquesta no tindrà res a complir ja que no tindria cap competència en la matèria.

»Per tant, s'ha d'excloure aquesta darrera interpretació, per absurda, i cal entendre la norma amb el significat que s'atorguen a l'Estat facultats executives —de coordinació i inspecció— en competència de les comunitats autònomes, facultats que no estan previstes a la Constitució (el control sobre les comunitats autònomes està enumerat als articles 149.1, 150, 153 i 155) ni a l'Estatut de Catalunya.

»En conseqüència, aquesta norma no té suport en el bloc constitucional i estatutari.

»VIII. (...) examinar si a les lleis consultades hi ha alguna vulneració de l'autonomia local (...).

»2. L'article 115 de la Llei relaciona una sèrie de competències que podran correspondre als municipis "en los términos previstos por la legislación de las Comunidades Autónomas". Es tracta, per tant, d'un àmbit de competències que pot assenyalar l'Estat com a titular de la facultat d'establir el règim jurídic del do-

mini públic marítimo-terrestre però que ha de ser concretat per la legislació autonòmica.

»Ara bé, com estableix l'article 5.B) de la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local, quant al règim substantiu de les funcions i els serveis, les entitats locals es regeixen per la legislació de l'Estat i la de les Comunitats autònomes, segons la distribució constitucional de competències.

»Els epígrafs c) i d) de l'article 115 tracten del règim de les platges en dos aspectes. L'apartat c) faculta els municipis a "explorar, en su caso, los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta prevista en la legislación del Régimen Local". L'apartat d) assigna competències als municipis "para mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas".

»El problema que planteja aquest article no és que els municipis no puguin exercir aquestes competències sinó que la via per assignar-les no és una llei estatal sinó una llei autonòmica, ja que el sistema de distribució de competències a què es refereix l'article 5.B) LRBRL, i que ja hem esmentat, assigna a la Generalitat competències en matèria d'ordenació del litoral, medi ambient i salvament que fan que sigui la institució catalana qui, en el nostre territori, pugui assignar aquestes competències als municipis. Aquesta competència s'ha fet palesa pel que fa a la neteja, la higiene i la sanitat de les platges i llocs públics de bany a l'article 72.2.a) de la Llei catalana 8/1987, de 15 d'abril, de Règim Local.

»3. Finalment ens hem d'ocupar del contingut de l'article 118, segons el qual l'administració de l'Estat té la facultat de coordinar l'activitat de l'Administració local a fi d'assegurar la coherència de l'actuació de les administracions públiques en la zona litoral, en els termes de l'article 59 LRBRL. (...)

»És evident que des d'un punt de vista de jerarquia legislativa, les lleis de bases tenen el mateix rang que una llei ordinària, com és la de costes. Això no obstant, l'LRBRL conté les condicions mínimes de l'autonomia local que han de respectar els diferents poders públics.

»Des d'aquest punt de vista la coordinació de què tracta l'article 59 LRBRL estableix uns condicionants que han de ser regulats per llei, i que no estan presents a l'article 118. Entenem que una atribució a l'Estat com aquesta hauria de respectar els requisits establerts a l'LRBRL, especialment en aquells aspectes de procediment que són dictats per garantir l'autonomia local, reflectits, sobretot, en l'epígraf 2 de l'article 59:

»"En todo caso, la ley deberá precisar, con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas legislativas".

»Com que és evident que l'article 118 no compleix aquestes condicions, creiem que no respecta l'autonomia local i que, aquest precepte, és inconstitucional. (...)

Vot particular:

Francesc de Carreras i Serra per mostrar la seva disconformitat amb el Dictamen pel que fa referència al conjunt d'articles compresos en el Títol II (arts. 20 a 30) i també en relació als articles 149; 115 c) i d).

Dictamen núm. 150 sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 24/1988, de 28 de juliol, del mercat de valors

Sol·licitants:

G. p. d'Esquerra Republicana de Catalunya i d'Iniciativa per Catalunya i Govern de la Generalitat.

Ponent:

Joaquim Borrell.

Resum de les principals qüestions estudiades

El dictamen estudia la possible vulneració per part de la Llei 24/1988 dels títols competencials reconeguts a la Generalitat de Catalunya pels articles 9.20 i 11.4 EAC i, en conseqüència, també estudia l'abast de les competències estatals reconegudes, entre altres, en els articles 149.1.11 i 13 CE i les limitacions que en deriven de l'ordenament jurídic comunitari.

Conclusió

1. Són contraris a l'ordre constitucional i estatutari l'article 17 i per connexió els 19 i 20; 28, quart paràgraf; 32, primer paràgraf; 33; 34; 46; 48; 51; 54; 62; 64; 67; 84, darrer paràgraf i, per connexió, 95.3; 97; 98 i 107 i la Disposició Addicional Primera de la Llei 14/1988.

2. De la Disposició Addicional Segona resulten contraris a la Constitució i a l'EAC els incisos a què es refereix el punt 6 del Fonament XII d'aquest Dictamen.

3. No són contraris a l'ordre constitucional i estatutari si s'interpreten en el sentit del cos del Dictamen, els articles 31.c) i 59; 45; 78 i 92 de la Llei del Mercat de Valors.

Extracte dels fonaments

«(...) III 1. Els títols competencials que té la Generalitat respecte a l'objecte de la llei que dictaminem estan recollits als articles 9.20 i 11.4 EAC. (...)

»El contingut, doncs, de la "legislació mercantil" es configura com a límit a la competència exclusiva que, en matèria del mercat de valors, atribueix l'article 9.20 EAC a la Generalitat, en concordança lògica amb el títol d'atribució de competències que l'article 149.1.6 CE confereix a l'Estat.

»Per determinar l'abast de competències del terme "legislació mercantil", farem referència a les sentències del Tribunal Constitucional 37/1981, del 16 de novembre, 14/1986, del 31 de gener, i 72/1983, del 29 de juliol, perquè entenem que en aquestes sentències s'ha resolt la qüestió. (...)

»Atès el que s'ha exposat fins aquí, es pot assenyalar que la "legislació mercantil" abasta el dret privat, concretat en l'establiment de normes d'aquesta naturalesa que afecten el tràfic mercantil, com també l'ordenació dels registres i instruments públics de caràcter mercantil.

»D'altra banda, i atès que hi ha normes de dret públic no enquadrables en la legislació mercantil, que regulen l'activitat d'aquest tipus, cal determinar, respecte a aquestes normes, la titularitat del terme "competència exclusiva". (...)

»Amb caràcter general es pot afirmar que el sistema financer ni és en conjunt objecte d'una atribució determinada de competències, ni les parts que l'integren, que en ocasions són objecte d'una atribució específica de competències, estan sotmeses a un règim homogeni. La llei que dictaminem incideix sobre diverses matèries diferenciades a la Constitució i a l'Estatut, els punts de referència de les quals, com veurem al llarg d'aquest dictamen, estan en la planificació econòmica, en l'ordenació del crèdit i en les facultats d'establiment i ordenació dels mer-

cats de valors que l'article 9.20 EAC atorga a la Generalitat.

»Les dues primeres competències enunciades s'inscriuen dins del marc d'allò que es coneix en la jurisprudència del Tribunal Constitucional amb la denominació de "Constitució econòmica" (...). En el marc d'aquest conjunt de principis i normes (preàmbul constitucional, quan tracta d'un ordre econòmic i social just, i arts. 128, 131.1, 139.2, 138.2, 40.1, 130.1, 138.1 i 149.1.11 i 13) l'Estat exerceix les seves competències unes vegades amb caràcter exclusiu i d'altres fixant les bases que emmarquen les potestats de les Comunitats Autònomes. És precisament en aquest àmbit on es pot produir, per una ampliació no justificada de la competència estatal, una vulneració de les competències autonòmiques.

»D'allò que es disposa a l'article 149.1.11 i 13 CE en relació amb els articles 10.1.4 i 12.1.1 EAC, respectivament, es pot afirmar que a l'Estat, en matèria d'ordenació del crèdit i de la planificació econòmica general, li correspondrà la determinació de les bases, mentre que a la Generalitat, el desenvolupament legislatiu i l'execució d'aquestes matèries.

»5. A efectes del nostre dictamen, respecte a les bases cal assenyalar el següent:

»a) Tal com ha declarat el Tribunal Constitucional en diverses ocasions, "éstas deberán contener una regulación normativa uniforme y vigencia común en toda la nación, a fin de asegurar en aras de los intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, pueda establecer las peculiaridades que convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido

sobre aquella misma materia" (STC núm. 1/1982, del 28 de gener).

»b) L'Estat no pot canviar el contingut de les competències assumides per les Comunitats Autònomes (STC núm. 80/1988, del 28 d'abril).

»c) En el cas que la Comunitat Autònoma tingui competències de desenvolupament legislatiu i d'execució de les bases, s'ha de tenir en compte que l'establiment per part de l'Estat de les bases d'ordenació no pot arribar a un grau tal de desenvolupament que deixi "buida de contingut la correlativa competència de la Comunitat Autònoma" (STC núm. 1/1982, del 28 de gener).

»d) Com a regla general, les normes bàsiques s'han d'integrar formalment en una llei, però, excepcionalment, i tal com ha mantingut el Tribunal Constitucional, aquest tipus de normes poden estar contingudes en un reglament, o fins i tot en actes purament executius. Així, per exemple, en la sentència 11/1984, del 2 de febrer, el Tribunal Constitucional va assenyalar que la consecució d'interessos generals perseguits per l'ordenació estatal del crèdit exigeix en ocasions que, atenent a les circumstàncies conjunturals i als objectius de política monetària i financera, el Govern procedeixi a la concreció i, fins i tot, a la quantificació de les mesures contingudes en la regulació bàsica del crèdit, ja que li correspon la direcció de la política monetària i financera general com a part de la política de l'Estat.

»e) S'admet, doncs, que l'Executiu estatal en l'exercici de la seva potestat reglamentària reguli, en determinats supòsits, aspectes bàsics. De l'estudi de la sentència núm. 87/1985, del 16 de juliol, com també d'allò que ja vàrem exposar en el Dictamen número 115, i tenint en compte les nombroses remissions al reglament que conté la llei dictaminada, sembla adequat assenyalar que això solament serà correcte sempre que:

- La mateixa llei es remetí al reglament. S'ha de produir una habilitació legal que doni suport exprés a les normes dictades pel Govern central amb caràcter bàsic, de manera que aquesta habilitació no es confongui amb la general per dictar el reglament executiu d'una llei, sinó que sigui específica i explícita per complementar les bases. La remissió, doncs, ha de ser clara.
- La remissió legal precisi els límits concrets que delimiten l'activitat reglamentària que contribueixi a establir les bases o normes bàsiques.
- La intervenció normativa de l'Administració tingui caràcter indispensablement complementari de la regulació legal.
- La matèria en relació amb la qual es produeixi la regulació reglamentària presenti unes característiques que puguin manifestar la inadequació o impossibilitat de la llei per enunciar exhaustivament les bases. Cal, doncs, una justificació tècnica suficient basada en la complexitat de l'objecte de regulació, en el seu caràcter conjuntural, tècnic procedimental, organitzatiu o subjecte a circumstàncies d'oportunitat econòmica o d'alguna altra índole.

»6. Pel que fa a les competències creditícies que l'article 149.1.11. CE reserva a l'Estat, cal indicar que la seva aplicació en el camp del mercat de valors presenta notables dificultats, només salvades per una interpretació del Tribunal Constitucional que inclou, en el referit concepte, la intermediació financera en general i, en particular, els aspectes de tipus organitzatiu dels diferents elements que constitueixen el sistema financer. (STC 1/1982) (...)

»Als Estats membres, respecte a la Comunitat Europea, els correspondrà única-

ment de vetllar perquè no es produeixin, en relació amb les seves borses, disfuncions en llurs organitzacions que dificultin les interconnexions amb la resta de borses comunitàries o s'impedeixi la consecució d'altres objectius de la unitat de mercat.

»D'altra banda, i en relació amb les competències que emanen de l'article 149.1.13 CE, cal deixar clar que les dites competències, tot i que s'han d'inserir en el context normatiu comunitari, poden ser exercides amb plenitud per l'Estat quan s'adrecin al manteniment de la unitat de mercat i del sistema econòmic en l'àmbit estatal, encara que l'experiència comunitària demostra, com hem vist, que en general són mínims els condicionaments necessaris per aconseguir en aquesta matèria un mercat únic. (...)

»Per tot això considerem, a més, que molts dels criteris en matèria econòmica que expressa la jurisprudència constitucional, abans de l'ingrés d'Espanya en la CEE, és possible que puguin ser revisats per adaptar-los al que resulti de les decisions comunitàries.

»8. Resumint tot el que s'ha exposat fins aquí assenyalarem que, en discernir si en una matèria concreta regulada per la LMV la competència és de l'Estat o de la Generalitat, hem considerat que si es tracta d'aspectes privats referits a l'àmbit de la legislació mercantil, la competència exclusiva serà de l'Estat, i si es tracta d'aspectes públics, llevat d'aquells en què l'Administració té una intervenció merament registral de les relacions entre els particulars, caldrà determinar si la matèria afecta el crèdit o la planificació econòmica. En aquestes dues últimes alternatives les bases correspondran a l'Estat i el desenvolupament i l'execució a la Comunitat Autònoma. Al contrari, si la matèria tracta d'altres aspectes relatius als centres de contractació, en aquests supòsits la competència exclusiva és de la Ge-

neralitat, en virtut del que disposa l'article 9.20 EAC.

»Convé remarcar aquí que, com acabem de veure, en la regulació dels mercats de valors, la determinació per part de l'Estat de les bases de l'ordenació del crèdit i de planificació econòmica està condicionada per la circumstància que la Constitució no atribueix expressament a l'Estat facultats sobre l'establiment i l'ordenació de centres de contractació de valors, atribució que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya fa en favor de la Generalitat. Lògicament aquesta dada ha de propiciar una destacada presència autonòmica en l'ordenació del sector i, en particular, del mercat borsari.

»Aquest és l'esquema que aplicarem en analitzar els preceptes de la llei sotmesa a la nostra consideració.

»IV. (...) 2. Acabem d'assenyalar, al final del fonament anterior, la necessitat que la llei respecti una destacada presència autonòmica en l'ordenació del mercat de valors i, en particular, del mercat borsari. Doncs bé, la intersecció de les esferes de competències de l'Estat i de la Generalitat, i la correlativa existència de responsabilitats compartides, obliguen, en aquest cas, el legislador estatal a fer possible, al màxim, la intervenció de les institucions autonòmiques. (...)

»Del que fins aquí hem exposat cal deduir que la CNMV, peça fonamental de la LMV, s'ha d'organitzar de manera que es faci possible una participació autonòmica adequada a les cotes de competència que preveu l'article 9.20 EAC.

»3. Ens correspon examinar ara si la CNMV s'ordena d'acord amb els criteris que s'han indicat. (...)

»La LMV ha creat la CNMV per aconseguir una unitat d'actuació en els mercats de valors i l'ha dotada de competències que, en la mesura que no s'integrin en l'esfera del que és bàsic, corresponen a

la Generalitat. Aquesta és la raó per la qual no hi ha cap justificació al fet que se l'aparti d'aquest Consell. La seva participació no pot quedar reduïda a la simple integració en un òrgan no decisor i com és el Comitè Consultiu.

Només organitzant el Consell de la CNMV amb una adequada participació de les Comunitats Autònomes que tinguin competències en la matèria es donaria compliment a les prescripcions constitucionals i estatutàries a què ens hem referit fins ara. Així doncs, en la mesura que l'article 17 LMV no integra representants de les Comunitats Autònomes i, per tant, de la Generalitat, en el Consell de la CNMV, aquest article, així com els articles 19 i 20 LMV en els aspectes conexas, no s'ajusten a l'ordre constitucional i estatutari establert.

»V. (...) Doncs bé, la doctrina establerta en la dita sentència (STC 96/1984) considerem que és aplicable al supòsit que contempla l'article 28 LMV. Aquesta sentència aclareix que l'autorització és un acte d'execució de la legislació, i és per tant competència de la Comunitat Autònoma. Aquesta mateixa qualificació l'ha de merèixer també, al nostre entendre, l'acte de verificació a què es refereix l'article 28, que consisteix a sotmetre a examen si s'han complert els requisits oportuns i els tràmits legals.

»En conseqüència, opinem que l'article 28, paràgraf quart, en la mesura que ignora les competències executives que pertanyen a la Generalitat derivades de l'article 10.1.4. EAC, no respecta l'ordre de competències establert.

»VI. (...) A través dels articles 31.c) i 59 LMV s'atribueix a l'Estat la facultat d'establir i ordenar mercats secundaris oficials referents a valors representats en compte, atès que la llei que dictaminem exigeix que aquells mercats tinguin un

àmbit estatal i que el Govern en reguli l'organització i el funcionament, ajustant-se a principis establerts i impedit, per tant, de fer-ho a la Generalitat. Si s'entengués que aquesta iniciativa estatal impedeix a la Generalitat d'establir i ordenar mercats secundaris de tal naturalesa, encara que d'àmbit autonòmic, els preceptes esmentats s'haurien de considerar inconstitucionals. (...)

»En aquest article (32) es fa referència a una admissió genèrica de valors a negociació que exigeix una verificació prèvia de la CNMV, i a una admissió a negociació en cada un dels mercats secundaris que requereix l'acord del corresponent organisme rector.

»Respecte a la verificació prèvia per part de la CNMV, donem per reproduït allò que respecte tal acte hem dit en analitzar l'article 28 i, per això, considerem que és a la Generalitat a qui correspondrà aquesta facultat d'execució respecte als valors que es negociïn en els mercats de valors que depenguin d'aquesta. No resulta necessari, per aconseguir la unitat de mercat, que s'estableixi la verificació—acte d'execució— d'uns requisits regulats per un òrgan central.

»Els raonaments anteriors també seran d'aplicació als casos de suspensió i exclusió de valors respecte als mercats secundaris dependents o que puguin dependre de la Generalitat. Les facultats que s'atribueixen a la CNMV corresponen a la Comunitat Autònoma'

»Es tracta també d'actes d'execució, que no poden considerar-se bàsics, per tal com l'òrgan decisor es limita a valorar unes circumstàncies i a adoptar unes determinacions que ja estan prèviament fixades.

Per aquestes raons considerem que els articles 32, paràgraf 1r, 33 i 34 no s'ajusten a l'ordre constitucional en la mesura que desconeixen les competències de la Generalitat en aquesta matèria.

»VII. (...) L'article 45, com s'ha vist, atribueix al Govern de l'Estat la competència per donar la conformitat a la creació o establiment de borses de valors que puguin acordar les Comunitats Autònomes que tinguin competències sobre la matèria, com és el cas de la Generalitat, d'acord amb l'article 9.20 EAC tantes vegades esmentat. El fonament d'aquesta disposició estatal, com ja hem dit abans, ha d'estar en la seva competència per dictar les bases en matèria d'ordenació del crèdit (art. 149.1.11 CE) i de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), que, d'alguna manera, poden incidir en la competència exclusiva de la Generalitat de l'article 9.20 EAC, tot i que es tracta d'una competència batejada per l'Estatut com a exclusiva. (...)

»Això ens permet establir, com a primera premissa, que en el cas de l'article 9.20 EAC, si bé és veritat que la competència exclusiva que assumeix la Generalitat per a la creació o establiment de borses de valors ha de respectar la legislació bàsica de l'Estat que resulti de l'article 149.1.11 i 13 CE, també ho és que aquesta legislació bàsica de l'Estat no podrà assumir els graus d'intervenció, és a dir, de limitació en les competències autonòmiques, que potser podrien ésser procedents en altres supòsits com són, per exemple, els dels articles 10, 12 i 17 EAC. El concepte de bases tampoc no es podrà interpretar amb l'amplitud que seria procedent en aquells supòsits, donant entrada a actuacions de caràcter executiu i no normatives com han de ser, per principi i llevat de casos molt excepcionals, les referents a la competència estatal sobre les bases.

»El que acabem de dir, per tant, desqualifica l'article 45 LMV com a expressió de l'exercici d'una competència bàsica de l'Estat susceptible d'incidir en la de caràcter exclusiu de la Generalitat per

crear borses de valors, ja que el que preveu aquest precepte com a matèria bàsica no és res més que una actuació de caràcter executiu —donar la conformitat— a càrrec del Govern de l'Estat.

»D'altra banda, el precepte que estem considerant s'ha d'entendre que actua com a norma atributiva de competències per a l'Estat, donat que n'hi atorga una, i per cert molt important, com és la de donar la conformitat a l'eventual creació de noves borses per part de les Comunitats Autònomes que tinguin competències en la matèria.

»Doncs bé, creiem que contemplat el precepte des d'aquest punt de vista hi resulta de plena aplicació, *mutatis mutandis*, la doctrina establerta a la sentència del Tribunal Constitucional núm. 49/1988, de 23 de març (F. J. 33), que recollint la que ja s'establia en d'altres sentències anteriors, i en concret les núms. 76/1983, de 5 d'agost (F. J. 4); 29/1986, de 20 de febrer (F. J. 2), i la 48/1988, de 22 de març (...)

»...el precepte fa una apel·lació als interessos generals, representats en aquest cas pels elements i les conseqüències supracomunitàries que eventualment pugui comportar la creació de noves borses, i en dedueix el resultat que la preservació d'aquests interessos fa avinent que el poder central pugui posar un fre i, fins i tot, fer irrealitzable la decisió que hagi pres la Generalitat acordant la creació de qualsevol nova borsa de valors, a part de la que existeix actualment. (...)

»... quan el constituent no va fer cap reserva expressa de competències a l'Estat en relació amb l'establiment de borses de valors i l'Estatut la va assumir per a la Generalitat sense la constricció de què parla l'article 45 LMV, hem de suposar que ja van tenir en compte i avaluar la possibilitat que per part de la Generalitat de Catalunya es fes ús de la dita competència i que, per tant, es procedís a la

creació de borses de valors a més de les ja existents en el moment d'aprovar-se aquells textos fonamentals.

»Finalment, els mateixos objectius es podien obtenir bé amb un informe preceptiu i no vinculant de l'Administració central en què s'il·lustrés la Comunitat Autònoma sobre els elements i les conseqüències supracomunitàries de la creació per part seva d'una nova borsa, bé amb un sistema de conformitat mútua sobre la incidència d'aquests efectes.

»Creiem, doncs, per totes les raons exposades, que l'article 45 LMV podria ser considerat inconstitucional si s'entén que exclou un sistema idoni per a la comuna apreciació o conformitat sobre els elements i les conseqüències supracomunitàries de la creació, per part de la Generalitat, de noves borses.

»2. L'article 46 LMV determina que "*las bolsas de valores tendrán por único objeto la negociación de aquellas categorías de valores que determine la Comisión Nacional del Mercado de Valores...*"

»També l'article estableix unes limitacions a què, al nostre entendre, s'haurà de sotmetre la Comunitat Autònoma. Això no obstant, considerem que la Generalitat, en ús de la seva competència d'ordenació sobre els mercats de valors, podria establir, a més, que d'altres categories de valors fossin objecte de negociació en els mercats que es trobin en el seu territori. Si no fos així, la competència de la Comunitat Autònoma quedaria buida de contingut en la matèria, màxim si es té en compte que també està excloua la Generalitat de la CNMV. Aquesta és la raó per la qual l'article 46 vulnera les competències autonòmiques. (...)

»...podem entrar a examinar el contingut de l'esmentat article 48. En primer lloc, hem de destacar que determinats aspectes poden ser regulats pel legislador estatal en virtut dels espais de competències que li assigna el text constitu-

cional. Ens referim, concretament, al sistema de direcció i administració de les borses de valors i a les característiques essencials de les entitats, i en aquest sentit entenem que s'ha de considerar bàsic el fet que les borses siguin dirigides per uns organismes rectors en què participin tots els membres de la borsa corresponent, sense que es pugui considerar com a base la determinació de quina ha de ser la fórmula jurídica d'aquestes entitats rectores.

»Cal advertir, d'altra banda, que l'Estat no es pot emparar en la competència sobre legislació mercantil per regular la matèria perquè aquesta incideix en aspectes clarament d'ordenació.

»Pel que fa a l'aprovació dels estatuts, encara que s'admetés com a vàlida la forma de societat anònima, la competència correspon a les institucions autonòmiques.

»Així doncs, per les raons exposades, entenem que l'article 48 LMV no s'ajusta a la Constitució i a l'Estatut. Així mateix, també vulneren l'ordre constitucional els articles d'aquesta llei en la mesura que es refereixin, com a marc de regulació, a les societats rectores de la borsa. (...)

»L'article 51, com hem vist, atribueix a la CNMV la facultat de determinar que la integració d'una emissió de valors al sistema d'interconnexió borsària suposi la seva negociació *exclusiva* a través d'aquest, la qual cosa implica l'exercici d'una funció executiva que pertany a l'àmbit de l'ordenació del mercat de valors que correspon de manera exclusiva a la Generalitat. Aquest article, per tant, és inconstitucional. (...)

»La compensació i liquidació de valors en efectiu, i no solament d'anotacions en compte, són operacions que formen part del compliment de les operacions borsàries i, per tant, s'ommeses a la competència d'ordenació sobre els centres de con-

tractació de valors de què és titular la Generalitat.

»En conseqüència, en limitar l'esmentat precepte (154) els supòsits en què es podrà exercir aquesta competència incorre en inconstitucionalitat.

»VIII. (...) L'autorització a què es refereix l'article 62 és un típic acte executiu que, d'acord amb l'argumentació mantinguda en aquest dictamen, entra plenament en l'esfera de competències de la Generalitat. A més, a títol merament indicatiu, convé recordar que la LMV ha substituït, per aquestes societats i agències de valors, els agents de canvi i borsa, sobre els quals la Comunitat Autònoma, en virtut de l'article 11.4 EAC, té la competència de nomenament.

»D'altra banda, en tractar-se d'una potestat reglada, l'eficàcia fora del territori de la Comunitat Autònoma no planteja problemes, i a aquests efectes n'hi ha prou de recordar la Sentència núm. 96/1984 (...)

»Paral·lelament, l'article 67 LMV estableix les causes per les quals podrà ser revocada l'autorització d'una societat o agència de valors, i atribueix aquesta competència al Consell de Ministres a proposta del Ministeri d'Economia i Hisenda i a iniciativa de la CNMV. Tot el que s'ha dit en relació amb l'autorització, com que la revocació també és reglada, és aplicable a aquest article. (...)

»Hem indicat abans, en examinar l'article 28 LMV, que la verificació s'ha d'enquadrar dins l'activitat d'execució. Aquesta activitat no ha de ser, doncs, de la incumbència de la CNMV, sinó de la Comunitat Autònoma. No sembla correcta la intervenció exclouent que aquest article confereix a l'òrgan estatal, en tant que abasti les societats i agències per ésser membres de les borses catalanes. (...)

»IX. (...) En aquest títol estem davant d'una funció ordenadora dels mercats de valors, sobre la qual la Generalitat té competència d'acord amb el que disposa l'article 9.20 EAC. Així doncs, no hi ha cap obstacle perquè la Comunitat Autònoma, respectant la legislació comunitària i les normes contingudes en el títol VII de la LMV, pugui elaborar també codis de conducta corresponents als mercats de valors ubicats en el seu territori.

»Així doncs, en la mesura que s'interpreti que l'article 78 LMV impedeix que la Generalitat exerceixi les seves competències en aquesta matèria, entenem que aquest article no s'ajusta a la Constitució, sempre que les normes autonòmiques ho siguin de comportament a la borsa i no es refereixin al naixement, la modificació i l'extinció de les relacions jurídiques de caràcter mercantil.

»X. (...) Encara admetent que hi pugui haver unes infraccions que per la seva transcendència supracomunitària correspongui sancionar-les a l'Estat, no pot acceptar-se, des del punt de vista del repartiment competencial, que la LMV restringeixi les atribucions de la Generalitat fins a l'extrem d'impedir-li que pugui exercir les competències de supervisió, inspecció i sanció, respecte a part de les operacions que es realitzin en els seus mercats de valors. A aquests efectes convé recordar, de la sentència del Tribunal Constitucional núm. 49/1988, del 23 de març, el següent: (...)

XI. La *disposició addicional primera* estableix que a partir de l'entrada en vigor de la llei, la Borsa Oficial de Comerç de Barcelona passarà a denominar-se Borsa de Valors de Barcelona, tenint a tots els efectes la consideració de borsa de valors. Assenyala també que li serà d'íntegra aplicació allò que disposa la llei respecte a ella.

»La competència per fixar la denominació concreta d'aquesta institució correspon a la Generalitat en virtut de les facultats d'establiment i ordenació que li atribueix l'article 9.20 EAC, per la qual cosa, en no tractar-se d'un supòsit de norma bàsica, no pot correspondre a l'Estat.

»Respecte a l'últim incís d'aquesta disposició addicional, s'ha d'entendre que la LMV serà d'íntegra aplicació a la Borsa de Barcelona en tots aquells aspectes que al llarg del present dictamen hem considerat adequats a l'ordre constitucional i estatutari.

»XII. (...) b) Pel que fa als Agents de canvi i borsa, és important subratllar que l'activitat realitzada per aquests agents mediadors presenta una diversitat de perfils que determina la dificultat d'integrar-los d'una forma simple o unitària en l'esquema de distribució de competències establert entre l'Estat i la Generalitat. Un breu repàs a les seves funcions il·lustrarà el que acabem d'exposar.

»Efectivament, en l'activitat dels agents de canvi i borsa es fa imprescindible distingir dos aspectes: d'una banda, els agents actuen com a autèntics comerciants o intermediaris mercantils en el comerç de títols-valors; però, d'altra banda, i al mateix temps, realitzen funcions de naturalesa pública, tot contribuint a la seguretat del tràfic mercantil i a la formació oficial dels preus. (...)

»3. Arribem així a la conclusió que no sembla possible assignar la totalitat de les competències sobre els agents de canvi i borsa a un sol titular. Els diferents perfils que presenta la funció medidora obliguen a establir un esquema competencial compartit entre l'Estat i la Generalitat.

»Resulta per tant que l'activitat dels esmentats agents com a intermediaris mercantils s'inscriu clarament en la legis-

lació mercantil, que és competència exclusiva de l'Estat, tal com disposa l'article 149.1.6 CE. En connexió amb aquesta condició es troba la de fedetari públic, que també justifica l'aplicació de l'esmentat títol competencial, si bé alguns aspectes encaixarien millor en l'article 149.1.8 CE. D'altra banda, la consideració dels agents mediadors com a professionals col·legiats obliga a examinar, com es veurà més endavant, el joc combinat de les competències estatals i autonòmiques en matèria de col·legis professionals i exercici de les professions titulades (arts. 149.1.30 CE i 9.23 EAC). Finalment, les funcions administratives que els agents de canvi i borsa duen a terme com a membres d'una organització oficial, com és la borsa, remetent a l'esquema de competències sobre centres de contractació de valors i, en qualsevol cas, permeten una major incidència autonòmica. (...)

»Una lectura atenta dels preceptes constitucionals i estatutaris revela que la competència exclusiva de la Generalitat en aquesta matèria troba importants limitacions, derivades fonamentalment de l'existència de la llibertat professional (arts. 35 i 36 CE) i de la necessària observança del principi d'igualtat en l'àmbit territorial (art. 139 CE), de tal manera que correspon a les institucions centrals de l'Estat "La regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals", tal com ho permet l'article 149.1.1 del text constitucional. Si s'aplica aquest precepte en l'àmbit que ara ens ocupa, sembla lògic concloure que correspon al legislador estatal la regulació dels aspectes fonamentals o nuclears de la professió d'agent de canvi i borsa que exigeixin un tractament unitari a tot l'Estat.

»Pel que fa als col·legis professionals,

són vàlides gran part de les consideracions que s'acaben de fer en relació amb l'ordenació de l'exercici professional, si bé cal recordar l'especial incidència de l'article 149.1.18 CE (Bases del règim jurídic de les Administracions públiques). En efecte, la peculiar naturalesa jurídica de les anomenades Corporacions de Dret Públic, en general, i dels Col·legis professionals, en particular, possibilita que en matèria d'organització i competència l'Estat pugui fixar els criteris bàsics. Així ho ha afirmat el Tribunal Constitucional en les sentències 76/1983, del 5 d'agost, i 20/1988, del 18 de febrer. (...)

»a) En primer lloc, cal determinar si el legislador estatal pot integrar els actuals agents de canvi i borsa en el cos de corredors de comerç col·legiats. Per tal de respondre aquest interrogant, hem de partir de la idea que aquesta és una de les mesures principals en què es concreta la reforma del mercat de valors i que resulta pràcticament impossible ordenar la matèria borsària sense afectar l'activitat dels seus membres, que són els agents mediadors i els col·legis en què aquests s'integren.

»Des de l'òptica de l'ordenació de la professió, l'Estat pot actuar a l'empara de l'article 149.1.1. CE., assegurant la igualtat formal en l'exercici de l'activitat mediatra, independentment d'on radiqui el centre de contractació de valors on els agents actuïn. D'altra banda, la Llei que dictaminem no opera *strictu sensu* l'eliminació d'una professió, sinó que l'ordena parcialment, unificant-la amb la de corredor de comerç de la qual històricament s'havia separat. La similitud de funcions realitzades pels agents de canvi i borsa i pels corredors de comerç (reconeguda en diverses ocasions pel Consell d'Estat) fa que aquesta unificació no resulti arbitrària.

»D'acord amb els raonaments fins aquí exposats, podem afirmar, en definitiva, que la integració dels agents de canvi i borsa en el cos de corredors de comerç col·legiats no vulnera les competències de la Generalitat, ja que el legislador estatal ha exercit correctament les competències mercantils econòmiques i professionals que l'ordenament constitucional li atorga.

»b) Estableix també la disposició addicional segona que "*quedarán disueltos los Colegios de Agentes de Cambio y Bolsa, entrando a continuación en período de liquidación*". Seguidament es disposa que el Govern de l'Estat "*determinará el destino que haya de darse a los libros, registros y archivos de los Agentes de Cambio y Bolsa y a cuanta documentación oficial conste en sus Colegios*".

»Hem indicat, en un moment anterior de la nostra argumentació, que les competències estatals en relació amb els col·legis professionals es limiten a la fixació de normes de caràcter bàsic relatives als aspectes d'organització i competència. Així doncs, és competència de la Generalitat, en virtut del ja esmentat article 9.23 EAC, la legislació de desenvolupament i les facultats executives, en els termes que actualment preveu la Llei de Catalunya 13/1982, del 17 de desembre, de tal manera que correspon a la Generalitat i no a l'Estat la decisió de crear o extingir col·legis professionals. Si el segon incís de la disposició addicional segona s'interpreta en el sentit d'atorgar facultats als òrgans de l'Estat, tal com sembla deduir-se del context en el qual s'insereix, s'ha de considerar contrari a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia.

»Unes reflexions idèntiques condueixen també a estimar la inconstitucionalitat de l'habilitació que es fa al Govern per determinar la destinació de la documentació col·legial.

»c) Una altra de les previsions de la disposició addicional que ara ens ocupa és la relativa a la creació, per part del Ministre d'Economia i Hisenda, de diversos col·legis de corredors de comerç, entre els quals hi ha el de Barcelona, determinant-ne la plantilla i, previ informe de la Comunitat Autònoma, la circumscripció respectiva.

»Novament, hem d'insistir que les competències estatals sobre col·legis professionals es redueixen als aspectes bàsics a què hem fet referència però no inclouen les relatives a la creació d'un col·legi professional, creació que correspon lògicament a la Generalitat. En conseqüència, també en aquest punt hem d'afirmar la inconstitucionalitat de la disposició addicional segona.

»Pel que fa a la determinació de la circumscripció, la regulació feta per la LMV contradiu l'article 9.23 EAC.

d) Finalment, l'incís final de l'esmentada disposició autoritza el Govern central a aprovar un nou reglament que reguli el càrrec i les funcions de corredor de comerç col·legiat.

»Aquesta autorització, considerada en si mateixa, no presenta especials problemes des d'un punt de vista competencial, ja que l'Estat pot regular, com abans hem assenyalat, els aspectes nuclears o fonamentals de l'exercici professional. El judici d'aquest Consell Consultiu no pot anar més enllà quant al contingut del dit reglament i, si s'escau, s'haurà de pronunciar una vegada que el Govern hagi fet ús de l'esmentada autorització.

»6. Tenint en compte el que s'acaba de dir, opinem que són inconstitucionals els incisos següents de la disposició addicional segona:

»a) El paràgraf primer, des de "En dicha fecha" fins a "liquidación", i des de "cuanto"

ta documentació" fins a "colegios".

»b) El paràgraf segon en la seva integritat i en tant que fa esment al col·legi

de corredors de comerç de Barcelona, exclosa la referència a les plantilles de col·legiats. (...)»

Dictamen núm. 153 sobre l'adequació constitucional i estatutària del Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei de Pressupost de la Generalitat de Catalunya, de les seves Entitats Autònomes i de les Entitats Gestores de la Seguretat Social per al 1989 i de les esmenes reservades per defensar en el Ple

Sol·licitants:

G. p. d'Iniciativa per Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya, Popular i Mixt.

Ponent:

Francesc de Carreras i Serra

Resum de les principals qüestions estudiades

El Dictamen, per tal de determinar l'estatutarietat o no de les Disposicions Addicionals del Projecte de Llei de Pressupost per al 1989, estudia el caràcter i l'abast de la norma pressupostària, tal com ve configurada per l'ordenament jurídic català, i la contrasta amb la configuració que l'ordenament estatal dona a la Llei de Pressupostos de l'Estat per després estudiar cada precepte de forma individualitzada i pronunciar-se sobre si la matèria per ells regulada s'adapta o no al contingut que la Constitució i l'Estatut preveuen que ha de tenir la Llei Pressupostària, tot això a la llum de la jurisprudència constitucional i dels anteriors Dictàmens emesos pel Consell Consultiu en aquesta matèria.

Conclusió

Que les Disposicions Addicionals Carterzena, Quinzena, Setzena, Divuitena, Vintena i Vint-i-unena del Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei de Pres-

supost de la Generalitat de Catalunya, de les seves Entitats Autònomes i de les Entitats Gestores de la Seguretat Social per a l'exercici del 1989 són adequades a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Extracte dels fonaments

«(...) II. Encara que no s'hagi especificat a la petició de dictamen, el tret comú de les disposicions addicionals que se'n consulten consisteix en el fet que es tracta de preceptes que materialment excedeixen del Pressupost entès com a conjunt de previsions màximes d'ingressos i despeses d'un determinat públic, en el nostre cas de la Generalitat. El fet que el contingut d'aquestes disposicions addicionals no s'ajusti al marc assenyalat a l'article 49 EAC, creiem que és la principal preocupació latent en la petició suscrita pels grups parlamentaris.

»Sobre aquest problema s'ha pronunciat en diverses ocasions el Tribunal Constitucional referint-se sempre als pressupostos generals de l'Estat. També aquest Consell ha establert una doctrina respecte al mateix problema i sobre els pressupostos estatals. Cal, per tant, determinar fins a quin punt la similitud entre la normativa estatal i catalana fa que siguin d'aplicació els arguments utilitzats en les altres ocasions.

»(...) es pot afirmar que la legislació referent a la matèria pressupostària, en

allò que afecta la nostra línia argumentativa, de l'ordenament català i l'ordenament estatal és molt similar en el seu conjunt i idèntica en allò que és substancial. Aquesta afirmació ens permet analitzar, sabent que hi ha una identitat d'objecte, la jurisprudència constitucional respecte al tema que ens ocupa.

»III (...) Resumirem ara aquí les posicions de la jurisprudència constitucional i les nostres respecte al contingut de la llei de pressupostos, que és la matèria que ens interessa. El Tribunal Constitucional s'ha manifestat en diverses ocasions i, molt especialment, en les sentències 27/1981, de 20 de juliol, 84/1982, de 23 de desembre, 63/1986, de 21 de maig, i 65/1987, de 21 de maig. El Consell Consultiu ho ha fet en els dictàmens n.ºs. 13, 49, 82, 84 i 142.

»D'aquest conjunt jurisprudencial i doctrinal podem extreure tres grans problemes centrals; reserva material de la llei de pressupostos, repercussions en el contingut de la llei a causa del procediment legislatiu especial amb què es tramita i el principi de seguretat jurídica com a límit d'aquest contingut.

»a) El Tribunal Constitucional estableix que la Llei de Pressupostos està composta de dos tipus de normes. Unes constitueixen el *nucli indisponible* i són el mínim contingut de la Llei de Pressupostos: la previsió dels ingressos i l'autorització de despeses. Altres deriven bàsicament del caràcter de la Llei de Pressupostos com a "vehículo de dirección y ostentación de la política económica, que corresponde al Gobierno" (STC 27/1981). En aquest sentit, es poden incloure disposicions de caràcter general "relativas a materias no asimilables directamente al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, por su relación técnica e instrumental con el

mismo, a efectos de la orientación de política económica" (STC 65/1987).

»També aquest Consell, en el dictamen núm. 142, recollia el que s'expressava en dictàmens anteriors, i es mostrava partidari d'un criteri molt semblant (...)

»b) Aquesta delimitació material —deduïble de la literalitat de la norma, en el nostre cas de l'article 49 EAC— es veu reforçada per les especialitats en la tramitació parlamentària. El Tribunal Constitucional ha interpretat l'article 66.2 CE que atribueix a les Corts Generals la facultat d'aprovar el pressupost com a funció diferenciada de la legislativa, en el sentit que és aquesta diferència la que justifica les peculiaritats que la distingeixen de la potestat legislativa ordinària i que es tradueix a atorgar al Govern facultats especials en la iniciativa i el procediment parlamentari.

»(...) c) El principi de la seguretat jurídica —que la Constitució garanteix a l'article 9.3 CE— com a límit a la lliure disposició del contingut de les lleis de pressupostos ha estat repetidament argumentat per aquest Consell però no acollit per la jurisprudència constitucional.

»La seguretat jurídica, com se sap, té moltes dimensions però el seu nucli més irreductible és aquell que protegeix la confiança del ciutadà en el Dret, en les garanties de tot ordre que significa viure en una societat regulada per normes jurídiques. Això implica que aquest ciutadà ha de poder preveure les conseqüències jurídiques dels seus actes. Per tant, element central de la seguretat jurídica és el coneixement i certesa del Dret que comporta no solament la publicació de les normes —principi reconegut també a l'article 9.3 CE— sinó també, com dèiem al nostre Dictamen núm. 142, "un ordenament jurídic compost per normes precises i formalment publicades amb la major claredat i ordre possibles".

»(...) IV (...) 1. La Disposició Addicional Catorzena afegeix a l'article 9 de la Llei 5/1986, del 17 d'abril, de Creació de l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat, un paràgraf que afecta els ingressos provinents dels jocs gestionats per l'esmentat ens a les activitats relatives a determinats serveis socials.

»2. La Disposició Addicional Quinzena modifica els articles 7, 9 paràgraf 3, 10, 17 i 29 de la Llei 11/1981, de Patrimoni de la Generalitat de Catalunya. Es tracta de diverses normes atributives de competències i procedimentals respecte a béns públics de la Generalitat de caràcter demanial i patrimonial.

»(...) Atès que la matèria fa referència, com hem dit, al règim jurídic dels béns públics i els preceptes no guarden directa relació amb les previsions estrictes d'ingressos i les habilitacions de despeses del pressupost, es podria pensar que la disposició addicional excedeix l'àmbit material de la Llei de Pressupost. Això no obstant, s'ha d'advertir que les esmentades normes poden incidir en la política econòmica de la Generalitat i constituir un element vàlid per a la realització d'aquesta política. D'altra banda, la Llei 10/1982, del 12 de juliol, de Finances Públiques de Catalunya, connecta amb la matèria financera el patrimoni de la Generalitat en dir que "seran matèria de Llei del Parlament de Catalunya les qüestions financeres següents: (...) el règim del patrimoni i de la contractació de la Generalitat" (art. 5.g).

»3. La Disposició Addicional Setzena modifica els articles 4 i 5 de la Llei 4/1985, del 29 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana i fa referència també a l'adscripció de béns patrimonials de la Generalitat en relació amb l'article 10 de la Llei de Patrimoni modificat a la Disposició Addicional anterior.

»Ens trobem amb un supòsit legal del mateix tipus que l'anterior i la conclusió

a la qual arribem és, òbviament, la mateixa.

»4. La disposició Addicional Divuitena modifica el tercer paràgraf de l'apartat 2 de l'article 3 de la Llei 12/1983, del 14 de juliol, d'Administració Institucional de la Sanitat, Assistència i Serveis Socials (...).

»Es tracta d'una norma que atorga competències de gestió econòmica i pressupostària a l'Institut Català de la Salut i per aquest motiu guarda relació directa amb la matèria pressupostària i l'orientació de la política econòmica. D'altra banda, també serien aplicables aquí les consideracions fetes en el punt 2 anterior, respecte a l'article 5 de la Llei 10/1982, de Finances Públiques de Catalunya, en referir-se la norma a formes de contractació de l'Administració de la Generalitat. Per tant, es tracta d'una norma que, des del punt de vista estatutari, té cabuda dins la Llei de Pressupostos.

»(...) La Disposició Addicional Vintena afegeix dos paràgrafs a la lletra i) de l'apartat 1 de l'article 3 de la Llei 4/1984, del 24 de febrer, de l'Institut Català del Crèdit Agrari (...)

»És evident que es tracta de normes que incideixen en el camp agrícola i, en concret, en la política econòmica d'aquest sector i, a més, en tant que impliquen la concessió de crèdits, préstecs o avals d'un institut autònom a altres ens o empreses públiques, tenen relació directa amb l'estat de despeses previst a la Llei de Pressupostos de la Generalitat, la seva inclusió en l'esmentada Llei és perfectament adequada a l'Estatut de Catalunya.

»6. La Disposició Addicional Vint-i-unena modifica els articles 172 y 173.2 de la Llei 8/1987, del 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya, i també els articles 2.2, 2.3, 5.1, apartat segon i 7.2 de la Llei 23/1987, del 23 de desembre, per la qual s'estableixen els criteris de finançament del Pla únic

d'Obres i Serveis de Catalunya i les bases per a la selecció, la distribució i el finançament de les obres i serveis a incloure-hi.

»No hi ha cap dubte que, pel que fa a la matèria, les normes modificadores que inclou aquesta Disposició Addicional són complementàries del Pressupost *stricto sensu* en tractar totes elles del finançament de les entitats locals i, per tant, en complir els pressupòsits bàsics per ser in-

cluses en la Llei de Pressupostos, tal com es configura a l'Estatut.»

Vot particular:

Francesc de Carreras i Serra per mostrar la seva disconformitat respecte al pronunciament del Dicramen en relació a les Disposicions Addicionals Quinzena, Setzena i Divuitena, que ell considera contràries a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.