

2. CATALUÑA

2.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

A cargo de Joan Vintró

Ley 1/1988, de 26 de febrero, de modificación de la Ley 22/1985, de 8 de noviembre, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña.

La modificación que establece esta norma se refiere a uno de los aspectos que dio lugar a una mayor polémica cuando se debatió en el Parlamento la Ley 22/1985, de 8 de noviembre, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña. Se trata de la adopción de la fórmula jurídica del colegio profesional como modalidad asociativa de los periodistas catalanes y, más concretamente, de las consecuencias que esta elección podía entrañar en relación al ejercicio de la profesión. La cuestión fundamental era saber si, a partir de la vigencia de la Ley de 1985, la colegiación previa pasaba a ser una condición necesaria para el ejercicio de la profesión.

En este sentido, las suspicacias jurídicas que suscitaba la ley procedían del contenido del artículo 1, según el cual «... el Colegio agrupa a todos los periodistas que ejercen su profesión en el territorio de Cataluña». Efectivamente, este redactado podía hacer pensar en la colegiación obligatoria, más aún teniendo en cuenta que la ley catalana de colegios profesionales (Ley 13/1982, de 17 de diciembre) establece como «requisito indispensable para el ejercicio de la profesión la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretende ejercer la profesión» (art. 10.2).

Tal regulación suscitó la reacción de

ciertos sectores jurídicos al considerar que vulneraba el derecho de asociación debido al carácter imperativo de la integración en el Colegio Profesional. Pero otros sectores del mismo ámbito jurídico afirmaban que, sin perjuicio de considerar atípica la elección de la modalidad asociativa del colegio profesional, la ley catalana no incurría en ningún supuesto de inconstitucionalidad, puesto que, en definitiva, se limitaba a regular el régimen jurídico de una de las formas asociativas que los periodistas podían elegir en Cataluña, añadiendo además que de la ley no podía deducirse en ningún caso la regulación de las vías de acceso a la condición de periodista.

Sin embargo, las reacciones de oposición más encarnizada procedieron probablemente de ciertos sectores vinculados al mundo de la información (en especial la Asociación de Editores de Diarios Españoles (AEDE), el diario «El País», el sindicato Unión de Periodistas, etc.). Sus argumentos se resumían en que la ley del Parlamento de Cataluña suponía reavivar el peligro de la reinstauración del carné profesional para el ejercicio de la profesión, denotaba un corporativismo excesivo y podía entrañar asimismo la tendencia a facilitar el control de la libre información desde las esferas vinculadas a los poderes públicos.

Tras la difusión pública de tales críticas, el Defensor del Pueblo por su parte decidió inicialmente presentar un recurso de inconstitucionalidad contra esta ley, recurso que luego decidió retirar el nuevo titular de la institución, Alvaro Gil Robles. Se argumentó el fundamento jurídico del recurso presentado por el Ombudsman en la obligatoriedad de la colegiación para el ejercicio profesional de la información en Cataluña. Y ésta ha sido sin duda la razón esencial que ha inducido a promulgar la nueva ley 1/1988, de 26 de febrero, de modificación de la Ley 22/1985.

Se trata de una ley de artículo único que modifica tres preceptos de la ley anterior con el objetivo muy definido de acentuar el carácter voluntario de la adscripción al Colegio, entendido como una, entre otras, de las diversas modalidades de asociacionismo profesional que se derivan de la Constitución española. En este sentido, la exposición de motivos de la ley modificadora específica: «Circunstancias de interés general demandan articular hoy día determinadas modificaciones en el texto legal, que facilitarán *la participación voluntaria de los profesionales del periodismo en el Colegio* en beneficio de los fines que éste tiene asignado».

Tales modificaciones son:

- a) En el artículo 1 se estipulaba que el Colegio «(...) *agrupa a todos los periodistas que ejercen su profesión en el territorio de Cataluña*».

En el redactado definitivo se estipula: «El Colegio *agrupa* (...) a los periodistas que *lo soliciten*».

- b) En el artículo 2 se estipulaba: «Los que se hallan en período de prácticas *han de inscribirse en el Colegio* (...)».

En el redactado definitivo se estipula: «Los que se hallan en período de prácticas *pueden inscribirse en el Colegio* (...)».

- c) En la disposición transitoria primera se estipulaba: «Los periodistas titulados en el Registro Profesional de la Federación de Asociaciones de la Prensa Española que son socios de las asociaciones de la prensa que existen en Cataluña *se convierten* en miembros del Colegio de Periodistas de Cataluña (...)».

En el redactado definitivo se estipula: «Los periodistas titulados e inscritos en el Registro Profesional de la Federación de Asociaciones de la Prensa Española que son socios de las asociaciones de la prensa que existen en Cataluña *pueden convertirse* en miembros del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña (...)».

Resulta pues evidente el carácter opcional de la colegiación para los periodistas que, en todos los casos, cuando vayan a asociarse y a ejercer su profesión, podrán elegir entre las diversas vías que la Constitución les ofrece: el colegio profesional (art. 36), la asociación (art. 22), el sindicato (art. 28.1), o no elegir ninguna de ellas.

* * *

Después de escrito este comentario, se ha publicado la sentencia del Tribunal Constitucional 89/89 de 11 de mayo (BOE núm. 141, de 14 de junio de 1989) sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales. Según esta sentencia, las prevenciones que se derivan de la ley catalana que hemos comentado pueden considerarse aleatorias, puesto que el Tribunal Constitucional considera que la adscripción obligatoria a un colegio profesional como requisito necesario para el ejercicio de una profesión titulada es una opción legítima del legislador. En

este sentido el Tribunal Constitucional establece lo siguiente:

1) *Que la Constitución española no predetermina la naturaleza jurídica de los colegios profesionales:* «(...) 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 aquellos 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 puede optar por una configuración determinada (STC 42/86)...» (FJ5).

2) *La colegiación obligatoria es una opción lícita dentro del marco de la Constitución.* «La colegiación obligatoria, como requi-

sito 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».

Obviamente, esta argumentación jurisprudencial requiere un comentario específico que rebasa el ámbito que ahora nos ocupa.

Marc Carrillo

Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales.

El 17 de febrero de 1988 el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley de Protección de los Animales. Esta es una ley precursora y novedosa y a la vez polémica. Es precursora porque fue la primera ley del Estado español dedicada específicamente a la protección de los animales, y es polémica porque su elaboración, y especialmente su aplicación, ha suscitado no pocas controversias, ya que a juicio de unos es débil y a juicio de otros excesiva, y sobre todo porque incide en algunos espectáculos y fiestas tradicionales populares, localmente arraigadas.

Ya en la tramitación parlamentaria se planteó cuál había de ser el tratamiento de algunas de estas actividades que tienen como protagonistas a los animales. El más controvertido es el de las corridas

de toros. La Ley no se atreve a prohibirlas pero sí intenta al menos limitarlas, y así, el artículo 4 exceptúa de la prohibición general los festejos taurinos allí donde en el momento de la entrada en vigor de la Ley haya plazas construidas, lo cual, por otro lado, no ha dejado de generar algún conflicto. Respecto al tiro de pichón, el proyecto inicial lo prohibía, pero finalmente se autorizó a las sociedades de tiro para la celebración de competiciones bajo el control de la federación correspondiente. Sin embargo, otros espectáculos, como por ejemplo los encierros con muerte del animal y algunas otras fiestas locales, han generado numerosos conflictos ya que en algunas poblaciones se ha intentado hacer caso omiso de la Ley.

La Ley, además de unas disposiciones

generales y del régimen de infracciones y sanciones, clasifica a los animales en animales de compañía, fauna autóctona y fauna no autóctona, estableciendo determinadas medidas de protección para cada uno de estos grupos, así como una serie de normas administrativas sobre el control y la atención de estos animales, como registros, inspecciones sanitarias, etc.

De los animales de compañía se excluyen los que se crían para la producción de carne, piel y otros productos, así como los de carga y los que trabajan en agricultura. Vemos que la Ley no se atreve a intervenir en sectores en los que puede haber intereses importantes, como el de la ganadería, e igualmente deja para una regulación posterior (antes de 1992) el delicado tema de la experimentación científica con animales.

Respecto a los animales de compañía, se originó una curiosa polémica sobre si sólo debían ser considerados como tales los gatos y los perros, o bien si se incluían también otros como loros, periquitos y tortugas de Florida. Los especialistas autores del proyecto sostenían que sólo son animales de compañía aquellos que no se hallan en estado salvaje en ningún lugar del mundo, pero por contra se argumentaba que en Cataluña los loros y periquitos y otros como los hámsters,

peces tropicales, canarios, etc., siempre se han considerado animales de compañía. Finalmente, se optó por incluirlos.

En cuanto a los animales de la fauna autóctona, la Ley incluye como anexo una lista de especies protegidas. Este listado reproduce prácticamente el listado del Convenio de Berna de 19 de septiembre de 1979. Ahora bien, este Convenio fue firmado por la mayoría de países europeos occidentales y de hecho simplemente obliga a las partes contratantes a tomar medidas para proteger diversas especies, en sus territorios, evidentemente, y así, el listado comprende especies de toda Europa. Al reproducir la Ley catalana este listado, resultan incluidas como autóctonas de Cataluña y declaradas protegidas algunas especies que no se encuentran sino muy lejos de nuestras fronteras, por ejemplo el *lynx lynx* (lynx boreal), que se encuentra en el norte de Escandinavia y de Rusia, el *alectoris graeca whitakeri* (perdiz de roca, subespecie de Sicilia) o el *anser albifrons flavirostris* (oca de río grande, subespecie de Groenlandia). No deja de ser como mínimo curioso que una ley catalana proteja y considere como fauna autóctona una subespecie de oca que se encuentra en Groenlandia.

Josep Maria Portabella i d'Alòs

Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña.

La ley a la que ahora nos referimos se propone desarrollar el artículo 9.10 del Estatuto cuando afirma la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de aprovechamientos y servicios forestales, siempre, recordémoslo, con la reserva estatal que se localiza en el artículo 149.1.23 de la Constitución.

El objeto central de la ley es el referido al ámbito forestal tradicional, sector con-

creto de la agricultura y la ganadería realmente necesitado de una normativa global actualizada que introduzca técnicas ensayadas con éxito en otros lugares, que se acerque al ordenamiento urbanístico, que cuente con los entes locales y que se amolde a la peculiar realidad catalana del sector.

La ley, proyectada inicialmente para obtener una acogida consensuada de las

diversas fuerzas políticas, tiene un contenido final amplio, nuevo y flexible, que necesita urgentemente una concreción ulterior. Será precisamente su posterior desarrollo y aplicación el parámetro que nítidamente demuestre si existe una voluntad de agotar todas las posibilidades ofrecidas por los nuevos planteamientos. Debemos empezar mencionando el hecho de que en los artículos 2 y 3 localizamos tanto una definición de lo que debe entenderse por terrenos forestales o bosques, como —para evitar ciertas confusiones— la de los lugares a los que la norma no concede esta consideración, ofreciendo así algunas variantes a las definiciones tradicionales en el sector en un intento de responder a la diferente realidad física catalana. Por otro lado, la consideración de terreno forestal y la consiguiente aplicabilidad de la norma se realiza con total independencia del hecho de que los terrenos sean de propiedad pública o privada, lo que no deja de ser algo inédito en la normativa de los bosques.

A partir de este punto, y con un planteamiento ambicioso, aparecen un sinnúmero de nuevas figuras. Pretendiendo conocer tanto las bases ecológicas como las económicas del sector forestal catalán, hacen su aparición las figuras del Inventario Forestal de Cataluña (en proceso de elaboración por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, ayudado por el ICONA y el CREAM catalán), así como el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Cataluña y el Catálogo de Montes Protectores de Cataluña, instrumentos estos últimos que aglutinan los terrenos forestales —de titularidad pública o privada respectivamente— declarados de utilidad o protectores con objeto de ser conservados y mejorados dada su influencia hidrológico-forestal. La ley incorpora igualmente otro protagonista usual de la actividad pública: la planificación, e inaugura dos nuevos tipos de planes que debe

elaborar el Departamento de Agricultura, en el que indiscutiblemente parece concentrarse la tutela de todo el sector. Nos referimos al Plan General de Política Forestal y a los Planes de Producción Forestal. El primero, importado de la experiencia suiza, nace con la obligación de realizar una política forestal integral, clasificando los bosques catalanes y determinando su uso, basándose en los datos del Inventario Forestal ya citado. Su contenido mínimo (art. 7.2) es en este momento ya objeto de desarrollo, dado que la disposición adicional segunda fija en dos años el tiempo de presentación para su aprobación. Los planes de producción forestal de ámbito territorial limitado y sujetos a lo que se establece en el primero, deben determinar los rasgos básicos que mejorarán la gestión de bosques y pastos.

Además de estos planes, aparecen otros más específicos encaminados a gestionar correctamente los montes declarados previamente de utilidad pública o protectores. Son los Planes Técnicos de Gestión y Mejora Forestales y los Proyectos de Ordenación, planes presentados por los propietarios de los terrenos forestales o, en su defecto, realizados por la Administración si ha transcurrido un año desde la entrada en vigor de la ley.

Dirigida también a la gestión de los terrenos forestales de propiedad privada, obviamente encomendada a sus titulares, se ha importado otra figura de la experiencia francesa que ha demostrado ser de gran utilidad: el Centro de Propiedad Forestal. Como órgano desconcentrado del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, se le confía la ordenación de la producción forestal y el fomento de la conservación y mejora de bosques y pastos de propiedad privada. Aunque su desarrollo por Decreto nos ha sido anunciado para este año, se nos anticipa ya parte de su organización interna y de sus funciones (arts. 18 y 19).

Veinticinco artículos tratan de la conservación y mejora de los bosques, con objeto de garantizar —según se declara solemnemente— la disponibilidad futura de los recursos naturales renovables y la conservación dinámica del medio forestal. A primera vista, parece que, como mínimo, la situación actual del bosque catalán no va a empeorar, y así lo demuestra el hecho de que incluso los instrumentos urbanísticos deben realizar las compensaciones necesarias para evitar la disminución de los terrenos forestales existentes en su ámbito de aplicación. También es ésta la causa de que se instauran medidas aplicables a las explotaciones forestales y ganaderas, y hay que subrayar asimismo y de manera destacada la necesidad de establecer en el plazo de un año —plazo ya vencido si nos atenemos a la disposición transitoria— cuál es la *unidad mínima forestal* o unidad suficiente para conseguir un desarrollo racional de la explotación y evitar su fraccionamiento. La valentía a la hora de fijar la cantidad de hectáreas que debe tener esta unidad será buena muestra para saber si existe una verdadera voluntad de llevar hasta las últimas consecuencias el desiderátum inicial que se plantea en la ley. Y decimos esto porque las fincas forestales que tengan una extensión igual o inferior a esta unidad no podrán ser divididas y sólo podrán autorizarse en ellas edificaciones vinculadas a actividades agrarias o una sola edificación de tipo unifamiliar. También hay que decir que los terrenos serán calificados de suelo no urbanizable o no urbanizable de especial protección, requiriéndose asimismo el informe preceptivo de la administración forestal siempre que se quiera realizar una modificación en el planeamiento.

Más adelante ciertos artículos favorecen la compra e instauran el derecho de tanteo y retracto de la administración forestal, que también tiene una posición

activa en las labores de reforestación y regeneración de terrenos forestales, así como en la restauración hidrológico-forestal de Cataluña. Se posibilita por otro lado la existencia de un régimen especial aplicable a la explotación de los alcornoques, ya observados atentamente en el ámbito comunitario y en la Mesa Sectorial Interna.

Se institucionaliza el protagonismo del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca por lo que respecta a la prevención de las plagas forestales y la lucha contra ellas, e igualmente en el ámbito de la prevención de incendios forestales, ayudado en este caso por otros departamentos, entes locales, particulares y las Agrupaciones para la Defensa Forestal, cuya existencia ya anterior en toda Cataluña parece que se bendice ahora definitivamente.

Otras novedades importantes son la posible declaración por Decreto de las Zonas de Alto Riesgo de Incendios Forestales, que obliga a adoptar un Plan de Prevención de Incendios Forestales elaborado por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca. También hay que subrayar la creación del Fondo Forestal de Cataluña, de creación inminente y que, nutrido de diversas fuentes, se ha constituido en el derecho comparado como el método ágil de situar créditos, ayudas, etc., encaminadas a la reforestación de terrenos afectados por el fuego o bien a la prevención de incendios. El título cuarto se concentra en los aprovechamientos forestales, y en él se destaca la voluntad de coordinar la producción forestal con la industria transformadora. Así aparece en los Programas de Oferta Pública de Productos Forestales, el primero de los cuales, referido a 1989, ha sido ya publicado por la Dirección General de Política Forestal.

Además de la actividad tradicional de policía de la Administración forestal —autorizaciones, vigilancia, etc.—, se

establecen ciertas medidas de fomento, consistentes básicamente en ayudas técnicas y económicas a entidades públicas o privadas y particulares, con objeto de alcanzar una mejora técnica de la producción. Como ejemplo digno de mención está el Decreto 44/1989, de 24 de febrero, sobre establecimiento de ayudas en materia agraria, pesquera y forestal (DOGC 1123, de 22 de marzo).

A continuación, los artículos 66 a 70 están dedicados a las empresas de explotación forestal, aunque aquí la competencia de la Generalitat debe basarse en el artículo 12.1.2 del Estatuto de Autonomía, y hay que señalar en ellos la institucionalización de la Mesa Intersectorial Forestal, ya existente de facto. Esta, integrando una participación plural, toma parte en la elaboración de la política fo-

restal, colabora en la catalogación y normalización de los productos forestales, etc. (art. 69.2).

Después de unos cuantos artículos en los que se declara la posición activa de la administración forestal por lo que respecta al fomento de la investigación científica y tecnológica y la formación técnica en materia forestal, llegamos al último título de la ley, reservado a actualizar las infracciones y sanciones en materia forestal. En este punto habría sido deseable una mayor precisión y podían haberse omitido algunas obviedades (77.1, 80.1), pero tal vez lo que llama más la atención es el establecimiento de un plazo único de prescripción —dos meses— independientemente de la gravedad de la infracción.

Isabel Pont

Ley 8/1988, de 7 de abril, del Deporte.

Dentro del conjunto de objetivos y principios rectores de la Ley del Deporte, que es donde se establece la verdadera filosofía que pretende la ley, se cita la voluntad de fomentar, divulgar y coordinar la práctica de la actividad física y el deporte en Cataluña, en todos los niveles y estamentos sociales, con objeto de hacer realidad el derecho de todo ciudadano a ejercitar sus facultades físicas, intelectuales y morales mediante el libre acceso a una formación física adecuada y a la práctica del deporte.

Establece un conjunto de principios rectores, que deben estar presentes en el desarrollo de la política deportiva de la Generalitat. Estos principios constituyen un verdadero resumen generalizado de lo que pretende conseguir la Ley del Deporte.

En relación con la organización institucional del deporte catalán, la ley re-

marca el principio de participación, coordinación y colaboración de la administración deportiva de la Generalitat con otras administraciones públicas, tanto estatales como locales (municipios y comarcas), así como con las entidades deportivas.

El Título I regula las entidades deportivas de Cataluña, siguiendo, en definitiva, la solución jurídica que la Generalitat de Cataluña ha venido aplicando desde el año 1981, y que ha alcanzado vigencia en casi todo el Estado.

Una primera sección regula los clubes y las asociaciones deportivas, y la sección segunda define las agrupaciones deportivas y se aplica a los Consejos Comarcales del Deporte (Consejos Deportivos en la Ley). Se establece que los Consejos Deportivos (art. 16), para el fomento y promoción de la actividad deportiva en edad

escolar, tendrán personalidad jurídica y capacidad de obrar para la consecución de sus objetivos, estableciéndose que las normas para su constitución y funcionamiento estarán de acuerdo con los criterios de la organización territorial de Cataluña.

Las otras secciones regulan las Federaciones Deportivas Catalanas y el Registro de Entidades Deportivas, con las disposiciones comunes aplicables a cualquier entidad. Se contemplan también las entidades o clubes de alcance federativo, los de ocio, así como las entidades básicamente no deportivas pero con actividades de este tipo.

Sobre las Federaciones Deportivas Catalanas se establecen los requisitos para la creación de nuevas federaciones, sobre la base de que sólo se puede reconocer en Cataluña una federación deportiva para cada deporte. Hay que remarcar la consideración que hace la ley de la Unión de Federaciones Deportivas Catalanas, institución que ya había creado la Generalitat Republicana por Decreto de 27 de agosto de 1936 y desarrollado por Orden de 27 de octubre del mismo año. El proyecto define también los requisitos para que las entidades deportivas puedan ser declaradas de carácter o interés cívico o social, hecho que puede comportar determinados beneficios, incluidos los fiscales, sin perjuicio de las posibles declaraciones de utilidad pública, que también cita el proyecto.

El Título II dedica una sección primera a la administración deportiva de la Generalitat y una segunda a la administración local.

La sección primera prevé que la administración deportiva de la Generalitat sea llevada a cabo por una Secretaría General del Deporte, como órgano superior de dirección, planificación y ejecución.

Un Consejo Catalán del Deporte,

constituido por diferentes representaciones institucionales y deportivas, es el órgano consultivo de la Secretaría General del Deporte.

La sección segunda establece pormenorizadamente las competencias que en materia deportiva corresponden a los municipios y comarcas, y que se adecuan al marco legal vigente en Cataluña.

La gestión de la educación física y el deporte es el objeto del Título III, que se estructura en dos secciones, una dedicada a la enseñanza deportiva y otros aspectos como el deporte universitario, que se coordina mediante un Consejo de Deporte Universitario con participación de la Secretaría General del Deporte. Destaca el énfasis puesto en la Escuela Catalana del Deporte como centro docente de acceso a las titulaciones técnicas propias de las diversas modalidades deportivas.

Se remarca también el papel de la Generalitat en el campo del deporte de élite y alto nivel, a los que se les ha dado la importancia que merecían con la creación del Centro de Sant Cugat.

El deporte de los disminuidos, la actuación de la Generalitat en el terreno de la medicina deportiva, así como el deporte de esparcimiento y ocio, son otros de los temas que trata esta sección.

La sección segunda prevé la figura del Plan Director de Instalaciones Deportivas como instrumento de definición y determinación de la estructura de equipamientos deportivos de interés general o básico en Cataluña.

El Plan Director tiene el carácter de plan territorial sectorial, de acuerdo con la Ley de Política Territorial de 1983, y debe ser desarrollado mediante programas de actuación generales, sectoriales o territoriales en atención a los objetivos o necesidades de cada caso. En su preparación intervendrán todas las entidades afectadas o interesadas, y especialmente las locales y comarcales. La aprobación

del Plan corresponde al Consejo Ejecutivo de la Generalitat.

Un aspecto digno de ser remarcado es la necesidad de que todo proyecto de instalaciones que sea subvencionable por la administración, por estar previsto en el Plan Director o programa correspondiente, deba ir acompañado del plan de utilización y uso de la instalación a fin de asegurar su rentabilidad social.

También debe hacerse mención de que los proyectos de apertura de establecimientos deportivos deberán ser informados por la administración deportiva de la Generalitat, con el fin de garantizar los requisitos técnico-deportivos exigibles.

El Título IV regula la disciplina deportiva en general, concretándose la estructura del Comité Catalán de Disciplina Deportiva, hoy ya constituido y en pleno funcionamiento. También hay que mencionar que fue necesario ampliar considerablemente su articulado con objeto de adecuarlo a los principios constitucio-

nales, que obligan en ciertos textos legales a precisar pormenorizadamente la tipificación de las infracciones y sanciones aplicables a las correspondientes materias y por tanto también a la disciplina deportiva.

La Disposición adicional segunda regula el traspaso de las competencias que en materia deportiva han ejercido o correspondían a las Diputaciones Provinciales, especificando lo que debe traspasarse a la Generalitat y lo que corresponde a las Diputaciones.

Un régimen transitorio sobre este tema se regula en las Disposiciones transitorias primera y tercera.

La Disposición transitoria segunda regula el régimen que regirá para los equipamientos deportivos mientras se elabora el Plan Director, y la transitoria cuarta se refiere a los Consejos del Deporte Escolar, que deben adaptarse a lo que dispone la Ley.

Lluís Paluzí i Mir

Ley 9/1988, de 12 de abril, de autorización de un crédito extraordinario para atender a los gastos de las elecciones al Parlamento de Cataluña.

Esta es una ley periódicamente habitual en todos los ordenamientos y que no merecería un comentario especial si no fuese por el procedimiento utilizado para su aprobación, pues fue aprobada por la Diputación Permanente. La imprevista disolución anticipada del Parlamento, decretada por el Presidente de la Generalitat el día 4 de abril de 1988, determinó que la Cámara no hubiese aprobado aún la Ley de autorización de un crédito extraordinario para atender a los gastos de la convocatoria electoral. Producido este hecho, los elementos que confluían en la situación planteada eran los siguientes: necesidad material del crédito extraordinario; exigencia de aprobación de dicho

crédito mediante ley por imperativo de los artículos 5.a) y 39.1 de la Ley de Finanzas de Cataluña; imposibilidad de que la Diputación Permanente convocara el Pleno porque el Parlamento ya estaba disuelto; inexistencia de la figura del Decreto ley en el ordenamiento catalán; posibilidad de que la Diputación autorice créditos extraordinarios de acuerdo con lo que establece el artículo 53.1.5.º del Reglamento del Parlamento sin que, sin embargo, en ningún precepto reglamentario se diga expresamente que la Diputación Permanente, en sesión del día 8 de abril de 1988, acordó que el proyecto de Ley de crédito extraordinario fuese tramitado por la Diputación Permanente ha-

ciendo una interpretación integrada de los preceptos reglamentarios y de la Ley de Finanzas de Cataluña antes citados. De acuerdo con esta decisión, que fue criticada por algunos grupos parlamenta-

rios, la Diputación Permanente aprobó la Ley de crédito extraordinario el día 12 de abril de 1988.

J. V.

Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, de sus entidades autónomas y de las entidades gestoras de la Seguridad Social para 1989.

En relación con esta ley, más que una descripción de su contenido específica y estrictamente presupuestario, corresponde dejar constancia que en el caso catalán las leyes de presupuestos, siguiendo una práctica tan habitual en todas partes como técnicamente discutible, sirven asimismo para modificar otras leyes. La ley catalana de presupuestos para 1989 modifica concretamente algunos artículos de las siguientes leyes:

- Ley 11/1981, de 7 de diciembre, de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña.
- Ley 12/1983, de 14 de julio, de Administración Institucional de la Sani-

dad, la Asistencia y los Servicios Sociales.

- Ley 4/1984, de 24 de febrero, del Instituto Catalán de Crédito Agrario.
- Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la Empresa Pública Catalana.
- Ley 5/1986, de 17 de abril, de Creación de la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas.
- Ley 6/1986, de 8 de mayo, de Desarrollo y Modificación de las Tasas de la Generalidad.
- Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.
- Ley 23/1987, de 23 de diciembre, de Criterios de Financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña.

Leyes promulgadas en Cataluña durante el año 1988

Ley 1/1988, de 26 de febrero, de Modificación de la Ley 22/1985, de 8 de noviembre, de Creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña (DOGC 961, 04-03-88).

Ley 2/1988, de 26 de febrero, sobre Asignaciones Temporales y Pensiones a los Presidentes del Parlamento, al cesar, y a sus familiares (DOGC 961, 04-03-88).

Ley 3/1988, de 4 de marzo, de Protección de los Animales (DOGC 967, 18-03-88).

Ley 4/1988, de 28 de marzo, Reguladora de la Autonomía de Gestión Económica de los Centros Docentes Públicos no Universitarios de la Generalidad de Cataluña (DOGC 974, 06-04-88).

Ley 5/1988, de 28 de marzo, de Creación de las Comarcas del Pla de l'Estany, del Pla d'Urgell y de la Alta Ribagorça (DOGC 992, 16-05-88).

Ley 6/1988, de 30 de marzo, Forestal de Cataluña (DOGC 978, 15-04-88)

(corrección de errata DOGC 1.057, 19-10-88).

Ley 7/1988, de 30 de marzo, de Reclasificación del Parque Nacional de Aiguestortes y Estany de Sant Maurici (DOGC 978, 15-04-88) (corrección de erratas DOGC 982, 25-04-88).

Ley 8/1988, de 7 de abril, del Deporte (DOGC 977, 13-04-88) (corrección de erratas DOGC 1.005, 15-06-88).

Ley 9/1988, de 12 de abril, de autorización de un crédito extraordinario para atender los gastos de las elecciones al Parlamento de Cataluña (DOGC 978, 15-04-88) (corrección de erratas DOGC 995, 25-05-88).

Ley 10/1988, de 27 de julio, de Modificación de la Ley 12/1983, de 14 de

julio, de Administración Institucional de la Sanidad y de la Asistencia y los Servicios Sociales de Cataluña (DOGC 1.025, 01-08-88).

Ley 11/1988, de 7 de noviembre, de Modificación del artículo 6 de la Ley 9/1986, de 10 de noviembre, de Cuerpos de Funcionarios de la Generalidad de Cataluña (DOGC 1.069, 16-11-88).

Ley 12/1988, del 21 de noviembre, de Modificación de la Ley 11/1985, de 13 de junio, de Protección de Menores (DOGC 1.072/Anexo 23-11-88).

Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, de sus entidades autónomas y de las entidades gestoras de la Seguridad Social para 1989 (DOGC 1.088, 02-01-89).



2.2. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

A cargo de Isabel Baixeras y M. Eugènia Cuenca

Decreto 404/1987, de 22 de diciembre, regulador de las bases generales de organización y funcionamiento de los consejos Escolares Municipales (DOGC 944, de 27 de enero de 1988).

En desarrollo de la Ley 25/1985, de 10 de diciembre, de creación de los Consejos Escolares Municipales, el Decreto 404/1987, de 22 de diciembre, aprueba las bases sobre la organización y el funcionamiento de dichos Consejos.

Decreto 9/1988, de 13 de enero, de creación del Centro de Relaciones Autonómicas (DOGC 946, de 1 de febrero de 1988).

El Centro de Relaciones Autonómicas se crea como Organismo sin personalidad jurídica, dependiendo del presidente de la Generalitat. Se le asignan las siguientes funciones: *a)* El conocimiento sistematizado y el fomento de las relaciones socioeconómicas de Cataluña, en sus vertientes políticas, económicas y jurídicas; *b)* El estudio de las incidencias que la integración en la Comunidad Europea tiene sobre las comunidades autónomas, tanto en el orden político y competencial como jurídico y económico; *c)* El asesoramiento a la Presencia de la Generalitat sobre los temas citados; y *d)* Otros encargos de la Presidencia de la Generalitat. El Centro estará regido por un

Presidente ejecutivo nombrado directamente por el Presidente de la Generalitat y dispondrá, como mínimo, de tres colaboradores.

Decreto 12/1988, de 13 de enero, por el que se desarrolla la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la Organización Comarcal de Cataluña, en materia de designación de suplentes en los Consejos Comarcales (DOGC 948, de 5 de febrero de 1988).

Establece dos procedimientos para la designación de los suplentes que deben ocupar las eventuales vacantes en los Consejos Comarcales: por medio de una lista de suplentes, que ocuparán las vacantes que se produzcan según el orden de colocación, o bien por medio de la adscripción a cada miembro elegido de uno o más candidatos suplentes, que les sucederán en caso de vacante.

Decreto 18/1988, de 29 de enero, sobre obras y actuaciones en las áreas de montaña y otras zonas desfavorecidas (DOGC 953, de 17 de febrero de 1988).

En desarrollo de los preceptos básicos de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, se encomienda el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca la realización de las actuaciones necesarias en las áreas de montaña y otras zonas des-

favorecidas, actuaciones que tendrán la clasificación de obras de interés general o de obras complementarias, de conformidad y a los efectos previstos en dicha ley.

Decreto 23/1988, de 29 de enero, de convocatoria para la formación del Plan Único de obras y servicios de Cataluña, año 1988 (DOGC 954, de 19 de febrero de 1988). Modificado parcialmente por el Decreto 78/1988, de 28 de marzo (DOGC 979, de 18 de abril de 1989).

Se convoca a las entidades locales de Cataluña para la formación del Plan Único de obras y servicios de Cataluña, año 1988, formado por el Programa General Base y Adicional, y los Programas Específicos. El Programa General se financia con la aportación del Estado, la de la Generalitat y la de las Diputaciones no comprometida con los programas específicos. Se distribuye comarcalmente. En cualquier caso, las aportaciones de las Diputaciones se invierten en obras y servicios de municipios de los respectivos ámbitos territoriales. El Programa Específico de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos se financia con 400 millones de aportación de la Generalitat y una aportación de las Diputaciones equivalente a un 10 por 100 de su cuota de aportación obligatoria al Plan. En la financiación del programa específico de ayuda a los municipios especialmente afectados por la existencia de centrales nucleares la Diputación de Tarragona debe contribuir con un 20 por 100 de la cuota de aportación obligatoria al Plan. En el Programa Específico de fomento a la fusión de municipios se prevé una aportación de la Generalitat de 50 millones. En el procedimiento de valoración de los proyectos que se acogen al Programa Ge-

neral, hay que destacar la previsión de una audiencia en los Consejos Comarcales respectivos por lo que respecta a las solicitudes presentadas por los municipios de su comarca.

Decreto 38/1988, de 29 de enero, por el que se modifica el Decreto 156/1984, de 17 de abril, de Creación del Centro de Documentación de las Culturas de las Comunidades Autónomas (DOGC 957, de 24 de febrero de 1988).

Se modifica el contenido del artículo 3.2 del Decreto de Creación del Centro de Documentación de las Culturas de las Comunidades Autónomas, que hace referencia a la composición de la Junta Rectora.

Decreto 40/1988, de 11 de febrero, de desarrollo de la Ley 24/1987, de 28 de diciembre, de creación de la Entidad Autónoma del Diario Oficial y de Publicaciones de la Generalitat de Cataluña (DOGC 957, de 24 de febrero de 1988).

Adscribe la Entidad Autónoma del Diario Oficial y de Publicaciones de la Generalitat de Cataluña al Departamento de la Presidencia. Asimismo, establece la composición y las funciones del Consejo de Administración, el nombramiento, la separación y las competencias del Director General, y el régimen patrimonial, de contratación y las relaciones jurídicas externas de la Entidad Autónoma.

Decreto 45/1988, de 13 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de las agencias de viajes (DOGC 961, de 4 de marzo de 1988).

En virtud de las competencias exclusivas que establece el artículo 9.12 del Estatuto de Autonomía por lo que se refiere al turismo, se aprueba el Reglamento de las agencias de viajes, en

el cual se regulan la naturaleza, el objeto y la clasificación, la obtención y renovación del título-licencia, las fianzas y las comisiones arbitrales, el ejercicio de las actividades, la protección y el régimen sancionador.

Decreto 48/1988, de 11 de febrero, de regulación de la participación en los establecimientos de servicios sociales (DOGC 961, de 4 de marzo de 1988).

En cumplimiento del principio de promoción de la participación establecido en la Ley 26/1985, de 10 de diciembre, de servicios sociales, se prevé que en todo establecimiento de servicios sociales público, y en los privados financiados con fondos públicos, debe existir un Consejo Asesor y de Seguimiento como órgano de participación, en el que estarán representados la entidad titular del establecimiento, los profesionales responsables de sus actividades y los usuarios o sus representantes legales.

Decreto legislativo 1/1988, de 28 de enero, por el que se aprueba la refundición de los preceptos de la Ley 5/1981, de 4 de junio, y la Ley 17/1987, de 13 de julio, en un texto único, en materia de Administración Hidráulica (DOGC 962, de 7 de marzo de 1988).

En ejercicio de la delegación otorgada por la Ley 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña, este Decreto Legislativo refunde en un texto único la referida Ley y la Ley 5/1981, de 4 de junio, de desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales. El Texto Refundido, en el Título Preliminar, configura en su conjunto la Administración Hidráulica de Cataluña, con indicación de los órganos y entidades que la integran: Dirección General de Obras Hi-

dráulicas, Junta de Aguas de Cataluña y Junta de Saneamiento. El Título 1 se dedica a aguas y obras hidráulicas, y el Título 2, al saneamiento.

Decreto 68/1988, de 10 de marzo, sobre aceptación por la Generalitat de Cataluña, sus entidades autónomas, empresas públicas y entidades gestoras de la Seguridad Social de avales y fianzas prestadas en el ámbito de la contratación administrativa por las Sociedades de Garantía Recíproca (DOGC 977, de 13 de abril de 1988).

Decreto 79/1988, de 12 de abril, sobre normas complementarias para las elecciones al Parlamento de Cataluña (DOGC 978, de 15 de abril de 1988). Corrección de erratas en el DOGC 986, de 2 de mayo de 1988.

Decreto 88/1988, de 28 de marzo, de aprobación del Reglamento del Instituto Cartográfico de Cataluña (DOGC 981, de 22 de abril de 1988). Corrección de errata en el DOGC 1004, de 13 de junio de 1988.

Para completar la organización del Instituto Cartográfico de Cataluña, creado por la Ley 11/1982, de 8 de octubre, se aprueba el Reglamento que contempla la naturaleza, las finalidades y las funciones del Instituto, su organización, su régimen económico-financiero y su régimen jurídico.

Decreto 101/1988, de 28 de marzo, por el que se modifica la composición de las Comisiones Territoriales y de la Comisión Central de Industrias y Actividades Clasificadas (DOGC 987, de 4 de mayo de 1988).

Se incorpora a todas las Comisiones Territoriales de Industrias y Actividades Clasificadas un vocal en representación del Departamento de Comercio

y Turismo y un representante de la Dirección General del Juego y de Espectáculos. Asimismo, se incorporan a la Comisión Central, como vocales, el Director General de Consumo y Disciplina de Mercado y el Director General del Juego y de Espectáculos.

Decreto 102/1988, de 14 de abril, de subvenciones a los préstamos de las empresas y de las corporaciones locales para el reequilibramiento industrial de Cataluña (DOGC 987, de 4 de mayo de 1988). Corrección de errata en el DOGC 1002, de 8 de junio de 1988.

El Departamento de Industria y Energía, en su actividad de ayuda a las pequeñas y medianas empresas, prevé la concesión de subvenciones a las empresas ubicadas en las zonas y sectores de actuación preferente que se relacionan en Anexo (energía y agua, industrias transformadoras del metal, mecánica de precisión y otras industrias de manufactura). Asimismo, abre otra línea de actuación dirigida a conseguir el abaratamiento de los costos financieros que las corporaciones locales, directa o indirectamente, asumen para la urbanización de suelo industrial; a tal fin, las corporaciones locales podrán solicitar las ayudas que prevé el Decreto 102/1988, de 14 de abril, para la concertación de operaciones de préstamo con las entidades financieras con las que el Departamento de Industria y Energía haya establecido los oportunos convenios de colaboración.

Decreto 103/1988, de 28 de marzo, por el que se regula la instalación y el funcionamiento de los parques acuáticos (DOGC 990, de 11 de mayo de 1988).

El Decreto 103/1988, de 28 de marzo, elaborado conjuntamente por los Departamentos de Gobernación,

Sanidad y Seguridad Social, Política Territorial y Obras Públicas, Industria y Energía, Comercio, Consumo y Turismo y de Trabajo, define la actividad de parque acuático, regula el procedimiento de autorización de instalación: la solicitud se dirige al Ayuntamiento, que la traslada a la Comisión Territorial de Industria y Actividades Clasificadas para que emita informe, y a la Dirección General de Turismo. Es el Ayuntamiento el que solicita o no la actividad, si bien el informe de la Comisión de Actividades Clasificadas es vinculante por lo que respecta a los condicionantes, las limitaciones o el rechazo de la aprobación del proyecto. Una vez al año, los parques se someterán a una revisión que deberá llevar a cabo, a petición del titular, una Entidad de Inspección y Control concesionaria de la Generalitat. El Decreto regula también las condiciones generales de construcción de las instalaciones de parques acuáticos, enumera las obligaciones y derechos de la empresa y de los usuarios, y establece el régimen de infracciones y de sanciones. Se prevén sanciones de hasta 25 millones de pesetas, y cierre del establecimiento durante cinco años. Se atribuye a los Ayuntamientos la función de velar por el cumplimiento del Reglamento, facultándolos para imponer multas de hasta 250.000 ptas.

Decreto 110/1988, de 5 de mayo, por el que se regula la Red de Archivos Históricos Comarcales (DOGC 995, de 25 de mayo de 1988).

Decreto que desarrolla la Ley 6/1985, de 26 de abril, de archivos. Prevé que constituyan la Red de Archivos Históricos Comarcales todos los archivos históricos comarcales, así como los archivos históricos que el Departamento de Cultura cree o integre en él. Se atribuye

buye a los archivos históricos de titularidad estatal gestionados por la Generalitat las funciones y la prestación de los servicios de los archivos históricos comarcales en las comarcas respectivas. Prevé la incorporación de los Consejos Comarcales en los convenios que rigen los Archivos Históricos integrados en la Red, en el plazo de un año.

Decreto 112/1988, de 5 de mayo, por el que se regulan la composición, la organización y las funciones de la Comisión de Cooperación Local de Cataluña (DOGC 996, de 27 de mayo de 1988).

La Comisión de Cooperación Local de Cataluña, creada por la Ley 8/1987, de 15 de abril, es el órgano paritario formado por representantes de la Administración de la Generalitat y de los entes locales, encargado de formular el Plan director de inversiones locales y sus programas anuales. Se adscribe orgánicamente al Departamento de Gobernación. El decreto 112/1988, de 5 de mayo, regula las funciones, la organización y el funcionamiento del Plan. Se prevén las subcomisiones territoriales de las circunscripciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, que deberán ajustarse en su momento a la división territorial en regiones que establezca la Ley a que se refiere la Disposición adicional 2 de la Ley 5/1987, de régimen provisional de las diputaciones provinciales.

Decreto 114/1988, de 7 de abril, de evaluación del impacto ambiental (DOGC 1000, de 3 de junio de 1988).

Decreto dictado a propuesta de los Consejos de Gobernación, Cultura, Sanidad y Seguridad Social, Política Territorial y Obras Públicas, Agricultura, Ganadería y Pesca, e Industria y Energía, que establece que deberán so-

meterse a una evaluación de impacto ambiental los proyectos públicos o privados que se releacionan en anexo, y que son, a grandes rasgos, los siguientes: refinерías de petróleo, centrales térmicas, almacenes de residuos radiactivos, plantas siderúrgicas integrales, instalaciones de extracción, tratamiento o extracción de amianto, instalaciones químicas integradas, autopistas, autovías, líneas de ferrocarril, aeropuertos, puertos, instalaciones de tratamiento de residuos especiales y de tratamiento de residuos urbanos, grandes presas, primeras repoblaciones y las obras e instalaciones que puedan perjudicar notoriamente los espacios naturales protegidos. El estudio de impacto se someterá a información pública, y será evaluado por la Comisión Central de Industrias y Actividades Clasificadas.

Decreto 118/1988, de 5 de mayo, por el que se regulan la composición, la organización y las funciones de la Comisión de Gobierno Local de Cataluña (DOGC 1000, de 3 de junio de 1988).

Creada por la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, la Comisión de Gobierno Local de Cataluña es el órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Generalitat y las administraciones locales. El Decreto 118/1988, de 5 de mayo, regula su organización, funcionamiento y atribuciones, entre las que destaca la de velar por el cumplimiento del principio de autonomía local. En el ejercicio de esta función, el Pleno de la Comisión puede pedir dictamen al Consejo Consultivo de la Generalitat y puede solicitar de los órganos de la Generalitat legitimados la interposición de recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia ante el Tribunal

Constitucional, cuando considere que una ley, una disposición o un acto vulnera el principio constitucional de autonomía. La Comisión de Gobierno Local, por conducto del Presidente y con acuerdo previo del Pleno, puede requerir a las instituciones, a los organismos y a los servicios de la Administración de la Generalitat y de los entes locales la realización de estudios y la emisión de informes.

Decreto 121/1988, de 16 de mayo, de integración en los cuerpos especiales de funcionarios de la Generalitat, de funcionarios procedentes de otras administraciones públicas (DOGC 1004, de 13 de junio de 1988).

Decreto 141/1988, de 4 de julio, de creación del Departamento de Bienestar Social.

Como consecuencia de las últimas elecciones autonómicas celebradas y también de la aprobación, por el Parlamento de Cataluña, del programa de gobierno correspondiente, mediante este Decreto se crea el Departamento de Bienestar Social.

Orden de 20 de junio de 1988, por la que se modifica el horario del plan de estudios de la Formación Profesional de primer grado.

Orden de 28 de junio de 1988, por la que se modifica el horario del plan de estudios del Bachillerato Unificado y Polivalente.

Se trata, en ambos casos, de que los centros docentes de estos niveles puedan ejercer la autonomía que les reconoce el artículo 15 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación.

Decreto 144/1988, de 5 de julio, por el que se redistribuyen parcialmente las

competencias y las funciones que corresponden a los departamentos de la Generalidad.

Se redistribuyen parcialmente las competencias y las funciones que corresponden a los departamentos de Presidencia, Trabajo, Industria y Energía y Enseñanza, como consecuencia de la creación del de Bienestar Social.

Decreto 140/1988, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Territorial y Población de los entes locales.

Se reglamentan los aspectos referentes al territorio, la denominación, la capitalidad y la población, que la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, regula en sus rasgos esenciales.

Orden de 19 de junio de 1988, por la que se aprueba el Reglamento de las Unidades de Voluntarios Forestales de Cataluña.

Se crean las Unidades de Voluntarios Forestales de Cataluña, que están constituidas por todas aquellas personas que, habiendo sido admitidas, realizan tareas de ayuda en la prevención de incendios y en la conservación del patrimonio natural de Cataluña, en colaboración con el Cuerpo de Agentes Rurales de la Generalidad.

Estas unidades actúan en todo el territorio de Cataluña.

Decreto 157/1988, de 11 de julio, por el que se crea la Comisión para las relaciones institucionales con el Estado.

Es una Comisión que actúa como órgano colegiado de carácter consultivo y sin personalidad jurídica, que informa y asesora políticamente al Presidente de la Generalidad en todo lo que haga referencia a las relaciones con las

instituciones del Estado y sus administraciones.

Decreto 184/1988, de 11 de julio, sobre la composición y la constitución de los consejos escolares territoriales.

La *Ley 25/1985*, de 10 de diciembre, de los consejos escolares, estructurará nuevos organismos colegiados para potenciar y hacer más efectiva la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza no universitaria en Cataluña a través de la creación de tres escalones u organismos de consulta y participación. Se crean, así, el Consejo Escolar de Cataluña, los Consejos Escolares Territoriales y los Consejos Escolares Municipales.

En este Decreto, dictado en despliegue del artículo 11 de la Ley citada, se regulan la composición y la constitución de los consejos escolares territoriales, así como la designación de sus miembros, que son los siguientes: Cuatro representantes del profesorado; cuatro representantes de los padres de los alumnos; cuatro representantes de alumnos; dos representantes del personal de administración y servicios; un representante designado por cada una de las organizaciones sindicales con más representatividad del territorio, dentro del mundo de la educación; un representante designado por cada una de las organizaciones empresariales con más representatividad del territorio, dentro del mundo de la educación; cinco representantes de la Administración educativa; cinco representantes de los municipios del territorio y cuatro representantes de los centros docentes públicos y privados, de los varios niveles educativos del territorio.

Los consejos escolares territoriales coinciden con el ámbito de los servi-

cios territoriales en que se estructura la Administración educativa.

Decreto 197/1988, de 1 de agosto, por el que crea la Comisión mixta de traspaso de servicios y recursos de las diputaciones a la Generalidad o a los consejos comarcales y se establece la composición, la organización y el funcionamiento de los mismos.

Con este Decreto se da cumplimiento a la disposición adicional 3 de la *Ley 5/1987*, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales.

La Comisión citada es el órgano encargado de proponer al Consejo Ejecutivo los acuerdos relativos al traspaso de servicios y recursos de las Diputaciones a la Generalidad o a los Consejos Comarcales, para que sean aprobados mediante Decreto. Se compone de ocho representantes de la Generalidad, cuatro representantes de las diputaciones catalanas y cuatro representantes de los consejos comarcales.

Resolución de 8 de septiembre de 1988, por la que se aprueba la normativa general de los Juegos Deportivos Escolares de Cataluña.

La finalidad de esta iniciativa es promover el deporte en la vertiente competitiva, facilitando así el acceso a la actividad deportiva al máximo número de jóvenes en edad escolar, y mejorar el nivel técnico de los mismos. Los Juegos Deportivos Escolares de Cataluña son un programa establecido por la Secretaría General del Deporte de la Generalidad de Cataluña, cuyos despliegues y ejecución se encargan a la Dirección General del Deporte.

Decreto 256/1988, de 19 de septiembre, por el que se declaran inhábiles los sá-

bados a todos los efectos relacionados con la hacienda de la Generalidad.

Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales.

Se despliega reglamentariamente el capítulo 1 del Título 13 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, que define los bienes y los derechos que componen el patrimonio de los entes locales y regula los aspectos esenciales de su régimen jurídico.

Decreto 360/1988, de 12 de diciembre, por el que se crea la Dirección General del Medio Ambiente en el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.

La creación de esta Dirección Gene-

ral responde a la necesidad de atender la especial significación que ha adquirido la protección del medio ambiente en cumplimiento del mandato que contiene el artículo 45 de la Constitución.

Se trata también, por otra parte, de establecer una gestión unitaria de los distintos aspectos que inciden en la adopción de una política de prevención del medio ambiente.

Decreto 375/1988, de 1 de diciembre, sobre control de calidad de la edificación.

Se instrumenta la supervisión, por parte de la Administración de la Generalidad de Cataluña, de la calidad de la edificación en los aspectos de seguridad, durabilidad y confort. Se precisan y clasifican, además, los controles de la calidad citada.

2.3. DICTAMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

A cargo de Ester Andreu

Dictamen núm. 144, sobre la adecuación constitucional y estatutaria del Dictamen de la Comisión de Política Cultural sobre el Proyecto de Ley del Deporte y las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el pleno.

Solicitantes:

G. p. PSUC, Popular y Socialista

Ponente:

Enric Agullol i Murgadas

Resumen de las principales cuestiones estudiadas

En el Dictamen se estudia el orden de competencias en materia deportiva. El análisis empieza a partir de los títulos específicos relativos al deporte (148.1 CE; 9.24 EAC), así como otros títulos competenciales que se proyectan sobre la cultura física y el deporte (actividades culturales, régimen local...), profundizando especialmente en el estudio del orden competencial en materia de asociaciones. También estudia la problemática del domicilio de las personas jurídicas en relación con la delimitación del ámbito competencial de la competencia reconocida en el artículo 9.24 del FAC, la significación del artículo 22.3 de la CE, el alcance de la competencia reconocida en el artículo 9.3 del FAC y la aplicación de los principios del Derecho sancionador en la actividad disciplinaria deportiva.

Conclusión

El Dictamen de la Comisión de Política Cultural del Parlamento de Cataluña

sobre el Proyecto de Ley del Deporte es adecuado a la Constitución y al Estatuto de Cataluña, a excepción de los artículos 31, 35 último párrafo y 71 segundo párrafo.

Extracto de los fundamentos

«II. (...) Empezaremos por los títulos específicos relativos al deporte.

»La Constitución no reserva al Estado ninguna competencia expresa en materia de deporte, sino que incluye además la promoción del deporte entre las materias relacionadas en el artículo 148.1 que configuran el ámbito en el que las Comunidades Autónomas institucionalizadas, a través del procedimiento ordinario, pueden, ya de entrada, asumir competencias.

»El Estatuto de Cataluña contiene una previsión clara sobre la competencia autonómica en este ámbito. En el artículo 9 se atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva —es decir, de acuerdo con el artículo 25.2 EAC, las potestades legislativas y reglamentarias y la función ejecutiva— en materia de deporte y ocio. Además, como puede comprobarse, el enunciado estatutario prescinde de toda alusión a la forma de la acción pública, a diferencia de lo que se indica en el artículo 148.1.19 CE, donde se la califica de promoción o fomento.

»(...) subsistencia de competencias estatales en dicha materia, a pesar del silencio del artículo 149.1 CE, aspecto sobre el que debe dejarse constancia.

»(...) «constituye, pues, una competencia estatal la dirección y tutela del deporte de alta competición.»

»(...) la obvia acotación territorial de las competencias autonómicas y el carácter estatal e internacional de ciertas actividades deportivas constituyen también datos ilustrativos de la subsistencia de competencias estatales en este campo, que también pueden verse apoyadas con la lectura del artículo 149.2 CE, que está contenida en la jurisprudencia constitucional, ya que no es extraño que la educación física y el deporte se consideren referibles al concepto más amplio de cultura o actividad cultural. En tal sentido, cabe recordar la sentencia del Tribunal Constitucional 1/1986, de 10 de enero, en la que se afirma lo siguiente: «... pues si ésta (la Comunidad Autónoma) 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 *ratione loci* (art. 25.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), y no siendo desde ella posible, ciertamente, la afectación... de intereses que no propios del deporte federado español en su conjunto».

»Una de las características del ordenamiento deportivo (...) es el *substractum* asociativo, que constituye la base y que conforma su propia estructuración con una trascendencia y significación que

tendremos ocasión de poner de relieve en este escrito. En consecuencia, debemos plantearnos también cuál es el orden de competencias en materia de asociaciones. En este sentido, es esencial la cláusula del artículo 9.24 EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de «... asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares que ejerzan principalmente sus funciones en Cataluña». A pesar de que no se citen concretamente las asociaciones deportivas, no parece que se pueda poner ningún obstáculo para considerarlas incluidas dentro de la referencia genérica con la que se cierra la enunciación de finalidades. Con todo, la acotación de la competencia de la Generalitat puede ser dada por otros elementos: a) las asociaciones son fruto de un derecho fundamental contemplado y regulado en el artículo 22 CE, cuyas normas de desarrollo están reservadas al Estado, ya que deben tener la calidad de ley orgánica (art. 81 CE); b) el Estado tiene la competencia exclusiva, según el artículo 149.1.1 CE, para la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y, por tanto, también del derecho de asociación; c) el Estado tiene también competencia exclusiva en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) y procesal sin perjuicio de las especialidades que en este orden se derivan necesariamente de las particularidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.6 CE), y d) la regulación estatal de los tributos y de los beneficios que están relacionados es competencia del poder central.

»Asimismo, debe tenerse en cuenta la distribución de competencias en materia de régimen local en tanto que en la ordenación de las actividades deportivas se puede incidir en la configuración de las atribuciones de las entidades locales. (...)

»Así pues, la Generalitat es competente en materia de deporte, y tiene todas las potestades públicas en dicho campo, según el artículo 9.29 EAC. Ahora bien, la contundencia que parece desprenderse de este enunciado debe matizarse como consecuencia de que subsisten facultades estatales en este campo y que el título específico del deporte no es el único que se proyecta sobre la cultura física y el deporte, ya que, en parte, como consecuencia de las propias peculiaridades del fenómeno deportivo, hay que tener en cuenta otras reglas de distribución de las competencias entre el Estado y la Generalitat, singularmente con vistas a las asociaciones (...).»

«III. (...) El artículo 27 del Proyecto, al identificar las entidades deportivas que deben inscribirse en el Registro, lo hace en función de "que tengan su sede social en Cataluña". Existe una enmienda, la número 68, que añade al criterio de la sede el del ejercicio de "sus principales funciones".

»(...) Expuestos los datos normativos más significativos, debe examinarse si la referencia del Proyecto al domicilio implica una desviación del artículo 9.24 EAC, susceptible de generar la incompetencia de la Generalitat.

»En nuestro Dictamen número 24 (F. XII) estudiamos con cierto detalle la problemática del domicilio de las personas jurídicas. (...)

»Así pues, podemos afirmar que existe un principio general en virtud del cual, a pesar de la ley, los estatutos o las reglas de fundación pueden establecer un determinado domicilio para una persona jurídica, y es normal y adecuado que dicho domicilio coincida con el lugar o la localidad donde lleve a cabo, principalmente, sus actividades.»

»Por otro lado, los mismos términos de la fórmula del artículo 9.24 EAC son susceptibles de dos lecturas, según el ejercicio de las funciones se entienda

como actividad de organización, gestión o administración, o bien se asimile a actividad de realización de objetivos o similares. Aunque las dos perspectivas se proyectan a menudo en una misma dimensión territorial, es perfectamente posible el caso en el que se realicen actividades fuera de Cataluña —así ocurre en el supuesto de los clubes que participan en competiciones españolas.

»La asimilación del ejercicio de las funciones al alcance de finalidades conduce a resultados insatisfactorios, principalmente en lo que concierne a la certeza de los ámbitos de competencias; es ésta una cuestión de orden público, ya que solamente se tiene certeza de ello una vez se han realizado efectivamente los fines, y, además, esta actividad es variable a lo largo del tiempo, y en ocasiones puede ser difícil identificar la dimensión territorial de las finalidades. Con mucha más seguridad se obtiene la delimitación del ámbito competencial si entendemos la fórmula estatutaria en el primer sentido, que presenta una mayor estabilidad y pone precisamente su énfasis en lo que es esencial en la continuidad de la asociación. Por otro lado, el adverbio «principalmente», de difícil medida en la interpretación que lo asimila a las finalidades, es fácilmente inteligible en el otro caso.

»Por las razones que acabamos de señalar, la identificación de las entidades sometidas al Registro en función del domicilio social en Cataluña no implica un desconocimiento del criterio estatutario, ya que la sede en Cataluña deriva y está ligada al hecho de desplegar en Cataluña principalmente sus funciones.

»Son necesarias todavía dos precisiones más. La fórmula recogida en el acuerdo de traspaso de servicios por la propia naturaleza de éstos, con valor interpretativo pero no preceptivo, no obsta al planteamiento que en las presentes páginas se mantiene. En este sentido, además, las

peculiaridades de la ordenación deportiva y de su asociación con la integración federativa permite y prácticamente exige la interpretación anteriormente definida sobre la fórmula estatutaria. Tengamos en cuenta en último término que la precisión del artículo 27 del Proyecto que hemos analizado se sitúa en un contexto en el que, a través de la relación de las entidades deportivas no federativas con las federaciones catalanas y con la acotación del ámbito territorial de éstas en el artículo 17 del Proyecto, se confirma la plena adecuación a la cláusula estatutaria. Lo es también la enmienda número 68.»

«IV. El artículo 28 del Proyecto prevé que la inscripción de un club, asociación, agrupación o federación deportiva conlleve su reconocimiento legal. Además de esta previsión, expresamente sometida a consulta, debe tenerse en cuenta que el artículo 7 prevé la ratificación de los estatutos de clubes y asociaciones por la administración deportiva, y el artículo 20 dispone que para el reconocimiento legal de una federación deportiva catalana es necesaria la previa aprobación y la ratificación de los estatutos por parte de la administración deportiva, así como la inscripción en el Registro.

»Se debe hacer constar la existencia de la enmienda número 71, que propugna la supresión de la totalidad del artículo 28.

»Como se señala expresamente en la solicitud del dictamen, hay que interrogarse sobre la adecuación de la citada previsión del artículo 28 al artículo 22.3 CE. (...)

»1. El estudio de las cuestiones planteadas en relación con el artículo 28 y concordantes del Proyecto pivota esencialmente en torno a la significación del artículo 22.3 CE. (...)

»La necesidad de diferenciar entre constitución de la asociación y atribución

de personalidad jurídica se deriva, además de la diferenciada naturaleza de ambos hechos, de los mismos términos del artículo 22 CE. Si se extiende literalmente la expresión «a efectos de publicidad», resultaría que una asociación no inscrita sería secreta y, por tanto, prohibida. En consecuencia, toda asociación, para no ser prohibida, debería inscribirse, lo que implica una reducción del alcance del ejercicio del derecho de asociación. Todo ejercicio debería ser comunicado, y la comunicación se convertiría, de hecho, si agotáramos la argumentación, en un requisito constitutivo del propio ejercicio de la libertad de asociación. No parece que ésta sea la orientación que refuerce el derecho de asociación.

»Lo que sucede es que no toda asociación no inscrita es una asociación secreta y prohibida, sino que, a la luz del artículo 22 CE, pueden existir dos tipos de asociaciones: las asociaciones inscritas y las asociaciones no inscritas. Estas últimas no gozarían de personalidad jurídica, cualidad que se derivaría de la inscripción en el Registro. De este modo, el ejercicio del derecho de asociación no depende del otorgamiento o degeneración del registro, sino que se sitúa al margen de cualquier actuación administrativa. Solamente algunas, las inscritas, alcanzarían el tratamiento especial que la personalidad jurídica implica. Precisamente, de este *status* se derivan situaciones que afectan a terceros y a los propios poderes públicos. Por ello, también debe mantenerse la relación entre inscripción y personalidad. Por otra parte, éste es el enfoque contenido en las legislaciones específicas que regulan dos supuestos particulares de asociación, como son los sindicatos y los partidos (Leyes de 1 de abril de 1977 y de 4 de diciembre de 1978), así como el de la Ley de Cultura Física y Deporte de 1980, respecto a los clubes y federaciones deportivas.

»Desde esta perspectiva, la fórmula del artículo 28 del Proyecto no sería contraria al artículo 22.3 CE, sino coherente con éste en tanto que el reconocimiento legal, implicando el otorgamiento de personalidad jurídica, sería una aplicación más y perfectamente correcta de la previsión constitucional. (...)

«La larga exposición de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional nos permite indicar las siguientes consideraciones concretas:

- »a) El régimen de federaciones y clubes con los respectivos requisitos para la constitución y el reconocimiento no se pueden entender en el sentido de excluir asociaciones de segundo grado y otros clubes o asociaciones primarias, al margen de la legislación específica deportiva, que también se dediquen a la práctica de los deportes que constituyen el objeto de unas y otras.
- »b) Se puede limitar a uno el número de federaciones oficiales para cada modalidad y cada ámbito territorial.
- »c) La participación en competiciones oficiales se puede relacionar con la configuración de las entidades deportivas según la ley reguladora.

»La ausencia de una expresión que limite el alcance del reconocimiento legal derivado de la inscripción en el Registro de Entidades deportivas catalanas a los efectos de la ley cuyo Proyecto estamos dictaminando, en el caso de significar la denegación de la posible existencia de entidades deportivas al margen de esta ordenación deportiva, implicaría una infracción del artículo 22.3 CE.

»Ahora bien, la acotación de los efectos del reconocimiento puede deducirse de la propia significación del Proyecto, en el que se trata de regular unos determinantes, aunque preponderantes, instru-

mentos de práctica deportiva. En este sentido, se podría afirmar que la acotación del alcance de los efectos es implícita. De toda manera, la ausencia de una referencia expresa en el artículo 28 encuentra un suficiente contrapeso en otras determinaciones del Proyecto que juegan en cada supuesto el mismo papel. El artículo 5 del Proyecto, al definir los clubes y asociaciones deportivas, explicita claramente que lo hace «a los efectos de dicha ley». Lo mismo sucede en el artículo 13 en relación con las agrupaciones deportivas. La configuración singular de las federaciones —recordemos que son entidades privadas que, en parte, ejercen funciones públicas— hace innecesaria la expresión.

»Así pues, aunque el artículo 28 del Proyecto no especifica que el reconocimiento legal que conlleva la inscripción en el Registro de Entidades deportivas catalanas lo es a efectos de la ley que regula el registro, ello se deduce tanto del propio precepto como, sobre todo, de la totalidad del texto legal y, singularmente y de forma expresa, de los preceptos que contienen una definición de las entidades deportivas básicas o de la configuración de las federaciones, aunque, obviamente, la inclusión de la fórmula sería esclarecedora. En consecuencia, el proyecto no excluye que puedan existir asociaciones deportivas privadas al margen de su regulación. Como conclusión, y a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, no existe, en los términos del artículo 28 relativos al reconocimiento legal derivado de la inscripción en el Registro de Entidades Deportivas, infracción de la ordenación constitucional, y, concretamente, del artículo 22.3 CE».

«V. En la solicitud se cita otro aspecto del artículo 28 del Proyecto. Se trata de la previsión según la cual la inscripción

en el Registro de Entidades Deportivas es «requisito esencial para optar a las ayudas o apoyos que la Generalitat de Cataluña u otras administraciones públicas puedan conceder». El segundo párrafo del mismo artículo prevé que la adscripción en el Registro de las entidades reguladas por otras disposiciones legales «les permitirá, a pesar de todo, optar a las ayudas o beneficios que las administraciones públicas catalanas puedan conceder». Como se ve, existe una diferencia en la alusión a las administraciones subvencionadas. En el primer caso, la referencia se hace a todas las administraciones públicas y, por tanto, también a la estatal; en el segundo, solamente a la administración autonómica y las locales de Cataluña.

»Respecto a este punto del artículo 28 b existe una enmienda, la número 72, que circunscribe la referencia a las ayudas de la Generalitat. Cabe recordar, además, la enmienda número 71, de supresión de todo el artículo.

» ¿(...) puede la Generalitat, por razón de su competencia exclusiva en materia de deporte o en virtud de otros títulos, prohibir que en determinados supuestos se establezca una relación subvencional entre la administración estatal o bien las administraciones locales catalanas y las entidades deportivas? La respuesta, a nuestro parecer, debe ser positiva, salvo en el caso de subvenciones amparadas en los aspectos del ámbito deportivo de competencia estatal. Además, respecto a las administraciones locales de Cataluña, de acuerdo con las disposiciones del legislador básico, al ser precisamente la Comunidad Autónoma, en los sectores de sus competencias, quien debe establecer las competencias municipales (art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local) o de otras entidades (por ejemplo, las diputaciones, art. 36), en la definición de las atribuciones de las corporaciones locales, puede acotarse, como un elemento de

dicha regulación, que solamente pueden ser objeto de medidas de fomento deportivo las entidades deportivas regularmente constituidas.

»En consecuencia, el inciso final del primer párrafo del artículo 28 del Proyecto «de otras administraciones públicas», con los matices indicados, es adecuado al orden constitucional. La enmienda número 72 también es adecuada al orden constitucional.»

«VI. Los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 30 del Proyecto prevén que el Registro de las entidades deportivas da protección al nombre y símbolos de las inscritas, prohíbe la utilización no autorizada de símbolos y emblemas olímpicos y de nombres idénticos a otras entidades ya registradas.

»En relación con este artículo, se han mantenido tres enmiendas: la número 79, de supresión de todo el precepto; la número 80, de supresión del inciso inicial del segundo párrafo; la número 81, de modificación —parece ser— del párrafo tercero.

»Los grupos solicitantes plantean la corrección de los enunciados del artículo en relación con la determinación del artículo 140.1.9 CE, que otorga al Estado competencia exclusiva en lo que concierne a la legislación sobre propiedad intelectual e industrial, ámbito en el que las facultades de la Generalitat, según el artículo 11 EAC, son solamente de orden ejecutivo.

»A este respecto, debe tenerse en cuenta que son cosas diferentes la regulación frontal, ya sea general o parcial, de un sector o una institución, y la simple alusión instrumental a aspectos relativos a éstos.

» (...) Lo que está vedado es la regulación de materias no atribuidas, pero no la inclusión de cláusulas similares, extraídas de una ordenación sectorial, pero in-

regradas, por la relación instrumental que existe, en otro. Dicho en otras palabras, las medidas contempladas en el artículo 30, aunque se refieran a aspectos que, si fueran objeto de una regulación general, obviamente caerían en el ámbito de las propiedades inmateriales, no son más que, en el contexto en el que están, extremos propios de la regulación de las entidades deportivas. No constituyen una normalización de propiedad industrial, sino la utilización de fórmulas similares, pero en el ámbito deportivo. Es ilustrativo de lo que se quiere decir el último párrafo, cuando limita la prohibición de la duplicación de denominaciones a las entidades deportivas y no la extiende a otras. (...)

»Así, pues, no se puede mantener que los párrafos referidos del artículo 30 invadan el ámbito de competencias del Estado y, en consecuencia, sean contrarios al orden constitucional y estatutario. Por otro lado, las enmiendas a este artículo son también adecuadas al orden constitucional.»

«VII. El artículo 31 del Proyecto, que no nos ha sido especialmente consultado, prevé que los acuerdos de los órganos de gobierno de las entidades deportivas contrarios a la ordenación jurídica pueden ser suspendidos, anulados o modificados por la autoridad judicial competente a instancia de la parte afectada o de las administraciones deportivas.

»Existen dos enmiendas, las números 82 y 83, de supresión.

»Como fácilmente se comprende, el problema no radica en las facultades que corresponden a los jueces y tribunales en cumplimiento de las leyes y del propio texto constitucional (art. 22.4), sino en la posibilidad de que sean las correspondientes administraciones deportivas las que puedan iniciar el proceso. Nos hallamos, por tanto, ante un supuesto de legi-

timación procesal a favor de aquellos entes públicos que, en el ámbito territorial de Cataluña, tienen responsabilidades deportivas. La cuestión que debe resolverse es si el inciso final del citado artículo 31 («o de las administraciones deportivas») está en contradicción con los artículos 149.1.6 CE y 9.3 EAC. (...)

»Volviendo al artículo 31 del Proyecto, parece oportuno destacar dos aspectos fundamentales. En primer lugar, el precepto contiene, sin duda, una norma de carácter procesal; en segundo lugar, el tipo de legitimación contemplado no es parangonable ni con los supuestos contemplados por el derecho procesal civil ni con los contenidos en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

»Pues bien, debe averiguarse si el Parlamento de Cataluña puede emanar una norma que presenta las características a las que nos acabamos de referir, dado que la competencia exclusiva del artículo 9.3 EAC, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 149.1.6. CE, se extiende a las «normas procesales y de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña o de las especialidades de la organización de la Generalitat», y, por tanto, no abarca la posibilidad de dictar normas procesales que entran en el ámbito de competencias del Estado.

»Teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico general da posibilidades suficientes para la defensa de los intereses a los que se refiere el precepto en materia de legitimación para ejercer las correspondientes acciones ante los tribunales de Justicia, entendemos que en este supuesto no se da la relación de necesidad que habilita en dicha materia la Generalitat en el artículo 149.1.6 CE.

»Una posible ampliación de la posición de la Generalitat no puede apoyarse, a juicio del Tribunal Constitucional, en

las especialidades a las que se alude en los artículos 149.1.6 CE y 9 EAC. Este es el parecer de la sentencia 83/1986, de 26 de junio. (...)

»Así pues, la competencia para regular, con alcance mayor, un sector material como el deporte, no implica la génesis de especialidades procesales relativas a la legitimación procesal de la comunidad autónoma, aspecto intrínseco a la legislación procesal correspondiente al Estado, ya que «responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales» (STC 71/1982, de 30 de noviembre, f. 20).

»A la luz de esta doctrina, y dado que el artículo 31 no implica la existencia de especialidades o particularidades procesales, sino que se limita a modificar las reglas generales de la legitimación procesal en relación con un sector concreto de la ordenación jurídica, como el deportivo, es obligación concluir que el inciso final del citado precepto vulnera el orden de competencias que dimana de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En cambio, lógicamente, las enmiendas números 82 y 83 son adecuadas al orden constitucional.»

«VIII. El artículo 35 del Proyecto de Ley que estamos dictaminando prevé que la Generalitat «podrá declarar entidades deportivas de carácter cívico o social» a asociaciones privadas que cumplan determinados requisitos. En el último párrafo se dispone lo siguiente:

»“Las entidades que obtengan las citadas declaraciones gozarán de los beneficios que les otorga la legislación vigente, sin perjuicio de que, al margen o junto con aquellas declaraciones, la Generalitat pueda instituir para tales entidades deportivas un tipo de calificación que conlleve beneficios jurídicos, económicos y fiscales de su competencia”. (...)

»En cambio, en los procedimientos

previstos en el artículo 35 se parte de la atribución de competencia a la administración autonómica para adoptar la decisión definitiva con vistas a otorgar determinadas calificaciones a entidades deportivas catalanas, ante lo que no existiría ninguna objeción, a no ser que, según se deduce del último párrafo, que hemos transcrito, se quiera desprender automáticamente de las declaraciones como entidades de carácter cívico o social la consecuencia de otorgar beneficios previstos por la legislación vigente, sin identificar expresamente de qué legislación se trata o de qué beneficios, o de qué tipo. Parece claro, sin embargo, a la luz del último inciso del párrafo, que no es la legislación autonómica la aludida, ni «beneficios jurídicos, económicos y fiscales» de la competencia de la Generalitat los considerados. Más bien puede decirse que la referencia se hace a las normas y beneficios de la esfera estatal. (...)

»El planteamiento no es aceptable, ya que va más allá del ámbito de competencias de la Generalitat. En efecto, el legislador autonómico no puede ni atribuir a la administración de la Comunidad Autónoma una función calificadoradora de la que se desprenden beneficios fiscales de ámbito estatal, ni vincular la producción de beneficios relativos a ingresos del Tesoro. Como al plantearse una cuestión en parte similar tuvimos ocasión de advertir en nuestro Dictamen número 7, «el mandamiento contenido en la norma proyectada no puede originarse, como tal mandamiento, de una Ley de la Generalitat». Cosa distinta sería que el precepto autonómico se limitara a señalar que las entidades deportivas de carácter cívico o social podrán gozar de los beneficios que les otorgue la legislación en los términos previstos en ésta.

»En todo caso, en los términos actuales, el último párrafo del artículo 35 no es adecuado al orden constitucional y es-

tatutario. Sí lo sería, en cambio, si se incorporara la enmienda número 108, que, además, podría complementarse con la número 97.»

«IX. Los artículos 71 y 72, objeto de consulta expresa, contienen disposiciones relativas al procedimiento sancionador y a la extinción de la responsabilidad disciplinaria con una especial referencia a la prescripción de infracciones y sanciones. En la solicitud se plantea específicamente si estos preceptos son adecuados a los derechos constitucionales contenidos en los artículos 24 y 25 CE. (...)

»En el artículo 72 del Proyecto no se plantea, a nuestro parecer, ningún aspecto problemático respecto a su adecuación al orden constitucional, y no es necesario hacer ninguna consideración particular. (...)

»El artículo 71 regula el procedimiento para imponer las sanciones disciplinarias deportivas. (...)

»El artículo 71, de discutible factura técnica, no presenta un contenido homogéneo. Mientras que en el supuesto del procedimiento de urgencia se indican criterios detallados, en el caso del ordinario la referencia es absolutamente genérica, estableciéndose, además, un tratamiento diferente según sean las infracciones graves o muy graves, o bien se trate de faltas leves. En este caso, sin embargo, existe un pronunciamiento que debemos considerar de manera particular. Nos referimos a la previsión según la cual la imposición de sanciones se podrá hacer sin una preceptiva y previa instrucción de expediente, de forma que se puede deducir que no se dará audiencia al interesado. (...)

»Desde una sentencia del 8 de junio de 1981, el Tribunal Constitucional ha entendido reiteradamente que los principios y las garantías del artículo 24 CE se aplican también a la actividad sancionadora de la Administración. (...)

»Ciertamente, no se puede asimilar automáticamente la potestad disciplinaria a la actividad sancionadora de las administraciones públicas y, como hemos destacado ya varias veces, la ordenación deportiva presenta unas peculiaridades notables, principalmente como consecuencia de la base asociativa privada del sector y de su enlace con el movimiento olímpico internacional. Ahora bien, no se puede perder de vista la progresiva juridificación de algunos de los aspectos de la actividad deportiva, ni olvidar, concretamente, que de hecho, si bien con distinta intensidad, las diversas entidades deportivas asociativas ejercen funciones públicas delegadas, como hemos puesto de relieve en otro fundamento del presente dictamen. Además, la misma potestad disciplinaria no es una facultad propia de las entidades asociativas privadas, sino una facultad otorgada. El artículo 64 del Proyecto es, en este sentido, lo bastante elocuente: «Se entiende por potestad disciplinaria la facultad otorgada a las entidades deportivas legalmente constituidas a las que se refiere el Título I de la presente Ley y al Comité Catalán de Disciplina Deportiva para imponer sanciones con motivo de la comisión de infracciones a las reglas de juego y a la disciplina deportiva por parte de los sujetos deportivos correspondientes que legalmente sean de aplicación». Por tanto, con ciertos matices se puede considerar que la actividad disciplinaria deportiva se puede asimilar a la potestad sancionadora de las administraciones públicas, o es, incluso, una manifestación peculiar de ésta.

»Todavía se puede hacer una consideración más. Los criterios centrales que se desprenden del artículo 24 CE son un primer desarrollo, en la misma Constitución, de los principios fundamentales contenidos en el artículo 9 CE, particularmente del de seguridad jurídica, que

puede quedar perturbado no sólo como consecuencia de la acción de los poderes públicos. La necesidad de escuchar preventivamente al sujeto al que se puede imponer una sanción, aunque sea menor porque corresponda a infracciones leves, constituye una derivación imprescindible de dichos principios.

»Así pues, la determinación contenida en el segundo párrafo del artículo 71 del Proyecto no es adecuada a la Constitución. Coherentemente, la enmienda número 271 es perfectamente adecuada al orden constitucional.»

«X. 1. La Disposición Adicional 2a. hace aplicación de lo previsto en la Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales. (...)

»La Disposición Transitoria 3a. dispone reglas provisionales para calcular la cuantía de los recursos a transferir a partir de las consignaciones de los presupuestos provinciales para el año 1987.

»La Disposición Transitoria 1a. establece un régimen transitorio para coordinar, mientras no sea efectivo el traspaso en la administración autonómica, las inversiones provinciales en instalaciones y equipamientos deportivos, que deberán hacerse de acuerdo con las previsiones y determinaciones del Plan Director y Programas de Actuación previstos en la Ley, así como en lo que se refiere a los recursos destinados a los municipios según el Plan Único de Obras y Servicios.

»En la solicitud se hace petición expresa del estudio de la adecuación constitucional de las disposiciones del Proyecto que se acaban de citar, haciendo una referencia específica a los artículos 33.2 y 3, 43.4, 137, 141 y 142 CE. (...)

»2. Como hemos dicho, y como indica expresamente la Disposición Adicional 2a. del Proyecto, sus determinaciones son, de hecho, una aplicación concreta de

la regulación contenida en la Ley de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales. El Dictamen de la correspondiente Comisión del Parlamento de Cataluña sobre el Proyecto de dicha Ley fue objeto de consideración por parte de este Consejo Consultivo, que emitió el Dictamen número 132. En este Dictamen se expuso el parecer que, en principio, el procedimiento establecido para la transferencia de competencias de las Diputaciones a la Generalitat era correcto a la luz de las previsiones constitucionales en los términos generales en los que se contemplaba, aunque lógicamente debería contrastar en cada supuesto de aplicación la adecuación de las normas correspondientes.

»Por tanto, en esta ocasión nos deberemos plantear de manera particular si los términos concretos con los que se prevé la reasignación de las competencias provinciales en el ámbito del deporte y los criterios que se avancen sobre el traspaso de medios y recursos respetan el marco constitucional y estatutario. No obstante, para realizar esta operación hay que volver sobre los criterios generales que, en este sentido, se desprenden del bloque de la constitucionalidad, teniendo en cuenta además la interpretación hecha por la justicia constitucional. Y lo haremos de la mano de nuestro Dictamen número 132. (...)

»Por tanto, ni el artículo 137 ni el artículo 141 CE constituyen en sí mismos ningún obstáculo para la reasignación de competencias, ni para una reducción de las competencias provinciales a favor de otras entidades territoriales y, concretamente, de la Comunidad Autónoma. (...)

»Dicho esto, el objeto de nuestra atención debe centrarse básicamente en dos extremos: si la reasignación de competencias respeta lo que contribuye a definir «la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar»

(STC de 28 de julio de 1981) y, más concretamente, las bases establecidas por el legislador estatal que, como hemos dicho, y como estudiamos en nuestro Dictamen número 132, en lo referente a competencias provinciales se concretan de forma necesaria en la actividad de cooperación y asistencia a los municipios.

»La letra c) del número 2 de la Disposición Adicional 2a. salva expresamente la continuidad de las competencias provinciales de apoyo a los municipios en el ámbito de los deportes. Al mismo tiempo, en las letras a) y b) se contempla la reasignación de las competencias provinciales de actuación directa —o, por decirlo en términos negativos, que no se concreta en apoyo a los municipios con las características apuntadas. Son dos los puntos a los que ahora debemos dar respuesta. En primer lugar, y porque así se plantea en la solicitud, se puede afirmar que a nivel funcional no existe contradicción (el aspecto relativo a los recursos se estudiará más adelante).

»La distinción entre las competencias provinciales se hace en función de los destinatarios. En los enunciados contenidos en la letra a) no se citan nunca los municipios como beneficiarios de la acción provincial, sino que lo son las entidades deportivas o los ciudadanos directamente. En cambio, en la letra c), como corresponde institucionalmente, los destinatarios exclusivos de la acción provincial que en ella se contempla son los municipios. No existe, pues, a nuestro entender, contradicción entre las letras a) y c) del número 2, en lo que se refiere a la definición de competencias asumidas por la Generalitat y las que siguen en la esfera de las Diputaciones.

»En segundo lugar, debemos plantearnos si la asunción de las competencias deportivas provinciales por la Generalitat con la excepción que ya hemos señalado es contraria a la autonomía garantizada a las Diputaciones en los artículos 137 y

141 CE. La argumentación realizada nos lleva a afirmar la viabilidad constitucional de la opción contenida en el proyecto, ya que la reasignación de competencias respeta el núcleo de la autonomía provincial y respeta las determinaciones del legislador básico. De hecho, y es éste un razonamiento complementario, si se aprobara el Proyecto con la redacción sometida a nuestro parecer, las Diputaciones seguirían gozando de todas las competencias, salvo de las circunstancias al ámbito deportivo, y aún con la excepción de las relativas al apoyo a los municipios.

»Un segundo aspecto de la distribución de competencias prevista en la Disposición Adicional 2a. es el relativo al traspaso de medios y recursos. Este fue un aspecto que también fue objeto de una atención diferenciada en nuestro Dictamen número 132. (...)

»Por lo que se refiere al traspaso de bienes, no creemos que se plantee duda alguna. Se trata de bienes públicos en los que se produce una sucesión de titulares como consecuencia de un cambio de titularidades de competencias. Obviamente, se trata de un supuesto que no tiene nada que ver con las previsiones del artículo 33. 2 y 3 CE, preceptos que se refieren a bienes de propiedad privada. (...)

»Por otro lado, si es correcta la reasignación de las competencias deportivas de las Diputaciones, es lógico el criterio de redistribución de los recursos económicos, sin verse, en los términos en los que está previsto, ninguna contradicción con el artículo 142 CE. Este precepto constitucional se limita a afirmar que «las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el ejercicio de las funciones que la ley atribuya a las Corporaciones respectivas...». Parece normal que, si la ley reduce las funciones, también quedarán alteradas las pautas que perfilan la suficiencia. En todo caso, el artículo 142 es esencialmente principal y no resulta afec-

tado, a nuestro entender, por las previsiones del Proyecto que dictaminamos.

»Por otro lado, cabe considerar el artículo 43.3 CE. Este precepto, en el marco del capítulo tercero del título primero y con la denominación «De los principios rectores de la política social y económica», contiene un conjunto de directrices para los poderes públicos. Concretamente, dispone:

»«3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Facilitarán también la utilización adecuada del ocio».

»Dicha norma, como tantas otras, señala finalidades u objetos de la acción pública, pero no constituye ningún título de competencia para instancias públicas concretas. Estas, en la medida en que sean competencias y con las características que lo sean, deberán dirigir y modular su actividad según las indicaciones constitucionales. La reasignación de competencias prevista en la disposición que dictaminamos no puede encontrar ningún obstáculo en este precepto. Y, en todo caso, mediante las competencias provinciales, que se mantienen, con vistas a la cooperación y asistencia a los municipios en el ámbito deportivo, también se pueden realizar las finalidades indicadas en la Constitución.

»En definitiva, la Disposición Adicional 2a. es adecuada al orden constitucional y estatutario.

»3. La Disposición Transitoria 1a. establece un régimen transitorio para el período comprendido entre la asunción de

la competencia por parte de la Generalitat, a la entrada en vigor de la ley cuyo proyecto estamos considerando, y el traspaso de los servicios y recursos inherentes. Se trata de una situación en la que las Diputaciones, al prestar los servicios, ya no ejercen competencias propias. El precepto prevé que dicho ejercicio, en la medida en que se trate de inversiones en instalaciones y equipamientos, deberá hacerse «de acuerdo con las previsiones y determinaciones del Plan Director y de los programas de actuación aprobados por la Generalitat de Cataluña, según lo dispuesto en esta Ley, sin perjuicio de la aplicación inmediata de la normativa del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, en lo que se refiere a los recursos destinados a financiar inversiones en instalaciones y equipamientos deportivos de competencia municipal».

»Las características de la gestión que corresponde a las Diputaciones durante la etapa transitoria permiten establecer condicionamientos como los previstos en la disposición y, en consecuencia, se considera adecuada la orden constitucional.

»4. La Disposición Transitoria 3a. establece un método provisional para el cálculo de los recursos a traspasar como consecuencia de la reasignación de las competencias, mientras no se establece el método de cálculo del porcentaje de participación del artículo 12.1 de la Ley de Cataluña 5/1987.

»No se aprecia ninguna incorrección en esta determinación, que es, de hecho, vicaria de la Disposición Adicional 2a.»

Dictamen núm. 145, sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Solicitantes:

Consejo Ejecutivo de la Generalitat y miembros de la Diputació Permanent del G. p. de Convergència i Unió

Ponente:

Joaquim Borrell i Mestre

Resumen de las principales cuestiones estudiadas

1. Legitimación de la Generalitat para interponer recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

2. Establecer si determinados preceptos de la Ley 7/88 pueden suponer vulneración de las competencias que corresponden a la Generalitat de Cataluña.

Conclusión

El artículo 29.1.2. LFTDC es contrario a la Constitución y al EAC. Los artículos 3, apartados a), b) y c); 5.2; 27.1.2; 28.1, 3, 4 y 6; 29.3; 30.2; y la Disposición Transitoria Segunda, punto 1 de la LFTDC son adecuados al orden constitucional.

Extracto de los fundamentos

«(...) II. La primera cuestión sobre la que se debe pronunciar este Consejo es la legitimación de la Generalitat de Cataluña para interpretar recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la LFTDC.

»A estos efectos señalamos que, a la vista de lo dispuesto en los artículos 9.1 EAC, que otorga la competencia exclusiva a la Generalitat de Cataluña para la organización de sus instituciones de autogobierno, y 42 EAC, por la que, previa remisión a los artículos 136 y 153 d) CE, se crea la Sindicatura de Cuentas, así como los artículos 162.1. a) CE y 28.2 y 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, podemos inferir que el Consejo Ejecutivo de la Generalitat está legitimado para interponer, si es necesario, recurso de inconstitucionalidad.

»En apoyo a esta conclusión cabe citar la doctrina que sobre esta materia contiene la STC 26/1987, de 27 de febrero (...)

»III. (...) Así pues, el TDC es el órgano supremo fiscalizador de la gestión de todas las Comunidades Autónomas, y bajo su control se halla toda la actividad presupuestaria y económica de aquéllas. Dicha afirmación, sin embargo, debe materializarse, ya que no impide que pueda haber otras instituciones fiscalizadoras en el seno de aquellas comunidades. Más adelante insistiremos sobre esta cuestión. Ahora basta con indicar que el artículo 1.2 LOTDC prescribe 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. Las competencias del TDC respecto a las Corporaciones Locales se basan en lo establecido en el artículo 136.1 CE, ya que las Corporaciones Locales están incluidas en el conjunto de Administraciones integrantes del sector público, tal y como también se dispone en el artículo 4 de la LOTDC.»

«IV. 1. Como se desprende de lo indicado anteriormente, la supremacía fiscalizadora del TDC no implica potestades exclusivas ni excluyentes. Es, pues, perfectamente posible que junto con este Tribunal haya órganos propios de control externo de la gestión económica, financiera y contable del sector público de las Comunidades Autónomas.

»En cuanto a Cataluña, ello es ratificado por, entre otros, el artículo 42 EAC (...). También por el artículo 22 LOFCA (...). Por último, por las normas de referencia simultánea o conjunta a la Sindicatura de Cuentas y al TDC, contenido en la Ley 10/1982, de 12 de julio, de Finanzas Públicas de Cataluña (art. 2.2, 77, 80 b) y 81).

»2. La Sindicatura de Cuentas de Cataluña, creada por el artículo 42 EAC,

cuyo funcionamiento y organización son regulados por Ley 6/1984, de 5 de marzo (en adelante, LSC), es un órgano de fiscalización de la gestión económica, financiera y contable del «sector público» de Cataluña. (...).

»La Sindicatura de Cuentas ejerce sus funciones sin perjuicio de las competencias que la Constitución confiere al TDC, y, además, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 de su ley reguladora, puede actuar por delegación de éste, en los términos previstos en la LOTDC.

»(...) A continuación estudiaremos algunas cuestiones que hacen referencia a las competencias de la Generalitat en el ámbito local. Nos remitiremos, además, a lo que sobre esta cuestión dijimos en nuestros dictámenes números 54 y 88.

»En lo que se refiere a las atribuciones de la Sindicatura de Cuentas respecto a las entidades locales, el primer problema que se suscita es la posibilidad de incluirlas en el concepto «sector público de Cataluña», dado que, si bien lo admite el artículo 5 LSC, en cambio el artículo 42 EAC plantea sus dudas.

»Pues bien, debemos pronunciarnos afirmando la citada posibilidad, y así lo manifestamos en nuestro Dictamen número 54. Dicha solución se basa en una interpretación (en la línea del artículo 5 LSC) favorable a las competencias derivadas del artículo 9.8 EAC y respetuosa con el núcleo de competencias que el artículo 149.1.18 CE reserva a las instituciones centrales del Estado con vistas a la fijación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. La función principal de la Sindicatura de Cuentas respecto a las cuentas de las Corporaciones locales, y los otros que integran el sector público en el ámbito local, se limita a formar y unir la cuenta general, que debe ser conocida por el Parlamento (art. 9 LSC). Realiza, por tanto, una función de mera fiscalización, que se

concreta en la elevación de informes o memorias en la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma. (...)

»Desde otro punto de vista, que refuerza la tesis mantenida, señalaremos que la Generalitat ha asumido, bajo el amparo del artículo 48.1 FAC, las competencias en materia de tutela financiera de los entes locales. Estas competencias han sido reconocidas por el Tribunal Constitucional, entre otros, en la sentencia 56/1983, de 28 de junio. Últimamente, la resolución de un recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por la Generalitat de Cataluña, contra el artículo 7.2 de la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, de 21 de diciembre de 1983, ha dado ocasión al Alto Tribunal, en la sentencia 1979/1985, de 19 de diciembre, en el fundamento jurídico primero, a hacer las consideraciones siguientes: (...)

»Pues bien, el hecho de que la Generalitat ejerza competencias en materia de tutela financiera respecto a las Corporaciones Locales autoriza a pensar que la Sindicatura de Cuentas puede ejercer, respecto a aquéllas, la función fiscalizadora de control externo, en la medida en que es un instrumento incluso, un *prius* lógico, para ejercer aquella tutela.»

«V. La LOTDC, que, como hemos indicado anteriormente, configura el TDC como el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de las Corporaciones Locales, indica que su ámbito de actuación se extiende a todo el territorio nacional, y reconoce la posible existencia de órganos fiscalizadores de cuentas a las Comunidades Autónomas. En el artículo 2 hace referencia a las funciones del TDC y establece también, en los artículos 9 a 14 y 45, respectivamente, una regulación del objeto de la función fiscalizadora del Tribunal y de su

funcionamiento, y en el artículo 21.3 d) prescribe que corresponden al pleno "las demás funciones que se determinen en la ley de funcionamiento del Tribunal de Cuentas".

»Por otro lado, la LSC atribuye a este órgano las funciones de fiscalización, con el alcance que se ha indicado respecto a las Corporaciones Locales, a sus organismos autónomos y a las empresas públicas y a las empresas vinculadas comprendidas en su sector. Por último, la LFTDC establece, en el artículo 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 4.º 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 de los preceptos anteriores podría suscitar la duda de si afectan a las competencias de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña en la medida en que no hacen reserva expresa del ámbito de actuación que les es propio.

»Ahora bien, teniendo en cuenta todo lo expuesto respecto a las competencias

de la Sindicatura de Cuentas, el tenor literal de los artículos transcritos, lo que dispone, en lo que se refiere a las Corporaciones Locales, la disposición transitoria segunda de la ley que dictaminan y, por último, la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de que la inconstitucionalidad por omisión solamente puede ser apreciada cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace (STC 24/1982, de 13 de mayo) —y, dado que éste no es el caso que aquí se contempla—, debemos concluir que los apartados b) y c) del artículo 3, así como la disposición transitoria segunda de la LFTDC, se ajustan al orden constitucional y estatutario establecido.»

«VI. 1. El problema de las relaciones entre el TDC y los órganos de fiscalización externa existentes en determinadas Comunidades Autónomas, como es el caso de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, presenta un interés especial.

(...)

»Es precisamente la LFTDC, ahora dictaminada, la que articula las relaciones entre este Tribunal y los órganos autonómicos citados, por lo que a la función fiscalizadora se refiere. Concretamente, en el artículo 29 se disciplinan estas relaciones sobre la base del principio de coordinación.

»Este precepto se divide en tres apartados. El primero de ellos declara la existencia del principio y su aplicación «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». En el apartado segundo se establece la obligación por parte de los órganos ya citados de remitir al TDC «los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las

cuentas de todas las entidades del sector público autonómico», así como informes, memorias y otros documentos en que queda reflejada en la actividad fiscalizadora de dichos órganos. Finalmente, el apartado tercero establece que el TDC podrá solicitar de los órganos de fiscalización externa de la Comunidad Autónoma «la práctica de concretas funciones fiscalizadoras, tanto si se refieren al sector público autonómico como al estatal».

»Al llegar a este punto se plantea inmediatamente la cuestión de si es constitucionalmente correcto articular estas relaciones basándose en la técnica coordinadora a la que este precepto hace una referencia explícita (...) Así pues, la coordinación supone la posibilidad de que la actividad estatal incida, en una materia, sobre competencias de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, para que se pueda hablar de coordinación estatal, es necesario que el Estado tenga esta competencia. (...)

»La colaboración pretende también la unidad del sistema, pero a través del pluralismo. Así, permite que las Comunidades Autónomas participen en la formación de la voluntad estatal. Este deber de colaboración, como dice el Tribunal Constitucional, no hace falta que se justifique en preceptos concretos, porque es esencial en el modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución (STC 80/1985, 4 de julio, F. 2).

»La coordinación general, como se ha advertido, requiere una atribución de competencias. Por ello, no es correcto deducir que del simple hecho de que se deba asegurar una acción conjunta, el Estado tenga esta competencia. Esto tampoco significa que esta necesidad no se deba satisfacer. Es precisamente en estos casos que actuará el deber general de colaboración, al que están supeditados tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. Este deber de colaboración im-

plica que las autoridades estatales y las autonómicas se han de suministrar recíprocamente información y se deben proporcionar ayuda mutua.

»Pero, en las relaciones de colaboración, el Estado no puede imponer esta obligación bilateral o recíproca coercitivamente, sino que ha de buscar, previamente a la adopción de las medidas necesarias, la conformidad de las Comunidades Autónomas. Esta conformidad previa a la adopción de medidas es una vía de participación de las Comunidades Autónomas, como se ha dicho, en la formación de la voluntad estatal.

»Establecida la diferencia entre coordinación, por un lado, y colaboración, por otro, nos podemos cuestionar si es constitucionalmente correcto articular las relaciones Tribunal de Cuentas-Sindacatura de Cuentas basándose en la técnica coordinadora, tal como se dispone en el artículo 29.1.2 LFTDC. En nuestra opinión, la respuesta tiene que ser negativa, por dos razones. La primera, porque en ningún precepto se halla recogida en favor del Estado la competencia coordinadora en esta materia; la segunda, porque la unidad del sistema se halla recogida no solamente por la posibilidad que tiene el TDC de fiscalizar de la forma más amplia posible las cuentas y la gestión económica del sector público de Cataluña, sino también porque tiene conferido, por la Constitución, el carácter de órgano supremo, lo que implica que es de mayor importancia en su orden. Ello significa que en este órgano acaba la fiscalización de todo el sector público, y que por encima de él no puede haber ningún otro órgano que realice las mismas funciones de control externo de la actuación de las Comunidades Autónomas y entes locales, en el ámbito de sus competencias. Lo que se acaba de decir presupone también, por otro lado, que existan otros órganos de control externo en el seno de las Comuni-

dades Autónomas que no son supremos y en los que el TDC puede delegar alguna de sus funciones.

»En resumen, destacaremos que el Estado, al no tener atribuida en esta materia una competencia de coordinación general, no puede utilizar la referida técnica para organizar las relaciones entre ambos órganos, principalmente si, como se ha indicado, el principio de unidad queda salvado. (...)

»Por último, podría pensarse que el artículo 29.1 emplea el término «coordinación» en un sentido técnicamente inadecuado, ya que el propósito del legislador estatal sería darle, en realidad, un contenido parecido al de «colaboración». No obstante, existen, a nuestro parecer, varios argumentos que excluyen esta interpretación, como los siguientes:

»a) El Capítulo III se dedica a la «colaboración» con el TDC, utilizando expresamente en este caso la denominación correcta del tema del que se trata en el artículo 30, lo que lleva a considerar que el término «coordinación» del artículo 29.1 tiene un sentido preciso dentro de una interpretación sistemática de la Ley dictaminada.

»b) El artículo 29.2 instrumenta e impone sistemas extremadamente concretos y detallados, que, por su carácter imperativo, son incompatibles con el concepto de «colaboración».

»c) Por último, teniendo en cuenta el grado de precisión que ya ha alcanzado la terminología constitucional, no es admisible que una técnica legislativa defectuosa introduzca nuevas e innecesarias dudas al intérprete.

»4. Por lo que respecta a los artículos 27.1 y 2 y 29.3 LFTDC, y en la medida en que no se vincula la actuación de las instituciones autonómicas por parte del Estado al amparo de una pretendida competencia coordinadora, sino que se establecen mecanismos de colaboración, de-

bemos concluir que no incurren en ningún vicio de inconstitucionalidad.»

«VII. (...) Los artículos 5.2 y 28, apartados 1, 3, 4 y 6 LFTDC —así como el artículo 29.2 al que ya nos hemos referido— contemplan varios supuestos, en los que el TDC debe o puede remitir, por sí mismo, o a petición de la Asamblea Legislativa correspondiente, informes o memorias (tanto ordinarios como extraordinarios), nociones, notas o proposiciones, en las que se plasma el resultado de su función fiscalizadora en la parte que afecta a la Comunidad Autónoma correspondiente.

»Los mecanismos de remisión de los distintos tipos de documentos citados encuentran su justificación en el hecho de que corresponde al TDC, de conformidad con los artículos 136 y 153.d) CE; la fiscalización al más alto nivel de la actividad económico-financiera de las Comunidades Autónomas. Resulta jurídicamente correcto, por tanto, que este Tribunal ponga en conocimiento del Parlamento el resultado de su función, en la parte que afecta a la Comunidad Autónoma, ya que es la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus competencias, la que podrá exigir las responsabilidades de todo orden derivadas de aquella actualización fiscalizadora. Por otro lado, y desde el punto de vista jurídico, se puede incluso atribuir a estas normas un significado de garantía, respetuoso con la ordenación autonómica. Entendemos, en conclusión, que el contenido de los citados preceptos se ajusta a las previsiones constitucionales y estatutarias.

»2. Los artículos 30.2 y 34.1, que ahora nos corresponde examinar de acuerdo con los términos de la solicitud de dictamen, tienen en principio, de común, el hecho de ser manifestaciones del deber de colaboración con el TDC, que se exige, en virtud del artículo 7 de la Ley

Orgánica 2/1982, a todas las entidades que forman el sector público.

»A) El artículo 30 de la Ley que dictaminamos reitera la existencia de este deber en el apartado primero, y establece que la petición de colaboración se dirigirá, entre otros, a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, «respecto del sector público dependiente de las mismas», en el apartado segundo. (...)

»El hecho de ser el Presidente de la Comunidad Autónoma el destinatario de las peticiones dirigidas por el Tribunal y no otros órganos autonómicos concuerda plenamente con el carácter de representante supremo de la Comunidad, que le atribuyen el artículo 152.1 de la Norma Fundamental y el artículo 36.2 EAC. No se ve, por tanto, ningún vicio de inconstitucionalidad en el referido precepto.

»B) En virtud del artículo 34.1 LFTDC, las entidades integrantes del sector público y, por tanto, las Comunidades Autónomas, se someten 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». Este precepto, por tanto, posibilita que el TDC ejerza la función que la Constitución le encomienda en el artículo 153.d).

»Así pues, aunque pueda representar una duplicidad de actuaciones, dadas las

razones expresadas a lo largo de nuestro dictamen, debemos concluir afirmando que este precepto se ajusta al orden constitucional y estatutario.

»3. El artículo 3.a) otorga al pleno del TDC la facultad de aprobar el programa anual de fiscalizaciones, sin perjuicio de las que deba realizar a iniciativa de las Cortes Generales o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. El precepto ahora dictaminado no supone ninguna innovación de competencias respecto a lo que contempla la LOTDC. Su vocación es la de asignar a un órgano determinado —el Pleno— funciones que ya corresponden al TDC.

»Por otro lado, el apartado a) de este artículo no vincula la actuación de las Asambleas legislativas autonómicas, sino que, al contrario, les concede la posibilidad de solicitar actuaciones concretas de carácter fiscalizador a una institución estatal singular como el TDC, sin que ello implique, en ningún caso, una minorización de sus competencias, así como tampoco la imposibilidad de pedir a la Sindicatura de Cuentas idénticas actuaciones. En consecuencia, no se advierte motivo de inconstitucionalidad en este precepto.»

Voto particular:

J. A. González Casanovas, al que se adhiere Francesc de Carreras, considera que el artículo 29.1 y 2 es adecuado al orden constitucional.

Dictamen núm. 146, sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión privada.

Solicitantes:

Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y G. p. de Convergència i Unió

Ponente:

Manuel M. Vicens

Resumen de las principales cuestiones estudiadas

El dictamen estudia en primer lugar la necesidad o no de Ley Orgánica para impulsar la Televisión privada (LTVP).

También estudia el tema de si la implantación de una televisión privada es o no una exigencia constitucional impuesta por el artículo 20 CE y, asimismo, la legitimidad o no de la reserva al sector público hecha por el artículo 1 de la LTVP.

Por último, estudia el orden competencial de materia de prensa, radio, TV y, en general, todos los medios de comunicación.

Conclusión

El artículo 5.1, en relación con el 5.2.c), y el 4.2, y el artículo 14, en tanto que omite toda referencia a las modalidades lingüísticas y culturales de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, son inconstitucionales.

Extracto de los fundamentos

«(...) III (...) El primero de estos aspectos se refiere a la declaración que tan solemnemente hace el artículo 1.2 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión (en adelante ERTV) y que se repite en el artículo 1 LTVP, que «la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado». Pues bien, el Tribunal Constitucional, tras examinar esta declaración (STC 12/1982, de 31 de marzo), ha llegado a la conclusión de que configurar la televisión como servicio público “no es una afirmación necesaria en nuestro orden jurídico, aunque se encuentre dentro de los poderes del legislador”.

»(...) Pero si, como pudiera parecer, por medio de la expresión «titularidad del Estado» se ha querido reflejar una titularidad omnicomprendiva de todas las variedades televisivas, debemos advertir que esto lo desmentirían el artículo 19 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, y también, aunque quizás no tan claramente, el artículo 16.3 EAC y los Es-

tatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas situadas en el mismo nivel de competencias en esta materia.

»De igual modo, del artículo 17.2 ERTV se desprende, como uno de los principios capitales que lo informan, que la gestión del servicio público corresponde solamente a Televisión Española—sin perjuicio de las competencias del Ente Público RTVE—, configurándose, por tanto, una gestión monopolizada del citado servicio, excluyendo la intervención de los particulares. Sin embargo, sin derogar expresamente una prescripción tan importante, la LTVP la ha dejado sin efecto al prever expresamente la gestión indirecta del servicio para sociedades anónimas privadas en régimen de concesión administrativa (art. 1 y 2). (...)

»En tal situación, que, como ya hemos visto, presenta notorias ambigüedades y contradicciones, se comprenderá que resulta difícil proceder al contraste de la LTVP desde la perspectiva de las exigencias formales y materiales que se desprenden de la Constitución, dado que, a casi todo lo que es importante en el Ordenamiento jurídico español, se le podría atribuir otro significado solamente con variar el ángulo tomado por el legislador. Así, recordémoslo otra vez, se califica la televisión como un servicio público esencial, y después nos encontramos con que el Tribunal Constitucional manifiesta que no es una afirmación necesaria, aunque sí legítima; se habla de titularidad estatal del servicio y Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas y, en particular, el del País Vasco resulta lo contrario; se establece una situación de monopolio de gestión a favor del sector público, y pocos años después se implanta la gestión indirecta, es decir, a cargo de los particulares, y, al fin, se dice que se instaura la televisión privada, y lo que se hace en realidad es disciplinar el ejercicio de funciones de titularidad es-

tatal con la participación o colaboración de personas privadas.

»En consecuencia, y aquí es donde queríamos llegar desde un principio, nos parece claro que a la hora de ponderar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la LTVP en función de las regulaciones materiales o formales de la Constitución, es muy conveniente alejarse de posturas rígidas o inflexibles.

»B. En este orden de cosas, el primer problema con el que nos deberemos enfrentar es si la LTVP debería haber previsto la forma de ley orgánica en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 81 CE en relación con el artículo 20 CE; es decir, y en otras palabras, si por medio de la citada Ley se están afectando o no las libertades de expresión e información por cualquier medio que se recogen en los epígrafes a) y d) del apartado 1 del citado artículo 20 CE. (...)

»Sin embargo, aunque este tipo de argumentos —a los que se podría añadir el hecho de que la Ley haya sido bautizada precisamente con el nombre de Ley de Televisión Privada— no dejan de tener una justificación, cabe decir que una cosa es la televisión privada, como reconocimiento de un ámbito autónomo y propio de poder de la persona ante el Estado —y, precisamente por ello, como lugar en el que se debe localizar el ejercicio de los derechos fundamentales, a los que nos estamos refiriendo— y otra, muy diferente, la gestión de la televisión pública, que, aunque se realice por particulares, no deja de ser televisión pública para convertirse en privada, como lo demuestra, además, el hecho que la LTVP trate de conseguir el «pluralismo informativo» mediante la estructura interna de las sociedades concesionarias (art. 18 y 19) y no situando la actividad al alcance de los particulares en régimen de libertad privada.

»En este sentido, si bien en el último

caso la ley orgánica resultará imprescindible en la medida en que el objeto de regulación es la libertad individual de expresión e información por medio del ejercicio de la actividad televisiva, en el primer caso consideramos que basta con la ley ordinaria, ya que se trata de la ordenación de uno de los aspectos internos o domésticos de la televisión pública, el relativo a los sistemas de gestión.

»En esta misma dirección cabe destacar que no se ha pronunciado la STC 12/1982, de 31 de marzo, reiterada por la STC 74/1982, de 7 de diciembre, que diferencia gestión indirecta del servicio público estatal de televisión (f.5) y televisión privada, contemplada desde el plano de los derechos fundamentales del artículo 20 CE (F.6). (...)

»Por tanto, de acuerdo con esta doctrina constitucional y otra de carácter más general sobre leyes orgánicas, que no es necesario citar, mientras que para la adopción y regulación de la gestión indirecta del servicio público estatal de televisión solamente hace falta un pronunciamiento legislativo de ley ordinaria, justificado en la reserva establecida en el artículo 20.3 CE para la organización interna de los medios de comunicación social que dependen del Estado, de modo que solamente la ley podrá ser la fuente introductora de dicha forma de gestión, cuando se trate de implantar la televisión privada propiamente dicha, fuera del ámbito del servicio público, la reserva deberá entenderse hecha a favor de la ley orgánica por imperativo del artículo 81 CE en conexión con el artículo 20 CE. Y dado que la LTVP, a pesar de su anfibiológica denominación, no deja de ser una ley meramente organizativa de la gestión indirecta del servicio público estatal de televisión, y no de «desarrollo» de los derechos fundamentales a la libertad de expresión e información, opinamos que no se debe formular ninguna objeción res-

pecto a su constitucionalidad basada en el hecho de que no haya revestido la forma de ley orgánica.

«(...) debemos referirnos en primer lugar a los artículos —como el 2, 10, 18 y 19— que detallan los requisitos y las condiciones que se deben reunir para tener la condición de concesionario del servicio público de televisión, y más adelante consideraremos otras disposiciones de la Ley.

»Si se tratara efectivamente del ejercicio de un derecho fundamental, de los del artículo 20.1 CE, no hay duda de que buena parte de estos aspectos relativos a los concesionarios a los que se refieren en los citados artículos (subjctivos, de capital, organizativos, etc.) deberían ser considerados como materia de ley orgánica en la medida que afectarían de forma substancial la modalidad de ejercicio de la libertad de expresión por medio de la televisión.

»Pero, dado que nos hallamos ante la gestión indirecta de un servicio público, entendemos que estos aspectos pueden ser determinados por la ley ordinaria y, además, con la libertad que es inherente a los procesos legislativos (...).

«(...) limitar el número de concesionarios eventuales entra de pleno en el campo de los poderes del titular del servicio, incluso con la finalidad —que es legítima— de garantizar el equilibrio económico financiero de las futuras concesiones o su rentabilidad empresarial, ya que la libertad de empresa que se garantiza en el artículo 38 CE debe entenderse referida a aquéllas que sean de libre iniciativa de los particulares, pero no cuando se trate de actividades reservadas al sector público, aunque presenten unos perfiles económicos muy acusados; máxime si se toma en consideración que, tal y como ha sentenciado el Tribunal constitucional (STC 83/1984, de 24 de julio), «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 prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas».

»E. Una cuestión que no podemos eludir es la relativa a la licitud constitucional de la afirmación contenida en el artículo 1 LTVP —que en este punto se limitó a reiterar el artículo 1.2 ERTV— que toda la actividad televisiva constituye un servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado, en la medida en que dicha afirmación parece negar toda posible titularidad a los particulares y, por ello, que éstos puedan poner en marcha televisiones privadas en el verdadero sentido que se debe dar a la expresión. (...)

«(...) no se puede sostener, sin más, que la actividad de televisión privada sea calificada en nuestra Constitución como un derecho fundamental, ya que solamente después de que el legislador lo haya reconocido y organizado, distribuyendo los pocos recursos que existen (las frecuencias) y adoptando medidas para que el ejercicio para una persona no impida la práctica para otros, es cuando, si es necesario, se podrá hablar de la existencia de un derecho fundamental en manos privadas.

»A nuestro juicio, éste es uno de los supuestos en el que, por las razones antes apuntadas (técnicas y económicas), los derechos fundamentales deben ser contemplados o activados por medio de su recepción en el Derecho positivo, de modo que si no se produce no tendrán vigencia efectiva dentro de un ordenamiento jurídico determinado y no podrán ser alegados ante los Tribunales para fundamentar ninguna reclamación. En otras palabras, en este tipo de situaciones, el derecho en cuestión no será a los efectos procesales ni, en general, jurídico-prácticos como esfera de poder de la persona ante el Estado, ya que, como decíamos, y

de acuerdo con la doctrina más autorizada, hay que estimar que la organización de algunos derechos fundamentales (en este caso, las libertades de expresión y de información por medio de la televisión privada) tiene carácter constitutivo, sin perjuicio de que en su calidad de valores superiores deban seguir ocupando un lugar preeminente en la escala axiológica.

»Esta disposición es, al margen de ello, la que también se infiere de la jurisprudencia del tribunal Constitucional (...)

»(...) Y, si esto es así, como se deduce de la jurisprudencia constitucional, no hay ninguna duda de que la reserva al sector público de la actividad de televisión que efectúa el artículo 1 LTVP no puede ser calificada de ilegítima, porque no implica la infracción de ningún imperativo constitucional, y esto hasta el punto de que el Tribunal Constitucional (STC 12/1982) ha especificado —lo volvemos 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. Por último, podemos constatar, ante la detallada regulación que, por ejemplo, hace el artículo 14 de la Ley sobre el contenido de la programación, que no existe ninguna alusión a las consecuencias que naturalmente se derivan de la pluralidad lingüística y cultural del Estado.

»El artículo 3.3 CE señala que han de ser objeto de especial respeto y protección las diferentes modalidades lingüísticas, de modo que todos los poderes políticos, y el Estado en concreto, deben velar para desplegar este criterio constitucional. Se trata de un deber, cuyo cumplimiento debe articularse en la legislación que se dicte en los ámbitos de competencia propios, y que no se puede en-

tender completo con una mera remisión, por otro lado implícita, al texto constitucional. La transcendencia del instrumento televisivo para el cumplimiento de dicho mandato constitucional hace que la absoluta falta de precisión de reglas de la ley que dictaminamos implique una vía de inconstitucionalidad.»

«IV (...) De todo ello resulta que constitucional y estatutariamente se pueden distinguir en Cataluña las tres modalidades de televisión siguientes:

- la televisión de titularidad estatal a la que se refiere el artículo 16.1 EAC;
- la televisión de titularidad estatal concedida a la Generalitat, de la que se trata en el artículo 16.3 EAC en relación con la Disposición Transitoria 8.ª EAC;
- la televisión de titularidad propia de la Generalitat a la que se alude en el artículo 16.3 EAC, como televisión «propia» (...)

»Esto corrobora que, dejando a un lado la regulación y la gestión del tercer canal y la de la televisión propia, la Generalitat goza de un cierto muestrario de competencias legislativas y ejecutivas respecto a las actividades del servicio público de televisión de titularidad estatal localizadas en su territorio, entre las que podemos citar la difusión de programas a escala autonómica.

»Sin grandes dificultades, pues, se puede explicar ahora por qué la Generalitat, en el marco que ofrece el propio ERTV, debe tener alguna participación en la administración y la gestión de los canales estatales, además de la que le corresponde respecto a los órganos territoriales de RTVE (art. 14 y 15 ERTV), de modo similar a lo que sucede con las emisoras de radiodifusión con modulación

de frecuencia, según ya ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional (STC 26/1982, de 24 de mayo, y 44/1982, de 8 de julio).

»En cuanto al tercer canal, que debe conceptuarse como un escalón intermedio entre la televisión de titularidad estatal, gestionada por el propio Estado o por empresas privadas, y la televisión propia de la Generalitat, las normas que lo reglamentan están recogidas en el Estatuto de Autonomía (art. 16.3 en relación con la Disposición Transitoria 8.a), en el ERTV (art. 2.2), en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, y en el Real Decreto 2296/1984, de 26 de diciembre, por el que se concedió a Cataluña, para su ámbito territorial, la gestión directa del tercer canal de televisión de titularidad estatal.

»En relación con el tercer canal, no hay mucho más que añadir a los efectos del presente dictamen; tan sólo que, tal y como corresponde a un verdadero «híbrido» de televisión, las Comunidades Autónomas disponen de competencias más amplias de regulación y gestión (art. 2.2 ERTV y disposiciones concordantes) que las que tienen sobre el resto de canales de titularidad estatal, pero más reducidas que las que tienen sobre su propia televisión; y que el uso en este caso de la técnica de concesión quizás se puede justificar en el hecho de que las Comunidades Autónomas deban utilizar la infraestructura de la red estatal para la puesta en servicio de su tercer canal.

»Por último, por lo que respecta a la televisión propia, cabe señalar que ante las posturas de los que han defendido que está incluida o refundida en la televisión concedida de la que acabamos de tratar, hallamos los claros pronunciamientos de la STC 10/1982, de 23 de marzo, que, entre otras consideraciones, afirma, en el fundamento 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 Comunidades autónomas 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 ejercidas por el Ente Público RTVE deba reconocerse al Estado una amplia capacidad organizativa que obligue a las Comunidades autónomas a moverse dentro de los «términos 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 Comunidades autónomas» (...)

»Debe concluirse, por consiguiente, que con una adecuada interpretación no se observa ninguna contradicción entre el artículo 16.3 EAC y la Disposición Transitoria 8.a EAC y que, por ello, entre las distintas opciones que estos preceptos ofrecen, es posible distinguir entre una televisión propia, como servicio de titularidad de la Generalitat, y un tercer canal como servicio de titularidad del Estado, aunque gestionado por la Comunidad Autónoma. (...)

»(...) el añadido «cuya titularidad corresponde al Estado», del encabezamiento del artículo 1, que dice que «la finalidad de la presente ley es regular la gestión indirecta del servicio público esencial de la televisión», admite cualquier

interpretación entre las dos posibilidades, que son: que la Ley se refiera a todas las variedades de televisión, o que solamente se refiera a la de titularidad del poder central, dejando fuera las restantes.

»Opinamos que esta segunda alternativa es la que mejor se acomoda a la letra de la LTVP —«de titularidad del Estado»— y al bloque de la constitucionalidad, por lo que estimamos que es la que debería prevalecer en caso de implicar un riesgo menor para la constitucionalidad de la Ley por vicio de incompetencia. (...)

»Pues bien, a este estado de cosas ha venido a poner fin la sentencia del Tribunal Constitucional 69/1988, de 19 de abril, reiterada poco después por la 80/1988, de 28 de abril, que, dando un giro muy considerable en pro de la seguridad y la certeza de que son indispensables en la delicada tarea de delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, han hecho pasar a un primer plano el aspecto formal de la noción de bases (...)

»Aplicando esta doctrina al caso de la LTVP se aprecia que el legislador estatal no ha definido qué partes de la Ley deben ser básicas y cuáles no, sin que, por otro lado, la ley esté dotada de una estructura de la que se pueda inferir, directa o indirectamente, pero sin una especial dificultad, su vocación o pretensión de básica en todos o algunos de sus preceptos, ya que efectúa una regulación detallada y completa en la que se incluyen disposiciones de la más variada índole que hacen especialmente complejo decidir, de forma mínimamente segura, salvo algún caso aislado, sobre cuáles pueden ser las básicas.

»Supuesto esto, parece evidente que la determinación del alcance de la Ley deberá resultar fundamental para pronunciarse sobre su carácter básico. En efecto, si los mandatos de la LTVP deben extenderse a todas las televisiones, incluidas las «propias» de las Comunidades Autó-

nomas, es obvio que se trata de una norma que solamente podrá ser aplicada a las Comunidades que dispongan de televisión propia en tanto que puede ser calificada de básica, ya que, según hemos visto anteriormente para las televisiones reguladas, creadas y mantenidas por las Comunidades Autónomas, solamente existe el límite de las normas básicas del Estado del artículo 149.1.27 CE (STC 10/1982, de 23 de marzo, F.2).

»En cambio, si se considera que la LTVP se ha limitado únicamente a la televisión de titularidad estatal, sin entrar a regular las televisiones «propias» de las Comunidades autónomas, se podría sostener que como conjunto no es básico, ya que con su promulgación no se habría ejercido la competencia estatal sobre lo que es básico del artículo 149.1.27 CE ni, por tanto, tratado de establecer directamente normas delimitadoras de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

»Y dado que esta segunda interpretación es la que parece más ajustada al bloque de la constitucionalidad e, incluso, a lo que realmente prevé la norma, opinamos que es la que debe prevalecer.

»Lo que, naturalmente, no significa que las Comunidades Autónomas tengan que verse privadas de las competencias que su Estatuto les atribuye para crear, regular y mantener su televisión hasta que el legislador estatal no haya procedido a regular lo que de básico puede haber en la materia, dado que, como ha establecido el Tribunal Constitucional en la sentencia 58/1982, de 27 de julio:

«La inactividad de los Poderes centrales en el ejercicio de sus competencias propias no puede ser motivo para privar a las Comunidades autónomas del ejercicio de las suyas, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que la Constitución, de modo implícito o explícito, condicio-

na la actuación del poder comunitario a una previa actuación estatal».

«V(...) Establecido esto, lo que hay que destacar es que el artículo 4.2 LTVP ha previsto que, sin perjuicio de las emisiones de cobertura nacional, se realicen otras de un alcance más reducido que llevaran a cabo las mismas sociedades concesionarias, y que las zonas territoriales a cubrir por estas últimas emisiones deberán ser delimitadas por medio del Plan Técnico que anteriormente hemos mencionado.

»Pues bien, independientemente de lo que antes hemos indicado respecto al hecho de que estas zonas las debería haber delimitado directamente el legislador en lugar de encargarlo al Gobierno, también hemos de hacer constar que en la medida en que no se ha prescrito que éstas se deban ajustar obligadamente al mapa autonómico, salvo que ello no resulte posible por razones de carácter técnico, se está entorpeciendo artificialmente el ejercicio de las competencias autonómicas, cualesquiera que sean éstas. Y, en este sentido, parece incontestable que unas disposiciones capaces de producir tan graves efectos incurren por este solo motivo en inconstitucionalidad, ya que, si no fuera así, y como se ha remarcado en la STC 106/1987, de 25 de junio (F. 4), estableciendo una diferencia entre este supuesto y la mera inconstitucionalidad por omisión (...)

»En consecuencia, y sin perjuicio de que la causa de inconstitucionalidad a la que nos hemos referido en el epígrafe an-

terior pueda también afectar el artículo 4.2 de la ley por conexión necesaria, debemos concluir que dicho artículo 4.2 también es inconstitucional por el motivo que acabamos de explicar.

»C. Por último, los artículos 7, 8, 9.2, 11, 13, 16, 17.3, 20, 21.3, 22, 24.5, 25.2 y 3 y la Disposición Adicional determinan la realización por parte del Gobierno del Estado o por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de todo un conglomerado de funciones reglamentarias y ejecutivas para llevar adelante la aplicación de la ley.

»Aunque ninguno de los citados artículos haga ni la más mínima referencia a las eventuales competencias de las Comunidades Autónomas, lo que es cierto es que tampoco las excluyen, y como, además, no todas las Comunidades Autónomas tienen las mismas facultades en materia de televisión, ni es posible entender que las atribuciones que se asignan a los órganos centrales no se limitan a las concesiones de titularidad del Estado o al Plan Técnico Nacional de Televisión Privada, también bajo la órbita estatal, opinamos que ninguno de los citados artículos es inconstitucional. (...)

Voto particular:

Francesc de Carreras i Serra y J. A. González Casanova. Los artículos 5.1, en relación con el 5.2.c) y el 4.2, así como el 14, son plenamente constitucionales.

Dictamen núm. 147, sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Solicitantes:

G. p. de Iniciativa per Catalunya y Esquerra Republicana de Catalunya

Ponente:

J. A. González Casanova

Resumen de las principales cuestiones estudiadas

1. Legitimación activa del Parlamento de Cataluña.

2. Estudio de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 4/1988 desde el parámetro del artículo 55.2 CE, así como desde otras normas constitucionales.

Conclusión

1. Los artículos primero y segundo de la Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo, de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, así como los artículos 520 bis, 553 y 579 de la citada ley procedimental, son inconstitucionales por las razones contenidas en el fundamento 10 del presente Dictamen.

2. Sin perjuicio de la anterior conclusión, el artículo 1 de la Ley Orgánica, en tanto que introduce a la Ley de Enjuiciamiento Criminal los artículos 384 bis y 504 bis y reforma el artículo 553, es constitucional si los citados preceptos se interpretan de la forma expresada en los fundamentos correspondientes.

Extracto de los fundamentos

«I. (...) Creemos razonable afirmar que la Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo, de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, regula materias sobre las que la Generalitat de Cataluña goza de determinadas competencias, concretamente, la policía (art. 1 de la Ley en relación con el artículo 13.5 EAC) o intereses: el fuero especial de los diputados del Parlamento de Cataluña y de los miembros del Consejo Ejecutivo de la Generalitat (art. 1 de la Ley en relación con los artículos 31.2 y 38 FAC). Por otro lado, debemos recordar que dichas competencias o intereses, que fundamentan la legitimación del Parlamento para recorrer la ley dictaminada, fueron alegados en el recurso contra la Ley Orgánica 9/1984,

de 26 de diciembre, y que la citada sentencia 199/1987, las aceptó (fundamento 1), calificándolas de «claros puntos de conexión» que «hace innecesario entrar en otros, también alegados por los recurrentes (...).»

«III (...) El artículo 55.2 CE consagra la que se ha denominado «suspensión individual de garantías». (...)

»Dicha suspensión no solamente no es inconstitucional, sino que nace de una voluntad constituyente. Lo que sí es inconstitucional, en cambio, es todo incumplimiento o violación de los límites que definen y configuran la forma y los casos en los que se podrá producir legítimamente la suspensión. Esto que quiere decir, en definitiva, que el legislador orgánico puede «determinar la forma y los casos» de aquélla, pero no de forma arbitraria e ilimitada, y siempre respetando las condiciones, ciertamente excepcionales, establecidas en la norma habilitante.

»¿Cuáles son estas condiciones? Salvo el procedimiento de aprobación de la norma habilitadora (ley orgánica, en los términos del artículo CE), la suspensión de derechos se debe referir *exclusivamente* a los contenidos de los artículos 17.2 y 18.2 y 3 para personas *determinadas*, y *siempre* en relación con las *investigaciones* correspondientes a la actuación de *bandas armadas o elementos terroristas*. Es justamente esta actuación delictiva la que justifica el hecho de tratar de forma desigual pero sin discriminación (art. 14 CE) a las personas afectadas. Por otro lado, la suspensión se debe producir de forma individual, con la necesaria intervención judicial y con el adecuado control parlamentario (...).»

«IV. 1. El primer artículo de la LECr que introduce el artículo primero de la Ley Orgánica es el artículo 384 bis. (...) El enunciado del precepto dice así: "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”.

»A pesar de que, por el contexto global de la Ley, los delitos a los que se refiere el precepto son definidos por su objeto (acción subversiva armada, terrorismo y rebelión), la redacción del artículo 384 bis permite incluir en los posibles actos delictivos *otros cualesquiera* que puedan cometer las personas integradas o relacionadas con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes.

»Ahora bien, la finalidad explícita del artículo es añadir a la medida cautelar de la prisión provisional la de suspensión del ejercicio de la función del cargo público mientras dure esta situación de pérdida temporal de libertad dentro de la línea que caracteriza la finalidad de toda la Ley. (...)

»Desde tal perspectiva, parece esclarecerse la confusión a la que podría dar pie la incorrecta redacción del precepto, ya que solamente la presunta realización de los delitos que el Código Penal tipifica en relación con la actividad de bandas armadas o de individuos terroristas o rebeldes puede dar lugar a las medidas contempladas a lo largo de la Ley Orgánica.

»2. Un problema similar se plantea en la redacción del precepto cuando habla de «delito cometido por persona integrada o *relacionada* con bandas armadas, o individuos terroristas o rebeldes». También aquí el concepto de «relación» se podría interpretar en un sentido tan genérico que incluiría cualquier tipo de relación. Es evidente, sin embargo, que la filosofía de la ley es, como acabamos de decir, tomar medidas procesales respecto a delitos que en ningún caso pueden con-

sistir en «relacionarse» una determinada persona con autores, inductores, cómplices o encubridores, sino, en todo caso, en delitos cometidos por éstos, según el respectivo grado de su participación. Dicho brevemente, la única «relación» que el precepto contempla es la que tiene el delito como punto de conexión, no las personas.

»3. Un tercer problema surge respecto a la noción de «individuos rebeldes». (...)

»En consecuencia, y a los efectos de interpretar la asimilación de los «individuos rebeldes» a las bandas armadas y al terrorismo hecha por los artículos que en la Ley se desarrollan en el artículo 55.2 CE, debemos decir que solamente si aquélla se entiende interpretada en el sentido dado por el Tribunal Constitucional en la sentencia citada, puede ser considerada como correcta y, los citados artículos, constitucionales.

»4. Entrando ya en el contenido nuclear de la norma que analizamos, cabe verificar si la suspensión del ejercicio de función pública o cargo público que tuviera el procesado en prisión provisional se puede considerar contraria a la Constitución. (...)

»Si analizamos la naturaleza jurídica de dicha suspensión, vemos que se diferencia, en efecto, de la inhabilitación especial para ejercer la función o el cargo, que constituye una pena grave o una pena accesoria, según los casos, del Código Penal (art. 27 y 29). Pero la suspensión de cargos públicos también está incluida entre las penas referidas, y, si éste fuera el caso de la suspensión que analizamos, resultaría inconstitucional, ya que imponer una pena antes de haberse dictado una sentencia condenadora firme supone la vulneración del principio de presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

»Sin embargo, creemos que, a pesar de ser la prisión provisional una medida

cautelar (que cumple la función de asegurar que el procesado no utilizará su libertad física para sustraerse de la acción de la justicia), nada impide que a dicha medida se le añada otra, de forma complementaria, con la misma extensión temporal y la misma finalidad. (...) En el caso que nos ocupa, la suspensión se produce «automáticamente», desde el instante en que se han hecho firmes el acto de procesamiento y el que decreta la prisión provisional; es decir, la suspensión es acordada durante el proceso, y, por tanto, no reviste el carácter de pena, sino de medida cautelar.

»Por otro lado, se podría objetar contra la suspensión como medida cautelar, que en su *automatismo* legaliza una arbitrariedad, porque impediría la libre ponderación del juez.

»Contra esta objeción debemos argumentar que el ámbito de la libre ponderación del juez está siempre limitado por el cumplimiento de la Ley, que, en este caso, ha previsto que la medida cautelar de suspensión del ejercicio de función o cargos públicos no se deje a la ponderación judicial, sino que resulte de ésta. (...)

»5. Se plantea una última cuestión, relacionada con el fuero de los cargos públicos de la Generalitat de Cataluña, los diputados del Parlamento (art. 31.2 EAC, art. 13 de la Ley del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat, y art. 15 del Reglamento del Parlamento de Cataluña) y los miembros del Consejo Ejecutivo (art. 38 EAC), fuero que es común a unos y a otros, consistente en el hecho de que su inculpación, prisión, procesamiento y juicio por los actos delictivos cometidos dentro del territorio catalán corresponden al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, y por los cometidos fuera de este territorio, a la Sala de Justicia Penal del Tribunal Supremo (art. 73.3 a) LOPJ). (...)

»En relación con ello, la falta de una referencia expresa al fuero especial, cuando éste está consolidado por cuerpos legales vigentes y coincidentes, entendemos que no vulnera las previsiones estatutarias.

»El artículo 504 *bis* es un artículo nuevo, introducido por la Ley Orgánica de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. (...)

»Se trata, como se ve, de otro caso en el que no se desarrolla el artículo 55.2 CE, ya que la «suspensión» de la que se habla en el precepto se refiere a la «excrcelación» producida por acuerdo judicial en virtud de lo que disponen los artículos 503 y 504 LECr. Nos hallamos ante una nueva medida procesal que tiene como finalidad, una vez más, en relación con la defensa de la sociedad frente al terrorismo, impedir al máximo la actividad de sus agentes.

»Esta medida es, sin duda, materialmente cautelar o preventiva, aunque también se podría considerar así formalmente, ya que, de hecho, constituye un tipo de prisión preventiva, prevista, sin carácter de pena, en el artículo 26 del Código Penal, y que aparece como una simple prolongación de la provisional mientras la resolución de excrcelar, recorrida por el Fiscal, no sea firme.

»También aquí pueden surgir las dudas que provocaba el artículo 384 *bis*. (...)

»Sobre la arbitrariedad de esta disposición legislativa y el principio de igualdad ante la ley sin discriminaciones, debemos recordar lo que ya hemos dicho en el fundamento anterior respecto a la finalidad de defensa del orden constitucional ante los que lo atacan de forma violenta y fuera de las vías constitucionales para su reforma. Tampoco aquí parece desproporcionada una medida de tan breve duración, máxime si tenemos en cuenta que los márgenes que la ley da para la dura-

ción de la prisión provisional son de tres meses y cuatro años (art. 504 LECr).

»Queda en pie, a pesar de todo, la posible arbitrariedad *ex lege* de una suspensión automática, ligada exclusivamente al recurso de la Fiscalía. Sobre este aspecto debemos decir que dicha exclusividad parece justificada porque ni se puede suponer que el beneficiado por la excarcelación la impugne, ni dejaría de prevalecer la parcialidad natural de la acusación privada si también ésta pudiera suspender la excarcelación, aunque fuera por un tiempo tan breve. (...)

»En todo caso, no se puede olvidar que el *iter* jurisdiccional sigue y que, en cierto modo, la duración efectiva de la suspensión depende de la autoridad judicial que debe resolver sobre el recurso del Fiscal.

»No obstante todo lo que hemos dicho, si la referencia concreta del artículo a los *detenidos*, que no está contemplada en los artículos 503 y 504 ERCr, a los que se refiere expresamente el precepto que examinamos, supusiese la aplicación de una medida de privación de libertad, desorbitada en el tiempo, sin acta de prisión previa, deberíamos entender que el precepto es inconstitucional por infracción de los artículos 17.2 en conexión con el 55.2 CE, y 117.1 y 3.

»En consecuencia, y con la puntualización expresada, creemos que, globalmente, la medida preventiva del artículo 504 bis no se puede calificar de injustificada o arbitraria y que, por tanto, el citado precepto no es inconstitucional.»

«VI. El artículo 520 *bis.1* desarrolla el artículo 55.2 CE en lo que concierne a la suspensión del derecho fundamental, reconocido en el artículo 17.2 CE, que la detención preventiva no pueda durar más tiempo del que sea estrictamente necesario para hacer indagaciones para esclarecer los hechos y que, en cualquier caso,

dentro del término máximo de setenta y dos horas, el detenido sea puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial. (...)

»A nuestro juicio, la redacción del nuevo artículo 520 bis LECr es coherente con el criterio del Tribunal Constitucional (STC 199/1987) y se le ajusta, ya que la prolongación de la detención gubernativa más allá de las setenta y dos horas es autorizada por el Juez dentro de éstas y, por otro lado, el tiempo que es considerado necesario para los fines investigadores tiene un límite de cuarenta y ocho horas, que parece un término razonable y, en todo caso, sometido a la autorización o denegación motivadas de la autoridad judicial. Por tanto, el artículo 520 bis.1 se puede considerar, en este aspecto, constitucional.»

«VII. (...) En lo que se refiere, pues, al artículo 520 bis.2 y 3, la solicitud de incomunicación al juez se produce en el mismo momento en el que la incomunicación empieza («solicitada la comunicación, el detenido quedará en todo caso incomunicado»). Además, esta situación tiene un límite temporal de veinticuatro horas, ya que el juez debe pronunciarse en resolución motivada sobre su confirmación o renovación. En definitiva, es la autoridad judicial la que garantiza el derecho del afectado sin que se impida la decisión previa de la autoridad gubernativa, de carácter provisional, cuando la incomunicación del detenido sea necesaria.

»En consecuencia, creemos que el artículo 520 bis.2 y 3 es constitucional, desde la perspectiva de la necesaria intervención judicial.»

«VIII. El artículo 553 LECr, reformado por la Ley Orgánica dictaminada, desarrolla el artículo 55.2 CE, en lo que concierne a la suspensión del derecho fundamental reconocido en el artículo

18.2 CF, a la inviolabilidad del domicilio y al hecho de que no se pueda entrar en él ni hacer ningún registro sin el consentimiento del titular o sin resolución judicial, salvo el caso de delito flagrante. (...)

»A nuestro entender, la redacción del artículo 553 LECr ha paliado algunas de las expresiones del artículo 16 de la Ley Orgánica anterior, en su sentido literal, pero del mismo modo que este último permite a los agentes policiales penetrar en los domicilios y proceder a registrar y ocupar los efectos e instrumentos que puedan tener relación con el delito perseguido sin previa autorización judicial.

»Sin embargo, creemos también que es de aplicación al artículo 553 LECr reformado la interpretación dada por el Tribunal Constitucional, en lo que concierne a su alcance, en el citado artículo, la fórmula literal «en casos de excepcional o urgente necesidad».

»En efecto, si se interpreta que estos casos se refieren *únicamente* a aquéllos en los que los Agentes de policía proceden a registrar y a ocupar efectos e instrumentos que puedan tener relación con el delito *con motivo* de la persecución y la *inmediata detención* de los presuntos responsables de las acciones a las que se refiere el artículo 384 bis (art. 55.2 CE) o, en el caso de flagrante delito, refugiados o escondidos en el domicilio en el que se produce el registro y la ocupación, una situación de esta excepcionalidad y de necesidad urgente, justificaría la imposibilidad práctica de una autorización judicial *previa*.

»En lo que concierne a la intervención *a posteriori* del Juez, también en este punto la redacción del precepto ha ampliado y mejorado, desde la perspectiva del control judicial, el alcance de la comunicación gubernativa, pero igualmente falta una referencia expresa a una actuación positiva respecto a los hechos comunica-

dos. Además, creemos que es aplicable lo que dice el Tribunal Constitucional sobre dicha cuestión. El precepto no impide ninguna de las facultades que la ordenación reconoce al juez para adoptar las decisiones y las medidas que considere adecuadas. Recordemos, por otro lado, la responsabilidad penal por violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes que conlleva la utilización abusiva o injustificada de las facultades que se derivan del artículo 55.2 CE.

»En consecuencia, el artículo 553 LECr se adecua a la Constitución si se interpreta en el sentido indicado.

»IX. El artículo segundo de la Ley Orgánica dictaminada reforma el artículo 579 LECr y desarrolla el artículo 55.2 CE en lo que a la supresión del derecho fundamental se refiere, reconocido en el artículo 18.3 CE, al secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, las telegráficas y las telefónicas, salvo el caso de resolución judicial. (...)

»La similitud entre el precepto declarado constitucional y el que ha sido sometido a nuestro dictamen nos permite deducir que, efectivamente, la interpretación que se debe hacer de la fórmula «en caso de urgencia» ha de ser restrictiva, interpretación que en todo caso corresponderá al órgano judicial que debe confirmar o revocar de forma inmediata la medida gubernativa en atención a las razones de urgencia alegadas.

»Interpretado así el artículo 579 LECr, no hay nada que impida considerarlo constitucional desde la perspectiva del mandato incluido en el artículo 55.2 CE respecto a la «necesaria intervención judicial».

»X. En este último fundamento de nuestro dictamen trataremos un aspecto importante respecto a la adecuación a la norma constitucional de los artículos 520

bis, 553 y 579 LECr, reformados por la Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo. (...)

»(...) Si, como hemos visto, la garantía de la intervención judicial «necesaria» ha sido la preocupación principal de la sentencia 199/1987 y nos ha servido de guía interpretadora de la constitucionalidad de los artículos que en la Ley Orgánica 4/1988 desarrollan el artículo 55.2 CE, no podemos saber el criterio del Tribunal Constitucional sobre las cuestiones que suscita la previsión o no de un control parlamentario «adecuado» por parte de las leyes que desarrollen el citado artículo de la Constitución y las características *necesarias* de un control de este tipo que pueda ser considerado constitucionalmente «adecuado» para garantizar en todos los casos tanto la efectiva suspensión de los derechos como su efectiva protección. (...)

»Sin entrar ahora a valorar el grado de adecuación del control parlamentario previsto en los artículos correspondientes de las dos leyes orgánicas anteriores a la que dictaminamos, debemos constatar el hecho evidente de que —al menos desde una consideración estrictamente formal— el control parlamentario de las suspensiones de derechos fundamentales y de sus resultados tiende a reducirse de la primera Ley Orgánica a la segunda y aparece en la tercera, ya que ningún artículo o disposición se refiere a ella.

»Dado que esta ausencia de un elemento esencial del artículo 55.2 CE no puede ser debida al olvido del legislador orgánico, que, en la Disposición Adicional de la ley, ha afirmado inequívocamente que «las referencias a la norma de desarrollo del art. 55.2 CE se entenderán hechas a esta Ley Orgánica», deberemos plantearnos si la falta de regulación o, como mínimo, de alusión a un «control parlamentario adecuado» de las suspensiones singulares de derechos puede reci-

bir alguna interpretación que lo legitime jurídicamente, o si, por el contrario, su ausencia nos obliga a considerar, por esta razón, los artículos afectados como inconstitucionales. (...)

»(...) La Constitución deja en manos del legislador decidir qué tipo de control parlamentario será el adecuado, pero no permite cualquier fórmula si ésta no se asegura presumiblemente la operatividad para salvaguardar, dentro de las posibilidades, la doble finalidad citada.

»En este sentido, la distinción entre ley con carácter excepcional y ley normal no tiene ninguna otra trascendencia que, en todo caso, la de hacer prevalecer la primera sobre la segunda. Y no la tiene porque el mandato del artículo 55.2 CE no se detiene ante la frontera de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sino que acompaña, como la sombra al cuerpo, las disposiciones que la Ley Orgánica excepcional ha vehiculado e introducido en la LECr. Esto quiere decir que las suspensiones de derechos que se puedan producir en el futuro *siempre serán situaciones constitucionalmente excepcionales*, obligadas a ser controladas a través de un procedimiento parlamentario efectivo y eficaz, exactamente igual como la «necesaria» intervención judicial.

»No creemos que sea necesario adentrarnos en el problema, ciertamente complejo, de si resultaría verdaderamente adecuado el control del que hablamos, porque, a nuestro juicio, existe una cuestión previa que la Ley Orgánica no ha resuelto: la prescripción, al menos formal, del hecho de que las suspensiones de derechos previstas en los artículos reformados de la LECr en desarrollo del artículo 55.2 CE deberán de ser controladas adecuadamente por las Cámaras.

»En consecuencia, creemos que, por este motivo, el artículo primero (en relación con los artículos reformados de la LECr 520 *bis* y 553) y el artículo segun-

do (en relación con el artículo reformado 579 LECr) de la Ley Orgánica dictaminada son inconstitucionales, y que también

son inconstitucionales, por la citada razón, los mismos artículos reformados de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.»

Dictamen núm. 148, sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Solicitantes:

G. p. de Convergència i Unió y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña

Ponente:

Francesc de Carreras i Serra

Resumen de las principales cuestiones estudiadas

Partiendo del análisis de la distinción entre los conceptos de titularidad de un bien público y de competencia sobre una determinada materia, el Dictamen estudia el marco constitucional a cuya luz se debe examinar la ley, deteniéndose particularmente en la posible vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (148 CE y 9.9 EAC); puertos (148 y 149 CE y 9.15 y 11.8 EAC); protección del medio ambiente (148 CE y 10.1.6 EAC); régimen jurídico de la Generalitat y de las concesiones administrativas (149 CF y 10.1.1 y 2 FAC); vertidos industriales y contaminantes a las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral catalán (11.10 FAC). Por último, el Dictamen también considera la posible vulneración de la autonomía local por parte de las previsiones de la ley.

Conclusión

Los artículos 22.1; 23.2; 25.2 y 3; 26; 28.2 segundo inciso, 3 y 4; 29.2 segundo inciso; 30.1.10; 49.2; 110.b), c), f) y l); 112.c); 115.c) y d); 118; la Disposi-

ción Transitoria Tercera y la Disposición Transitoria Cuarta 2.c), en la medida en que infligen el orden de competencias establecido entre el Estado y la Generalitat de Cataluña, son inconstitucionales.

Extracto de los fundamentos

«(...) II. Dedicaremos este fundamento a tratar de la distinción entre los conceptos de titularidad de un bien público y de la competencia sobre una determinada materia, distinción que nos permitirá esclarecer uno de los aspectos centrales que plantea la Ley de Costas. (...)

»Así pues, la titularidad de un bien público implica, por parte del ente que la ostenta, un fajo de facultades de regulación de su régimen jurídico.

»Pero la titularidad del dominio no se puede confundir con las competencias públicas que lo puedan afectar, ya que estas dos potestades son de naturaleza jurídica diferente. (...)

»El concepto de competencia hace referencia a un conjunto de facultades o potestades sobre una determinada materia que se pueden proyectar sobre un bien, que puede ser de propiedad privada o pública y, en este último caso, patrimonial o demanial. El régimen público del bien —que será diferente, según sea privado, patrimonial o demanial— no es indiferente a la competencia, pero es algo distinto a ésta. (...) Ésta ha sido también la doctrina aceptada por el Tribunal Constitucional. En efecto, en la STC 77/1984,

de 3 de julio, referida al conflicto de competencias interpuesto por el Gobierno del Estado contra determinadas resoluciones del Departamento de Política Territorial del País Vasco, que aprobó el proyecto de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, se relacionan las competencias con el régimen jurídico del dominio público marítimo (...).»

«III. En este fundamento estudiaremos el marco constitucional a cuya luz debemos examinar la Ley que se nos consulta.

»El texto constitucional nos suministra, para nuestro objeto de estudio, una normativa que alcanza tres grandes áreas: constitucionaliza ciertos aspectos del dominio público (art. 132), da criterios para asignar al Estado y a las Comunidades Autónomas (art. 148 y 149) y establece determinados principios rectores de la política social y económica en materias como el medio ambiente, el patrimonio histórico, cultural y artístico y el urbanismo (art. 45, 46 y 47) (...).»

«IV. (...) 1. El artículo 9.9 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda». Como ya hemos dicho en el fundamento anterior, el Estado, en el artículo 149.1 CE, no se reserva ninguna competencia en estas materias. Por tanto, la Generalitat tiene las competencias legislativas, reglamentarias y de ejecución. No obstante, no se pueden olvidar otras competencias de titularidad estatal que pueden incidir en esta materia de exclusiva competencia catalana y condicionar su ejercicio: así, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), las bases y la coordinación de la pla-

nificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), los recursos y aprovechamientos hidráulicos (art. 149.1.22 CE), el medio ambiente (art. 149.1.23 CE), las obras públicas (art. 149.1.24), etc. (...).

»2. La materia de medio ambiente no es fácil de delimitar, básicamente porque se trata de un concepto nuevo que solamente en una época reciente —poco más de veinte años— ha empezado a tener un reflejo en la legislación, cambiando el sentido de lo que es un precedente suyo, la sanidad y la higiene.

»En el Dictamen de este Consejo número 109, sobre normas de calidad del aire, en el fundamento II, pusimos ampliamente de relieve esta transformación de la legislación española y cómo el concepto de medio ambiente actual es muy diferente de la sanidad y la higiene, dado que es el producto de una sociedad industrial en la que se genera una tensión entre el desarrollo económico y social y los recursos naturales (en especial, el aire, el suelo, el agua, la flora y la fauna), que hace necesaria la intervención de los poderes públicos. Este es el sentido del concepto de medio ambiente del artículo 45 CE, antes transcrito.

»Sobre esta materia, como hemos subrayado antes, el Estado tiene las bases y, la Generalitat, la legislación de desarrollo (art. 149.1.123 CE y 10.1.6 EAC).»

«V. El Título II de la Ley que dictaminamos trata de las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contenidos en la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo terrestre.

»1. El artículo 20 establece la finalidad de esta protección y, con tal finalidad, dispone tres tipos de servidumbres legales (de protección, de tránsito y de acceso al mar), otras limitaciones a la propiedad y una zona de influencia en los

terrenos limítrofes con el dominio público marítimo-terrestre. (...)

»De este precepto se deducen dos tipos de protección: una protección derivada del uso general del bien de dominio público y otra derivada de la finalidad de preservación del medio ambiente que este bien público en concreto representa. A esto se refiere el artículo 20 cuando habla de «defensa de la integridad» del bien, «características y elementos naturales» y «prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones».

»(...) La servidumbre de tránsito (art. 27) tiene por finalidad proteger el uso general al que están destinados los bienes públicos de los que tratamos. La competencia para regular este derecho de servidumbre tiene como fundamento, por tanto, las facultades que corresponden a quien es titular del dominio.

»Es evidente que la previsión de accesos que establece el artículo 28 es inherente a la misma esencia del bien de dominio y uso público que es el dominio público marítimo-terrestre. La calificación de uso público implica un uso general al que tienen derecho todos los ciudadanos sin ninguna excepción en condiciones de igualdad, y no se puede establecer ningún privilegio en relación con este uso a favor de los que sean titulares de terrenos contenidos en dicho dominio.

»Este concepto de uso público se proyecta en el artículo 28.1 y en el primer inciso del 28.2. Al contrario, las previsiones concretas del segundo inciso del apartado 2 se inscriben dentro de las competencias de ordenación del territorio y, en concreto, del litoral, que son exclusivas de la Generalitat. Por las mismas razones, la mención expresa y excluyente de la Administración del Estado en los puntos 3 y 4 determina su inconstitucionalidad.

»El artículo 29.1 regula la protección de las playas y vela para preservar la apor-

tación de áridos de las cuencas de los ríos en las desembocaduras del mar, y es expresión de la «defensa de la integridad» del bien público. Este tipo de protección, aunque tiene evidentes consecuencias sobre el medio ambiente, creemos que encuentra su fundamento en la preservación del bien en sí mismo y, por tanto, la legislación puede estar amparada por la competencia estatal en régimen jurídico de sus bienes públicos.

»Al contrario, la declaración que hace el artículo 29.2 de utilidad pública por la ley del Estado y la reserva exclusiva de la expropiación y de la ocupación temporal de los terrenos necesarios por parte del departamento ministerial competente no encuentra ningún apoyo en las competencias estatales y, por otro lado, puede suponer vulneración de las competencias de la Generalitat en materia de ordenación del territorio y de expropiación forzosa.

»Por último, la servidumbre de protección (arts. 23 a 26) se perfila como proyección de la directriz general de la preservación de las características y elementos naturales o la prevención del perjuicio de las obras e instalaciones, citadas en el artículo 20. Se trata, en este caso, de una protección física y ecológica que se justifica como competencia del Estado prevista en el artículo 149.1.23 CE referente a las competencias básicas de medio ambiente (...).

»Por otro lado, como hemos señalado en el punto 1 de este fundamento, las servidumbres y limitaciones a la propiedad que se establecen en este Título se amparan en unos casos en la facultad estatal de establecer el régimen jurídico de sus bienes y, en otros, en la materia de medio ambiente. En consecuencia, la Administración del Estado tiene la potestad reglamentaria respecto a sus bienes propios, pero no para desarrollar la legislación básica de medio ambiente.

»De ello se deriva que la Administra-

ción estatal está desprovista de las potestades reglamentarias que le otorga el artículo 22.1 para el desarrollo de los artículos 23.2, 25, 26.1 y 27.2. Por otro lado, recordemos lo que ya hemos dicho sobre los artículos 28 y 29, a los que se remite también este artículo.

»Asimismo, en la medida en que estas facultades reglamentarias e, incluso, ejecutivas estatales son citadas en algunos de estos preceptos, también son inconstitucionales por el mismo motivo los artículos 23.2, 25.2 y 3, y 26 y DT 4a.2.c).

»3. El artículo 30.1 determina la llamada «zona de influencia» y establece en la misma ciertas limitaciones a la propiedad (...).

»Como hemos puesto de manifiesto en este mismo fundamento los preceptos de este Título, a primera vista, comprendían fundamentalmente la competencia de medio ambiente. No obstante, en relación con este artículo 30.1, debemos plantearnos si nos hallamos ante una competencia de medio ambiente, o bien de ordenación del territorio del litoral o urbanismo. (...)

»(...) A nuestro parecer, la clave para efectuar esta operación hermenéutica está en decidir si la finalidad de la norma nos indica que pertenece a la materia de medio ambiente o de ordenación del territorio, del litoral y de urbanismo.

»A estos efectos, el precepto que estudiamos tiene dos elementos claramente diferenciados desde el criterio interpretativo finalista que, como hemos dicho, nos parece especialmente importante como delimitador de competencias.

»El primero es el apartado a), en el que la preocupación del legislador es, evidentemente, la de proteger las playas y las servidumbres de tránsito de los perjuicios materiales y ecológicos del tráfico de vehículos a motor. Por tanto, está plenamente justificado desde el punto de vista

material de protección del medio ambiente, y tiene un carácter general y uniforme que permite considerarlo como básico.

»Es más problemático, en cambio, el apartado b), que, a pesar de la previsión que se establece en el inciso inicial («las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística»), formula una norma de carácter urbanístico: «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 programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo».

»En efecto, este precepto no encaja dentro de la materia de medio ambiente, ya que el tipo o la densidad de edificación son conceptos típicamente urbanísticos, sin ninguna posible finalidad de protección ecológica.

»La exposición de motivos parece dar una razón de protección del medio ambiente al decir que los edificios pantalla interrumpen el «transporte eólico de los áridos» o hacen «sombra en la ribera del mar». Aunque unas posibilidades tales puedan ser ciertas, no parece, sin embargo, que sean la finalidad prevaleciente de una norma que condiciona tan fuertemente el planteamiento urbanístico y que, por este motivo, nos parece mucho más encajable en la materia que el artículo 9.9 EAC reserva de forma exclusiva a la Generalitat.

»En consecuencia, dado que esta materia no es de competencia estatal, su regulación por ley del Estado no es legítima y está viciada de inconstitucionalidad. Asimismo, la inconstitucionalidad de este precepto determina la de todos aquellos otros preceptos que tengan relación con él y, en especial, la Disposición Transitoria Tercera.»

«VI. (...) 2. Para valorar la corrección de los enunciados normativos de los

artículos 49, 50 y 112.c) de la Ley, se hace necesaria una comparación con el RD 2876/1980, de 12 de diciembre, sobre traspaso de los servicios estatales en materia de puertos.

»A nuestros efectos, esta comparación tiene como punto central el contenido y el carácter del informe sobre construcción, ampliación o modificación de nuevos puertos.

»En el decreto de transferencias citado se otorgan al Estado, en esta materia, las facultades siguientes:

«Emitir informe, con carácter preceptivo, a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sobre los proyectos que apruebe la Generalitat relativos a la construcción de nuevos puertos, aplicación de los ya existentes y sus zonas de servicio o modificación de su configuración exterior. El proyecto deberá contener los estudios específicos sobre los posibles efectos de las obras sobre la costa, la plataforma costera y la dinámica litoral, y sobre estos aspectos el informe del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo tendrá carácter vinculante».

»El artículo 49.2 de la Ley de Costas establece que estos proyectos deberán contar «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».

»Comparando el contenido del informe establecido en el decreto de transferencias con el que prevé la Ley que examinamos, es evidente que ésta incorpora una exigencia más, la de los «usos previstos», que no era necesaria según el decreto de transferencia citado. Teniendo en cuenta el carácter interpretativo de los derechos de transferencia para averiguar el contenido de las competencias —doc-

trina expuesta en repetidas ocasiones por el Tribunal Constitucional— creemos que la Ley examinada, en lo que al artículo 49.2 se refiere y, por conexión, al artículo 112.c), no respetan el bloque constitucional y estatutario.»

«VII (...). 1. El artículo 110 enumera las competencias estatales en la materia. Para examinar estos artículos desde el punto de vista que nos interesa hay que aplicar el esquema de las competencias que hemos expuesto en el fundamento anterior.

»Desde esta perspectiva nos hallamos con los problemas siguientes:

»a) Se declaran competencia del Estado las autorizaciones en las zonas de servidumbres, epígrafe b) y la tutela y policía de estas zonas, así como las facultades de vigilancia (epígrafe c). Teniendo en cuenta que el acto de autorizar, así como la tutela, la policía y la vigilancia son actividades típicamente ejecutivas, la Administración estatal sólo será competente en aquellas situaciones derivadas de la facultad de establecer el régimen jurídico de sus bienes públicos, no en aquellas otras que están amparadas en una competencia de medio ambiente. En consecuencia, si se considera que otorgar a la Administración estatal potestades genéricas de tipo ejecutivo para cualquiera de las servidumbres que se establecen en la Ley es otorgar facultades ejecutivas al Estado en lo que solamente tienen competencia en legislación básica, los incisos señalados no respetan la Constitución y el Estatuto de Cataluña.

»b) El epígrafe f) del artículo que examinamos determina que es competencia estatal «la aprobación de las normas elaboradas conforme a lo establecido en los artículos 22 y 34 de la presente ley». En cuanto al artículo 22, ya hemos argumentado las razones por las que está afectado de inconstitucionalidad. En consecuencia,

por los mismos motivos, este epígrafe también está viciado de inconstitucionalidad.

»c) El epígrafe 1) prevé que el Estado es competente para «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». A nuestro entender, esta previsión no se ajusta al sistema de repartimiento de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Cataluña.

»En efecto, tanto el Estado como la Generalitat (ver el artículo 27.3 EAC) deben adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que se refiere a las materias atribuidas a su competencia. Pero ninguna norma ni constitucional ni estatutaria otorga de manera genérica al Estado competencias de coordinación e inspección del cumplimiento por parte de las comunidades autónomas de la ejecución de los acuerdos y convenios internacionales.

»Debemos remitirnos de nuevo al esquema de competencias. Si la coordinación y, sobre todo, la inspección, son facultades ejecutivas, el Estado solamente tendrá potestades con este carácter en aquellas materias en las que la Comunidad Autónoma estuviera desprovista de todas las competencias, incluso las ejecutivas. Y, en tal caso, son superfluas la «coordinación e inspección del cumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma» porque ésta no tendrá nada que cumplir, ya que no tendría ninguna competencia en la materia.

»Por tanto, debe excluirse esta última interpretación por absurda, y debe entenderse la norma con el significado que se otorgan al Estado las facultades ejecutivas —de coordinación e inspección— en

competencia de las Comunidades Autónomas, facultades que no están previstas en la Constitución (el control sobre las Comunidades Autónomas está enumerado en los artículos 149.1, 150, 153 y 155) ni en el Estatuto de Cataluña.

»En consecuencia, esta norma no tiene apoyo en el bloque constitucional y estatutario.»

«VIII. (...) examinar si en las leyes consultadas existe alguna vulneración de la autonomía local (...).

»2. El artículo 115 de la Ley relaciona una serie de competencias que podrán corresponder a los municipios «en los términos previstos por la legislación de las Comunidades Autónomas». Se trata, por lo tanto, de un ámbito de competencias que puede señalar el Estado como titular de la facultad de establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, pero que debe ser concretado por la legislación autonómica.

»Ahora bien, como establece el artículo 5.B) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuanto al régimen sustantivo de las funciones y los servicios, las entidades locales se rigen por la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional de competencias.

»Los epígrafes c) y d) del artículo 115 tratan el régimen de las playas en dos aspectos. El apartado c) faculta a los municipios 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». El apartado d) asigna competencias a los municipios «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 plantea este artículo no es que los municipios no puedan ejercer estas competencias, sino que la vía para asignarlas no es una ley estatal, sino una ley autonómica, ya que el sistema de distribución de competencias al que se refiere el artículo 5.B) LRBRLL, y que ya hemos citado, asigna a la Generalitat competencias en materia de ordenamiento del litoral, medio ambiente y salvamento que hacen que sea la institución catalana quien, en nuestro territorio, pueda asignar estas competencias a los municipios. Esta competencia se ha puesto de manifiesto en lo que concierne a la limpieza, la higiene y la sanidad de las playas y lugares públicos de baño en el artículo 72.2.a) de la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, de Régimen Local.

«3. Por último, debemos ocuparnos del contenido del artículo 118, según el cual la Administración del Estado tiene la facultad de coordinar la actividad de la Administración local a fin de asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas en la zona litoral, en los términos del artículo 59 LRBRLL. (...)

»Es evidente que, desde un punto de vista de jerarquía legislativa, las leyes de bases tienen el mismo rango que una ley ordinaria, como es la de costas. No obstante, el LRBLR contiene las condiciones

mínimas de la autonomía local que deben respetar los distintos poderes públicos.

»Desde este punto de vista, la coordinación de la que se trata en el artículo 59 LRBRLL establece unos condicionantes que deben ser regulados por ley, y que no están presentes en el artículo 118. Entendemos que una atribución al Estado como ésta debería respetar los requisitos establecidos en la LRBRLL, especialmente en aquellos aspectos de procedimiento que son dictados para garantizar la autonomía local, reflejados, sobre todo, en el epígrafe 2 del artículo 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”.

»Dado que es evidente que el artículo 118 no cumple estas condiciones, creemos que no respeta la autonomía local y que, este precepto, es inconstitucional (...).»

Voto particular:

Francesc de Carreras i Serra, para mostrar su disconformidad con el Dictamen en lo que concierne al conjunto de artículos comprendidos en el Título II (arts. 20 a 30), así como en relación con los artículos 149; 115 c) y d).

Dictamen núm. 150, sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de valores.

Solicitantes:

G. p. de Esquerra Republicana de Catalunya y de Iniciativa per Catalunya y Gobierno de la Generalitat

Ponente:

Joaquim Borrell

Resumen de las principales cuestiones estudiadas

El dictamen estudia la posible vulneración por parte de la Ley 24/1988 de los títulos competenciales reconocidos a la Generalitat de Cataluña por los artícu-

los 9.20 y 11.4 EAC y, en consecuencia, también estudia el alcance de las competencias estatales reconocidas, entre otras, en los artículos 149.1.11 y 13 CE y las limitaciones que se derivan del ordenamiento jurídico comunitario.

Conclusión

1. Son contrarios al orden constitucional y estatutario los artículos 17 y, por conexión, los 19 y 20; 28, cuarto párrafo; 32, primer párrafo; 33; 34; 46; 48; 51; 54; 62; 64; 67; 84, último párrafo y, por conexión, 95.3; 97; 98 y 107 y la Disposición Adicional Primera de la Ley 14/1988.

2. De la Disposición Adicional Segunda resultan contrarios a la Constitución y al EAC los incisos a los que se refiere el punto 6 del Fundamento XII de este Dictamen.

3. No son contrarios al orden constitucional y estatutario, si se interpretan en el sentido del cuerpo del Dictamen, los artículos 31.c) y 59; 45; 78 y 92 de la Ley del Mercado de Valores.

Extracto de los fundamentos

«(...) III 1. Los títulos competenciales que tiene la Generalitat respecto al objeto de la ley que dictaminamos están recogidos en los artículos 9.20 y 11.4 EAC. (...)

»El contenido, pues, de la «legislación mercantil» se configura como límite a la competencia exclusiva que, en materia del mercado de valores, atribuye el artículo 9.20 EAC a la Generalitat, en concordancia lógica con el título de atribución de competencias que el artículo 149.1.6 CE confiere al Estado.

»Para determinar el alcance de competencias del término «legislación mercantil», haremos referencia a las sentencias del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre, 14/1986, de 31 de

enero, y 72/1983, de 29 de julio, porque entendemos que en estas sentencias se ha resuelto la cuestión. (...)

»Una vez expuesto esto, se puede señalar que la «legislación mercantil» comprende el derecho privado, concretado en el establecimiento de normas de esta naturaleza que afectan al tráfico mercantil, así como la ordenación de los registros e instrumentos públicos de carácter mercantil.

»Por otro lado, y dado que existen normas de derecho público no encuadrables en la legislación mercantil, que regulan la actividad de este tipo, se debe determinar, respecto a estas normas, la titularidad competencial, teniendo en cuenta lo que se ha indicado sobre el alcance del término «competencia exclusiva». (...)

»Se puede afirmar, con carácter general, que el sistema financiero ni es en conjunto objeto de una atribución determinada de competencias, ni las partes que la integran, que en ocasiones son objeto de una atribución específica de competencias, están sometidas a un régimen homogéneo. La ley que dictaminamos incide sobre varias materias diferenciadas en la Constitución y en el Estatuto, cuyos puntos de referencia, como veremos a lo largo de este Dictamen, están en la planificación económica, en la ordenación del crédito y en las facultades de establecimiento y ordenación de los mercados de valores que el artículo 9.20 EAC otorga a la Generalitat.

»Las dos primeras competencias enunciadas se inscriben dentro del marco de lo que se conoce en jurisprudencia del Tribunal Constitucional con la denominación de «Constitución económica» (...). En el marco de este conjunto de principios y normas (preámbulo constitucional, cuando trata de un orden económico y social justo, y art. 128, 131.1, 139.2, 138.2, 40.1, 130.1, 138.1 y 149.1.11 y

13) el Estado ejerce sus competencias unas veces con carácter exclusivo y otras fijando las bases que encuadran las potestades de las Comunidades Autónomas. Es precisamente en este ámbito donde se puede producir, por una ampliación no justificada de la competencia estatal, una vulneración de las competencias autonómicas.

»De lo que se dispone en el artículo 149.1.11 y 13 CE en relación con los artículos 10.1.4 y 12.1.1 EAC, respectivamente, se puede afirmar que al Estado, en materia de ordenación del crédito y de la planificación económica general, le corresponderá la determinación de las bases, mientras que, a la Generalitat, el *desarrollo legislativo* y la *ejecución* de estas materias.

»5. A efectos del nuestro dictamen, respecto a las bases hay que señalar lo siguiente:

»a) Tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en varias ocasiones, «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, de 28 de enero).

»b) El Estado no puede cambiar el contenido de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas (STC núm. 80/1988, de 28 de abril).

»c) En el caso de que la Comunidad Autónoma tenga competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de las bases, se debe tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de ordenación no puede llegar a un

grado tal de desarrollo que deje «vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad Autónoma» (STC núm. 1/1982, de 28 de enero).

»d) Como regla general, las normas básicas se deben integrar formalmente en una ley, pero excepcionalmente, y tal como ha mantenido el Tribunal Constitucional, este tipo de normas pueden estar contenidas en un reglamento, o incluso, en actos puramente ejecutivos. Así, por ejemplo, en la sentencia 11/1984, de 2 de febrero, el Tribunal Constitucional señaló que la consecuencia de intereses generales perseguidos por el ordenamiento estatal del crédito exige en ocasiones que, atendiendo a las circunstancias coyunturales y a los objetivos de política monetaria y financiera, el Gobierno proceda a la concreción e, incluso, a la cuantificación de las medidas contenidas en la regulación básica del crédito, ya que le corresponde la dirección de la política del Estado.

»e) Se admite, pues, que el Ejecutivo estatal en el ejercicio de su potestad reglamentaria regule, en determinados supuestos, aspectos básicos. Del estudio de la sentencia número 87/1985, de 16 de julio, así como de lo que expusimos en el Dictamen número 115, y teniendo en cuenta las numerosas remisiones al reglamento que contiene la ley dictaminada, parece adecuado señalar que esto solamente será correcto siempre que:

- La misma ley se remita al reglamento. Se debe producir una habilitación legal que preste apoyo expreso a las normas dictadas por el Gobierno central con carácter básico, de modo que esta habilitación no se confunda con la general para dictar el reglamento ejecutivo de una ley, sino que sea específica y explícita para complementar las bases. La remisión, pues, debe ser clara.
- La remisión legal precise los límites

concretos que delimiten la actividad reglamentaria que contribuya a establecer las bases.

- La intervención normativa de la Administración tenga carácter indispensablemente complementario de la regulación legal.
- La materia con cuya relación se produzca la regulación reglamentaria presente unas características que pongan de manifiesto la inadecuación o imposibilidad de la ley para enunciar exhaustivamente las bases. Es necesaria, pues, una justificación técnica suficiente basada en la complejidad del objeto de regulación, en su carácter coyuntural, técnico procedimental, organizativo o sujeto a circunstancias de oportunidad económica o de alguna otra índole.

»6. Por lo que se refiere a las competencias crediticias que el artículo 149.1.11 CE reserva al Estado, cabe indicar que su aplicación en el campo del mercado de valores presenta notables dificultades, solamente salvadas por una interpretación del Tribunal Constitucional que incluye, en el referido concepto, la intermediación financiera en general y, en particular, los aspectos de tipo organizativo de los distintos elementos que constituyen el sistema financiero. (STC 1/1982) (...)

»A los Estados miembros, respecto a la Comunidad Europea, les corresponderá únicamente velar para que no se produzcan, en relación con sus bolsas, disfunciones en sus organizaciones que dificulten las interconexiones con el resto de bolsas comunitarias o se impida la consecución de otros objetivos de la unidad de mercado.

»Por otro lado, y en relación con las competencias que emanan del artículo 149.1.13 CE, hay que dejar claro que dichas competencias, a pesar de tenerse que

insertar en el contexto normativo comunitario, pueden ser ejercidas con plenitud por el Estado cuando se dirijan al mantenimiento de la unidad de mercado y del sistema económico en el ámbito estatal, aunque la experiencia comunitaria demuestra, como hemos visto, que en general son mínimos los condicionamientos necesarios para conseguir en esta materia un mercado único. (...)

»Por todo ello consideramos, además, que muchos de los criterios en materia económica que expresa la jurisprudencia constitucional, antes del ingreso de España en la CEE, es posible que puedan ser revisados para adaptarlos a lo que resulte de las decisiones comunitarias.

»8. Resumiendo todo lo que se ha expuesto hasta aquí señalaremos que, al discernir si en una materia concreta regulada por la LMV la competencia es del Estado o de la Generalitat, hemos considerado que si se trata de aspectos privados referidos al ámbito de la legislación mercantil, la competencia exclusiva será del Estado, y si se trata de aspectos públicos, salvo aquellos en que la Administración tiene una intervención meramente registral de las relaciones entre los particulares, se deberá determinar si la materia afecta al crédito o la planificación económica. En estas dos últimas alternativas las bases corresponderán al Estado y el desarrollo y la ejecución a la Comunidad Autónoma. Al contrario, si la materia trata de otros aspectos relativos a los centros de contratación, en estos supuestos la competencia exclusiva es de la Generalitat, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.20 EAC.

»Es conveniente remarcar aquí que, como acabamos de ver, en la regulación de los mercados de valor, la determinación por parte del Estado de las bases de la ordenación del crédito y de planificación económica está condicionada por la circunstancia de que la Constitución no

atribuye expresamente al Estado facultades sobre el establecimiento y la ordenación de centros de contratación de valores, atribución que el Estatuto de Autonomía de Cataluña hace en favor de la Generalitat. Lógicamente este dato debe propiciar una destacada presencia autonómica en el ordenamiento del sector y, en particular, del mercado bursátil.

»Este es el esquema que aplicaremos al analizar los preceptos de la ley sometida a nuestra consideración.»

«IV. (...) 2. Acabamos de señalar, al final del fundamento anterior, la necesidad de que la ley respete una destacada presencia autonómica en la ordenación del mercado de valores y, en particular, del mercado bursátil. Pues bien, la intersección de las esferas de competencias del Estado y de la Generalitat, y la correlativa existencia de responsabilidades compartidas, obligan, en este caso, al legislador estatal, a hacer posible, en todo lo posible, la intervención de las instituciones autonómicas. (...)

»De lo hasta aquí expuesto hay que deducir que la CNMV, pieza fundamental de la LMV, se debe organizar de modo que se haga posible una participación autonómica adecuada a las coras de competencia que se prevén en el artículo 9.20 EAC.

»3. Nos corresponde examinar ahora si la CNMV se ordena de acuerdo con los criterios que se han indicado. (...)

»La LMV ha creado la CNMV para conseguir una unidad de actuación en los mercados de valores y la ha dotado de competencias que, en la medida en que no se integren en la esfera de lo básico, corresponden a la Generalitat. Esta es la razón por la que no existe justificación alguna al hecho de que se le aparte de este Consejo. Su participación no puede quedar reducida a la simple integración

en un órgano no decisorio como es el Comité Consultivo.

Solamente organizando el Consejo de la CNMV con una adecuada participación de las Comunidades Autónomas que tengan competencia en la materia se daría cumplimiento a las prescripciones constitucionales y estatutarias a las que nos hemos referido hasta ahora. Así pues, en la medida en que el artículo 17 LMV no integra representantes de las Comunidades Autónomas y, por tanto, de la Generalitat en el Consejo de la CNMV, este artículo, así como los artículos 19 y 20 LMV en los aspectos conexos, no se ajustan al orden constitucional y estatutario establecido.»

«V. (...) Pues bien, la doctrina establecida en dicha sentencia (STC 96/1984) consideramos que es aplicable al supuesto que contempla el artículo 28 LMV. Esta sentencia puntualiza que la autorización es un acto de ejecución de la legislación, y es por tanto competencia de la Comunidad Autónoma. Esta misma calificación debe ser merecida también, a nuestro entender, por el acto de verificación al que se refiere el artículo 28, que consiste en someter a examen si se han cumplido los requisitos oportunos y los trámites legales.

»En consecuencia, opinamos que el artículo 28, párrafo cuarto, en la medida en que ignora las competencias ejecutivas que pertenecen a la Generalitat derivadas del artículo 10.1.4 EAC, no respeta el orden de competencias establecido.»

«VI. (...) A través de los artículos 31.c) y 59 LMV se atribuye al Estado la facultad de establecer y ordenar mercados secundarios oficiales referentes a valores representados en cuenta, dado que la ley que dictaminamos exige que aquellos mercados tengan un ámbito estatal y que el Gobierno regule su organización y su fun-

cionamiento, ajustándose a principios establecidos e impidiendo, por tanto, hacerlo a la Generalitat. Si se entendiera que esta iniciativa estatal impide a la Generalitat establecer y ordenar mercados secundarios de tal naturaleza, aunque de ámbito autonómico, los preceptos citados deberían considerarse inconstitucionales. (...)

»En este artículo (32) se hace referencia a una admisión genérica de valores a negociación que exige una verificación previa de la CNMV, y a una admisión a negociación en cada uno de los mercados secundarios que requiere el acuerdo del correspondiente organismo rector.

»Respecto a la verificación previa por parte de la CNMV, damos por reproducido lo que respecto a tal acto hemos dicho al analizar el artículo 28 y, por ello, consideramos que es a la Generalitat a quien corresponderá esta facultad de ejecución respecto a los valores que se negocien en los mercados de valores que dependan de ésta. No resulta necesario, para conseguir la unidad de mercado, que se establezca la verificación, acto de ejecución de unos requisitos regulados por un órgano central.

»Los razonamientos anteriores también serán de aplicación en los casos de suspensión y exclusión de valores respecto a los mercados secundarios dependientes o que puedan depender de la Generalitat. Las facultades que se atribuyen a la CNMV corresponden a la Comunidad Autónoma.

»Se trata también de actos de ejecución, que no pueden considerarse básicos, dado que el órgano decisorio se limita a valorar unas circunstancias y a adoptar unas determinaciones que ya están previamente fijadas.

Por estas razones consideramos que los artículos 32 del párrafo 1.º, 33 y 34 no se ajustan al orden constitucional en la medida en que desconocen las competencias de la Generalitat en esta materia.»

«VII. (...) El artículo 45, como se ha visto, atribuye al Gobierno del Estado la competencia para dar la conformidad a la creación o establecimiento de bolsas de valores que puedan acordar las Comunidades Autónomas que tengan competencias sobre la materia, como es el caso de la Generalitat, de acuerdo con el artículo 9.20 EAC tantas veces citado. El fundamento de esta disposición estatal, como ya hemos dicho antes, debe estar en su competencia para dictar las bases en materia de ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE), y de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que, de algún modo, pueden incidir en la competencia exclusiva de la Generalitat del artículo 9.20 EAC, aunque se trata de una competencia bautizada por el Estatuto como exclusiva. (...)

»Ello nos permite establecer, como primera premisa, que en el caso del artículo 9.20 EAC, si bien es verdad que la competencia exclusiva que asume la Generalitat para la creación o establecimiento de bolsas de valores debe respetar la legislación básica del Estado que resulte del artículo 149.1.11 y 13 CE, también lo es que esta legislación básica del Estado no podrá asumir los grados de intervención, es decir, de limitación en las competencias autonómicas, que quizás podrían ser procedentes en otros supuestos como son, por ejemplo, los de los artículos 10, 12 y 17 EAC. El concepto de bases tampoco se podrá interpretar con la amplitud que sería procedente en aquellos supuestos, dando entrada a actuaciones de carácter ejecutivo y no normativas como deben ser, por principio y salvo casos muy excepcionales, las referentes a competencia estatal sobre las bases.

»Lo que acabamos de decir, por tanto, descalifica el artículo 45 LMV como expresión del ejercicio de una competencia

básica del Estado susceptible de incidir en la de carácter exclusivo de la Generalitat para crear bolsas de valores, ya que lo que se prevé en este precepto como materia básica no es más que una actuación de carácter ejecutivo —dar la conformidad— a cargo del Gobierno del Estado.

»Por otro lado, el precepto que estamos considerando se debe entender que actúa como norma atributiva de competencias para el Estado, dado que le otorga una de ellas, y por cierto muy importante, la de dar la conformidad a la eventual creación de nuevas bolsas por parte de las Comunidades Autónomas que tengan competencias en la materia.

»Pues bien, creemos que contemplado el precepto desde este punto de vista resulta de plena aplicación, *mutatis mutandis*, la doctrina establecida en la sentencia del Tribunal Constitucional número 49/1988, de 23 de marzo (FJ 33), que recogiendo la que ya se establecía en otras sentencias anteriores, y en concreto en las números 76/1983, de 5 de agosto (FJ 4); 29/1986, de 20 de febrero (FJ 2), y la 48/1988, de 22 de marzo (...)

»... el precepto hace una apelación a los intereses generales, representados en este caso por los elementos y las consecuencias supracomunitarias que eventualmente pueda implicar la creación de nuevas bolsas, y de ello deduce el resultado que la preservación de dichos intereses posibilita que el poder central puede poner un freno e, incluso, hacer irrealizable la decisión que haya tomado la Generalitat acordando la creación de cualquier nueva bolsa de valores, a parte de la que existe actualmente. (...)

»... cuando el constituyente no hizo ninguna reserva expresa de competencia al Estado en relación con el establecimiento de bolsas de valores y el Estatuto la asumió para la Generalitat sin la restricción de la que se habla en el artículo 45 LMV, debemos suponer que ya tuvie-

ron en cuenta y evaluaron la posibilidad de que por parte de la Generalitat de Cataluña se hiciera uso de dicha competencia y que, por tanto, se procediera a la creación de bolsas de valores además de las ya existentes en el momento de aprobarse aquellos textos fundamentales.

»Por último, los mismos objetivos se podían obtener, bien con un informe preceptivo y no vinculante de la Administración central en el que se ilustraran a la Comunidad Autónoma sobre los elementos y las consecuencias supracomunitarias de la creación por su parte de una nueva bolsa, bien con un sistema de conformidad mutua sobre la incidencia de estos efectos.

»Creemos, pues, por todas las razones expuestas, que el artículo 45 LMV podría ser considerado inconstitucional si se entiende que excluye un sistema idóneo para la común apreciación o conformidad sobre los elementos y las consecuencias supracomunitarias de la creación, por parte de la Generalitat, de nuevas bolsas.

»2. El artículo 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...»

»El artículo establece también unas limitaciones a las que, a nuestro entender, se deberá someter la Comunidad Autónoma. No obstante, consideramos que la Generalitat, en virtud de su competencia de ordenación sobre los mercados de valores, podría establecer, además, que otras categorías de valores fueran objeto de negociación en los mercados que se encuentren en su territorio. Si no fuera así, la competencia de la Comunidad Autónoma quedaría vacía de contenido en la materia, máxime si se tiene en cuenta que también está excluida la Generalitat de la CNMV. Esta es la razón por la que el artículo 45 vulnera las competencias autonómicas. (...)

»... podemos entrar a examinar el contenido del citado artículo 48. En primer lugar, debemos destacar que determinados aspectos pueden ser regulados por el legislador estatal en virtud de los espacios de competencias que le asigna el texto constitucional. Nos referimos, concretamente, al sistema de dirección y administración de las bolsas de valores y a las características esenciales de las entidades, y en este sentido entendemos que se debe considerar básico el hecho de que las bolsas sean dirigidas por unos organismos rectores en los que participen todos los miembros de la bolsa correspondiente, sin que se pueda considerar como base de la determinación de cuál debe ser la fórmula jurídica de estas entidades rectoras.

»Es necesario advertir, por otro lado, que el Estado no se puede amparar en la competencia sobre legislación mercantil para regular la materia, porque ésta incide en aspectos claramente de ordenación.

»Por lo que a la aprobación de los estatutos se refiere, aunque se admitiera como válida la forma de sociedad anónima, la competencia corresponde a las instituciones autonómicas.

»Así pues, por las razones expuestas, entendemos que el artículo 48 LMV no se ajusta a la Constitución y al Estatuto. Asimismo, también vulneran el orden constitucional los artículos de esta ley en la medida en que se refieran, como marco de regulación, a las sociedades rectoras de la bolsa. (...)

»El artículo 51, como hemos visto, atribuye a la CNMV la facultad de determinar que la integración de una emisión de valores al sistema de interconexión bursátil suponga su negociación exclusiva a través de éste, lo que implica el ejercicio de una función ejecutiva que pertenece al ámbito de la ordenación del mercado de valores que corresponde de modo exclusivo a la Generalitat. Este artículo, por tanto, es inconstitucional. (...)

»La compensación y liquidación de valores en efectivo, y no solamente de anotaciones en cuenta, son operaciones que forman parte del cumplimiento de las operaciones bursátiles y, por tanto, sometidas a la competencia de ordenamiento sobre los centros de contratación de valores de los que es titular la Generalitat.

»En consecuencia, al limitar dicho precepto (154) los supuestos en los que se podrá ejercer esta competencia incurre en inconstitucionalidad.»

«VIII. (...) La autorización a la que se refiere el artículo 62 es un típico acto ejecutivo que, de acuerdo con la argumentación mantenida en este dictamen, entra plenamente en la esfera de competencias de la Generalitat. Además, a título meramente indicativo, conviene recordar que la LMV ha sustituido, por estas sociedades y agencias de valores, los agentes de cambio y bolsa, sobre los que la Comunidad Autónoma, en virtud del artículo 11.4 EAC, tiene la competencia de nombramiento.

»Por otro lado, al tratarse de una potestad reglada, la eficacia fuera del territorio de la Comunidad Autónoma no plantea problemas, y a estos efectos basta con recordar la Sentencia número 96/1984 (...)

»Paralelamente, el artículo 67 LMV establece las causas por las que podrá ser revocada la autorización de una sociedad o agencia de valores, y atribuye esta competencia al Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda y a iniciativa de la CNMV. Todo lo dicho con relación a la autorización, dado que la revocación también es reglada, es aplicable a este artículo. (...)

»Hemos indicado antes, al examinar el artículo 28 LMV, que la verificación debe encuadrarse en la actividad de ejecución. Esta actividad no debe ser, pues,

de la incumbencia del CNMV, sino de la Comunidad Autónoma. No parece correcta la intervención excluyente que este artículo confiere al órgano estatal, en tanto que alcance a las sociedades y agencias para ser miembros de las bolsas catalanas (...).»

«IX. (...) En este título nos hallamos ante una función ordenadora de los mercados de valores, sobre la que la Generalitat tiene competencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.20 EAC. Así pues, no existe ningún obstáculo para que la Comunidad Autónoma, respetando la legislación comunitaria y las normas contenidas en el título VII de la LMV, pueda elaborar también códigos de conducta correspondientes a los mercados de valores ubicados en su territorio.

»Así pues, en la medida en que se interprete que el artículo 78 LMV impide que la Generalitat ejerza sus competencias en esta materia, entendemos que este artículo no se ajusta a la Constitución, siempre que las normas autonómicas lo sean de comportamiento en la bolsa y no se refieran al nacimiento, la modificación y la extinción de las relaciones jurídicas de carácter mercantil.»

«X. (...) Aún admitiendo que puedan existir unas infracciones que por su trascendencia supracomunitaria corresponda al Estado sancionarlas, no se puede aceptar, desde el punto de vista del repartimiento competencial, que la LMV restrinja las atribuciones de la Generalitat hasta el extremo de impedirle que pueda ejercer las competencias de supervisión, inspección y sanción, respecto a parte de las operaciones que se realicen en sus mercados de valores. A estos efectos conviene recordar, de la sentencia del Tribunal Constitucional número 49/1988, de 23 de marzo, lo siguiente: (...).»

«XI. La disposición adicional primera establece que a partir de la entrada en vigor de la ley, la Bolsa Oficial de Comercio de Barcelona pasará a denominarse Bolsa de Valores de Barcelona, teniendo a todos los efectos la consideración de bolsa de valores. Señala también que le será de íntegra aplicación lo que respecto a ella dispone la ley.

»La competencia para fijar la denominación concreta de esta institución corresponde a la Generalitat en virtud de las facultades de establecimiento y ordenación que le atribuye el artículo 9.20 EAC, por lo cual, al no tratarse de un supuesto de norma básica, no puede corresponder al Estado.

»Respecto al último inciso de esta disposición adicional, debe entenderse que la LMV será de íntegra aplicación en la Bolsa de Barcelona en todos aquellos aspectos que a lo largo del presente dictamen hemos considerado adecuados al orden constitucional y estatutario.»

«XII. (...) b) Por lo que se refiere a agentes de cambio y bolsa, es importante subrayar que la actividad realizada por estos agentes mediadores presenta una diversidad de perfiles que determina la dificultad de integrarlos de una forma simple o unitaria en el esquema de distribución de competencias establecido entre el Estado y la Generalitat. Un breve repaso a sus funciones ilustrará lo que acabamos de exponer.

»Efectivamente, en la actividad de los agentes de cambio y bolsa se hace imprescindible distinguir dos aspectos: por un lado, los agentes actúan como auténticos comerciantes o intermediarios mercantiles en el comercio de títulos valores; pero, por otro lado, y al mismo tiempo, realizan funciones de naturaleza pública, contribuyendo a la seguridad del tráfico mercantil y a la formación oficial de los precios. (...)

»3. De este modo llegamos a la conclusión de que no parece posible asignar la totalidad de las competencias sobre los agentes de cambio y bolsa a un solo titular. Los distintos perfiles que presenta la función mediadora obligan a establecer un esquema competencial compartido entre el Estado y la Generalitat.

»Resulta por tanto que la actividad de los citados agentes como intermediarios mercantiles se inscribe claramente en la legislación mercantil, que es competencia exclusiva del Estado, tal y como está dispuesto en el artículo 149.1.6 CE. En conexión con esta condición se encuentra la de fedatario público, que también justifica la aplicación del citado título competencial, si bien algunos aspectos encajarían mejor en el artículo 149.1.8 CE. Por otro lado, la consideración de los agentes mediadores como profesionales colegiados obliga a examinar, como se verá más adelante, el juego combinado de las competencias estatales y autonómicas en materia de colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas (art. 149.1.30 CE y 9.234 EAC). Por último, las funciones administrativas que los agentes de cambio y bolsa llevan a cabo como miembros de una organización oficial como la bolsa, remiten al esquema de competencias sobre centros de contratación de valores y, en cualquier caso, permiten una mayor incidencia autonómica. (...)

»Una lectura atenta de los preceptos constitucionales y estatutarios revela que la competencia exclusiva de la Generalitat en esta materia encuentra importantes limitaciones, derivadas fundamentalmente de la existencia de la libertad profesional (art. 35 y 36 CE) y de la necesaria observancia del principio de igualdad en el ámbito territorial (art. 139 CE), de tal modo que corresponde a las instituciones centrales del Estado «La regulación de las condiciones básicas que garan-

ticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», tal y como lo permite el artículo 149.1.1 del texto constitucional. Si se aplica este precepto en el ámbito que ahora nos ocupa, parece lógico concluir que corresponde al legislador estatal la regulación de los aspectos fundamentales o nucleares de la profesión de agente de cambio y bolsa que exijan un tratamiento unitario en todo el Estado.

»En lo que a los colegios profesionales se refiere, son válidas gran parte de las consideraciones que se acaban de hacer en relación con la ordenación del ejercicio profesional, si bien cabe recordar la especial incidencia del artículo 149.1.18 CE (Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas). En efecto, la peculiar naturaleza jurídica de las llamadas Corporaciones de Derecho Público, en general, y de los colegios profesionales, en particular, posibilita que en materia de organización y competencia el Estado pueda fijar los criterios básicos. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en las sentencias 76/1983, de 5 de agosto, y 20/1988, de 18 de febrero. (...)

»a) En primer lugar, es necesario determinar si el legislador estatal puede integrar los actuales agentes de cambio y bolsa en el cuerpo de corredores de comercio colegiados. Para responder a este interrogante, debemos partir de la idea de que ésta es una de las medidas principales en las que se concreta la reforma del mercado de valores y que resulta prácticamente imposible ordenar la materia bursátil sin afectar la actividad de sus miembros, que son los agentes mediadores y los colegios en los que éstos se integran.

»Desde la óptica de la ordenación de la profesión, el Estado puede actuar al amparo del artículo 149.1.1 CE, aseguran-

do la igualdad formal con el ejercicio de la actividad mediadora, independientemente de donde radique el centro de contratación de valores donde los agentes actúen. Por otro lado, la Ley que dictaminamos no opera *strictu sensu* la eliminación de una profesión, sino que la ordena parcialmente, unificándola con la de corredor de comercio, de la que históricamente se había separado. La similitud de funciones realizadas por los agentes de cambio y bolsa y por los corredores de comercio (reconocida en varias ocasiones por el Consejo de Estado) hace que esta unificación no resulte arbitraria.

»De acuerdo con los razonamientos hasta aquí expuestos, podemos afirmar, en definitiva, que la integración de los agentes de cambio y bolsa en el cuerpo de corredores de comercio colegiados no vulnera las competencias de la Generalitat, ya que el legislador estatal ha ejercido correctamente las competencias mercantiles económicas y profesionales que el ordenamiento constitucional le otorga.

»b) Establece también la disposición adicional segunda que «quedarán disueltos los Colegios de Agentes de Cambio y Bolsa, entrando a continuación en el período de liquidación». Seguidamente se dispone que el Gobierno del Estado «determinará el destino que haya que darse a los libros, registros y archivos de los Agentes de Cambio y Bolsa y a cuanta documentación oficial conste en sus Colegios».

»Hemos indicado, en un momento anterior de nuestra argumentación, que las competencias estatales en relación con los colegios profesionales se limitan a la fijación de normas de carácter básico relativas a los aspectos de organización y competencia. Así pues, es competencia de la Generalitat, en virtud del ya citado artículo 9.23 EAC, la legislación de desarrollo y las facultades ejecutivas, en los términos que actualmente prevé la Ley

de Cataluña 13/1982, de 17 de diciembre, de tal modo que corresponde a la Generalitat y no al Estado la decisión de crear o extinguir colegios profesionales. Si el segundo inciso de la disposición adicional segunda se interpreta en el sentido de otorgar facultades a los órganos del Estado, tal y como parece deducirse del contexto en que se inserta, debe considerarse contrario a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.

»Unas reflexiones idénticas conducen también a estimar la inconstitucionalidad de la habilitación que se hace al Gobierno para determinar la destinación de la documentación colegial.

»c) Otra de las previsiones de la disposición adicional que ahora nos ocupa es la relativa a la creación por parte del Ministro de Economía y Hacienda de varios colegios de corredores de comercio, entre los que se encuentran el de Barcelona, determinando su plantilla y, previo informe de la Comunidad Autónoma, la circunscripción respectiva.

»De nuevo, debemos insistir en que las competencias estatales sobre colegios profesionales se reducen a los aspectos básicos a los que hemos hecho referencia, pero no incluyen las relativas a la creación de un colegio profesional, creación que corresponde lógicamente a la Generalitat. En consecuencia, debemos afirmar también en este punto la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda.

»En cuanto a la determinación de la circunscripción, la regulación hecha por la LMV contradice el artículo 9.23 EAC.

»d) Por último, el inciso final de la citada disposición autoriza al Gobierno central a aprobar un nuevo reglamento que regule el cargo y las funciones de corredor de comercio colegiado.

»Esta autorización, considerada en sí misma, no presenta especiales problemas desde un punto de vista competencial,

dado que el Estado puede regular, como antes hemos señalado, los aspectos nucleares o fundamentales del ejercicio profesional. El juicio de este Consejo Consultivo no puede ir más allá en cuanto al contenido de dicho reglamento y, si es pertinente, deberá pronunciarse una vez el Gobierno haya hecho uso de la citada autorización.

»6. Teniendo en cuenta lo que se acaba de decir, opinamos que son inconsti-

tucionales los incisos siguientes de la disposición adicional segunda:

»a) El párrafo primero, desde «En dicha fecha» hasta «liquidación», y desde «cuanta documentación» hasta «colegios».

»b) El párrafo segundo en su integridad y en tanto que menciona al colegio de corredores de comercio de Barcelona, excluida la referencia a las plantillas de colegiados. (...)»

Dictamen núm. 153. Sobre la adecuación constitucional y estatutaria del Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Generalitat de Cataluña, de sus Entidades Autónomas y de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social para 1989 y de las enmiendas reservadas para defender en el Pleno.

Solicitantes:

G. p. de Iniciativa per Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya, Popular y Mixto.

Ponente:

Francesc de Carreras i Serra

Resumen de las principales cuestiones estudiadas

El Dictamen, para determinar la estatutaria o no de las Disposiciones Adicionales del Proyecto de Ley de Presupuesto para 1989, estudia el carácter y alcance de la norma presupuestaria, tal y como viene configurada por el ordenamiento jurídico catalán, y la contrasta con la figuración que el ordenamiento estatal da a la Ley de Presupuestos del Estado para después estudiar cada precepto de forma individualizada y pronunciarse sobre si la materia por ellos regulada se adapta o no al contenido que la Constitución y el Estatuto prevén que debe tener la Ley Presupuestaria, todo ello a la luz de la jurisprudencia constitucional y de

los anteriores Dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo en esta materia.

Conclusión

Que las Disposiciones Adicionales Décimocuarta, Décimoquinta, Décimosexta, Décimoctava, Vigésima y Vigésimo-primeras del Dictamen que la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Generalitat de Cataluña, de sus Entidades Autónomas y de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social para el ejercicio de 1989 son adecuadas a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Extracto de los fundamentos

«(...) II. Aunque no se haya especificado en la petición de dictamen, el rasgo común de las disposiciones adicionales que se nos consultan consiste en el hecho de que se trata de preceptos que materialmente exceden del Presupuesto entendido como conjunto de previsiones máximas de ingresos y gastos de un determi-

nado ente público, en nuestro caso de la Generalitat. El hecho de que el contenido de estas disposiciones adicionales no se ajuste al marco señalado en el artículo 49 EAC, creemos que es la principal preocupación latente en la petición suscrita por los grupos parlamentarios.

»Sobre este problema se ha pronunciado en varias ocasiones el Tribunal Constitucional refiriéndose siempre a los presupuestos generales del Estado. También este Consejo ha establecido una doctrina respecto al mismo problema y sobre los presupuestos estatales. Es necesario, por tanto, determinar hasta qué punto la similitud entre la normativa estatal y catalana hace que sean de aplicación los argumentos utilizados en las otras ocasiones.

»(...) se puede afirmar que la legislación referente a la materia presupuestaria, en lo que afecta a nuestra línea argumentativa, del ordenamiento catalán y el ordenamiento estatal es muy similar en su conjunto e idéntica en lo que es sustancial. Esta afirmación nos permite analizar, sabiendo que existe una identidad de objeto, la jurisprudencia constitucional respecto al tema que nos ocupa.»

«III. (...) Resumiremos ahora aquí las posiciones de la jurisprudencia constitucional y las nuestras respecto al contenido de la ley de presupuestos, que es la materia que nos interesa. El Tribunal Constitucional se ha manifestado en varias ocasiones y, muy especialmente, en las sentencias 27/1981, de 20 de julio, 84/1982, de 23 de diciembre, 63/1986, de 21 de mayo, y 65/1987, de 21 de mayo. El Consejo Consultivo lo ha hecho en los dictámenes números 13, 49, 82, 84 y 142.

»De este conjunto jurisprudencial y doctrinal podemos extraer tres grandes problemas centrales: reserva material de la ley de presupuestos, repercusiones en el contenido de la ley debido al procedi-

miento legislativo especial con el que se tramita y el principio de seguridad jurídica como límite de este contenido.

»a) El Tribunal Constitucional establece que la Ley de Presupuestos está compuesta de dos tipos de normas. Unas constituyen el *núcleo indisponible* y son el mínimo contenido de la Ley de Presupuestos: la previsión de los ingresos y la autorización de gastos. Otros derivan básicamente del carácter de la Ley de Presupuestos como «vehículo de dirección y ostentación de la política económica, que corresponde al Gobierno» (STC 27/1981). En este sentido, se pueden incluir disposiciones de carácter 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 política económica» (STC 65/1987).

»También este Consejo, en el dictamen número 142, recogía lo que se expresaba en dictámenes anteriores, y se mostraba partidario de un criterio muy parecido (...)

»b) Esta delimitación material —deducible de la literalidad de la norma, en nuestro caso del artículo 49 EAC— se ve forzada por las especialidades en la tramitación parlamentaria. El Tribunal Constitucional ha interpretado el artículo 66.2 CE, que atribuye a las Cortes Generales la facultad de aprobar el presupuesto como función diferenciada de la legislativa, en el sentido de que es esta diferencia la que justifica las peculiaridades que la distinguen de la potestad legislativa ordinaria y que se traduce en otorgar al Gobierno facultades especiales en la iniciativa y el procedimiento parlamentario.

»(...) c) El principio de la seguridad jurídica —que la Constitución garantiza

en el artículo 9.3 CE— como límite a la libre disposición del contenido de las leyes de presupuestos ha sido repetidamente argumentado por este Consejo, pero no acogido por la jurisprudencia constitucional.

»La seguridad jurídica, como es sabido, tiene muchas dimensiones, pero su núcleo más irreductible es aquél que protege la confianza del ciudadano en el Derecho, en las garantías de todo orden que significa vivir en una sociedad regulada por normas jurídicas. Esto implica que este ciudadano debe poder prever las consecuencias jurídicas de sus actos. Por tanto, elemento central de la seguridad jurídica es el conocimiento y certeza del Derecho que implica no solamente la publicación de las normas —principio reconocido también en el artículo 9.3 CE—, sino también, como decíamos en nuestro Dictamen número 142, "un ordenamiento jurídico compuesto por normas precisas y formalmente publicadas con la mayor claridad y orden posibles."»

«(...) IV (...) 1. La Disposición Adicional Décimocuarta añade al artículo 9 de la Ley 5/1986, de 17 de abril, de creación de la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas de la Generalitat, un párrafo que afecta los ingresos procedentes de los juegos gestionados por el citado ente en las actividades relativas a determinados servicios sociales.

»2. La Disposición Adicional Décimoquinta modifica los artículos 7, 9 párrafo 3, 10, 17 y 29 de la Ley 11/1981, de Patrimonio de la Generalitat de Cataluña. Se trata de varias normas atributivas de competencias y procedimentales respecto a bienes públicos de la Generalitat de carácter demanial y patrimonial.

»(...) Dado que la materia hace referencia, como hemos dicho, al régimen jurídico de los bienes públicos y los preceptos no guardan directa relación con las

previsiones estrictas de ingresos y las habilitaciones de gastos del presupuesto, podría pensarse que la disposición adicional excede el ámbito material de la Ley de Presupuesto. No obstante, debe advertirse que las citadas normas pueden incidir en la política económica de la Generalitat y constituir un elemento válido para la realización de esta política. Por otro lado, la Ley 10/1982, de 12 de julio, de Finanzas Públicas de Cataluña, conecta con la materia financiera el patrimonio de la Generalitat al decir que «serán materia de ley del Parlamento de Cataluña las cuestiones financieras siguientes: (...) el régimen del patrimonio y de la contratación de la Generalitat» (art. 5. g).

»3. La Disposición Adicional Décimosexta modifica los artículos 4 y 5 de la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la Empresa Pública Catalana y hace referencia también a la adscripción de bienes patrimoniales de la Generalitat en relación con el artículo 10 de la Ley de Patrimonio modificado en la Disposición Adicional anterior.

»Estamos ante un supuesto legal del mismo tipo que el anterior y la conclusión a la que llegamos es, obviamente, la misma.

»4. La Disposición Adicional Décimotercera modifica el tercer párrafo del apartado 2 del artículo 3 de la Ley 12/1983, de 14 de julio, de Administración Institucional de la Sanidad, Asistencia y Servicios Sociales (...).

»Se trata de una norma que otorga competencias de gestión económica y presupuestaria al Institut Català de la Salut y por este motivo guarda relación directa con la materia presupuestaria y la ordenación de la política económica. Por otro lado, también serían aplicables aquí las consideraciones hechas en el punto 2 anterior, respecto al artículo 5 de la Ley 10/1982, de Finanzas Públicas de Cataluña, al referirse la norma a formas de

contratación de la Administración de la Generalitat. Por tanto, se trata de una norma que, desde el punto de vista estatutario, tiene cabida dentro de la Ley de Presupuestos.

»(...) La Disposición Adicional Vigésima añade dos párrafos a la letra i) del apartado 1 del artículo 3 de la Ley 4/1984, de 24 de febrero, del Institut Català del Crèdit Agrari (...)

»Es evidente que se trata de normas que inciden en el campo agrícola y, en concreto, en la política económica de este sector y, además, en tanto que implican la concesión de créditos, préstamos o avales de un instituto autónomo a otros entes de empresas públicas, tienen relación directa con el estado de gastos previsto en la Ley de Presupuestos de la Generalitat, y su inclusión en la citada Ley es perfectamente adecuada al Estatuto de Cataluña.

»6. La Disposición Adicional Vigésimoprimera modifica los artículos 172 y 173.2 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, así como los artículos 2.2, 2.3,

5.1, apartado segundo y 7.2 de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña y las bases de selección, la distribución y la financiación de las obras y servicios a incluir.

»No hay duda alguna, en lo que se refiere a la materia, de que las normas modificadoras que incluye esta Disposición Adicional son complementarias del Presupuesto *stricto sensu* al tratar todas ellas de la financiación de las entidades locales y, por tanto, al cumplir las condiciones básicas para ser incluidas en la Ley de Presupuestos, tal y como se configura en el Estatuto.»

Voto particular:

Francesc de Carreras i Serra, para mostrar su disconformidad respecto al pronunciamiento del Dictamen en relación con la Disposición Adicional Décimoquinta, Décimosexta y Décimoctava, que él considera contrarias al Estatuto de Autonomía de Cataluña.