

2. CATALUNYA

2.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

A cura de Joan Vintró

Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics.

La Llei 2/1989, del 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, tramitada amb una acusada celeritat al Parlament de Catalunya, té per objecte ordenar la creació dels esmentats centres, que l'article 2 defineix com a «àrees de gran extensió en les quals s'emplacen, de forma integrada, les activitats pròpies dels parcs temàtics d'atraccions de caràcter recreatiu, cultural i d'esbarjo i usos complementaris esportius, comercials, hotelers i residencials, amb els seus serveis corresponents».

Òbviament, la regulació d'aquesta activitat econòmica era necessària, com posa de relleu el propi preàmbul de la Llei, per diversos motius: garantir la deguda qualitat i seguretat d'aquestes noves grans actuacions, superar les dificultats derivades de l'obligada ocupació de grans espais de sòl, assegurar la viabilitat de la iniciativa donada la gran envergadura econòmica de la inversió, adoptar els estímuls legals procedents per tal de fomentar aquestes iniciatives jurjades beneficoses pel sector turístic català, etc.

En aquest sentit, la Llei estableix en el seu article 2 els requisits i característiques mínimes que han de reunir els esmentats centres: inversió mínima inicial, superfície mínima total, superfície mínima del parc temàtic, nombre mínim d'atraccions mecàniques, nombre mínim de llocs de treball que s'han de generar, per-

centatge màxim de superfície dedicada a usos residencials i hotelers, densitat màxima d'habitatges residencials, edificabilitat màxima, etc. Ara bé, la Llei no preveu, com és usual en aquests casos, una simple autorització administrativa per tal de comprovar si l'empresa interessada en exercir aquesta iniciativa i el concret projecte que presenta reuneixen les condicions exigides pel legislador, sinó que va molt més enllà en la seva delimitació de l'exercici d'aquesta activitat econòmica, preveient que aquesta iniciativa tan sols pugui ser exercida pel titular o titulars de l'adjudicació del concurs públic que, a tal efecte, preveu que convocarà el Govern de la Generalitat (la Llei regula aquest concurs públic en els articles 3, 4 i 5). Així, i encara que el terme «concessió» no sigui emprat en cap moment, la Llei que ara ens ocupa apropa en certa manera aquests adjudicataris del concurs a la figura del concessionari d'una activitat econòmica pública, i això no deixa de sorprendre atès que l'activitat econòmica de què es tracta no ha estat mai objecte d'una reserva al sector públic econòmic de la Generalitat. En aquest sentit, també és frapant la previsió continguda en els articles 12 i 13 de la Llei. L'article 12 divideix «als efectes d'aquesta Llei» el territori català en dues zones i preveu que en cadascuna d'elles tan sols s'hi pugui ubicar un centre recreatiu turístic amb la

qual cosa s'està garantint una mínima competència a l'empresa adjudicatària. A més, aquesta mínima competència desapareix durant tres anys per al titular del primer d'aquests centres, atès que l'article 13 de la Llei, entre altres coses, preveu que no es concedirà autorització per construir el segon centre recreatiu fins que no hagin transcorregut tres anys des de l'obertura de l'autoritzat en primer lloc. En definitiva, es garanteix a l'empresa adjudicatària una situació de monopoli durant tres anys.

La Llei també regula els possibles beneficis que es podran atorgar als adjudicatàries del concurs. Entre ells destaquen el de ser beneficiaris de l'expropiació forçosa dels béns i drets sobre els terrenys compresos dins del perímetre del futur parc (i més si es té en compte que també es preveu que la mateixa sigui tramitada pel procediment d'urgència), la imposició de servituds de pas per a vies d'accés, línies de transport d'energia i canalització de líquids i gasos i, el dret d'ús i gaudiment dels béns de domini públic d'acord amb les autoritzacions i concessions que s'escaiguin en cada cas (article 13).

Finalment, la Llei també estableix el marc procedimental per a la revisió del planejament urbanístic afectat per la instal·lació del centre recreatiu (articles 7 a 11), el qual no difereix substancialment del previst a l'article 180.2 de la Llei del Sòl. En aquest cas, però, la Llei obvia la notificació municipal sobre la conformitat o disconformitat del projecte amb el planejament urbanístic, ja que parteix de la base que la revisió o modificació del planejament serà sempre necessària i, per tant, el Decret del Consell Executiu resolent el concurs ja conté l'ordre d'iniciació del procediment d'adequació del planejament, que es farà conformement al que estableix la legislació urbanística, llevat el tràmit d'informació pública de l'avanç de planejament previst a l'article 125

del R.P., el qual es substitueix per una «major informació dels treballs abans de l'aprovació inicial», element que desvirtua el sentit de l'article 125 R.P., ja que no permet formular alternatives ni solucions generals, les quals, d'altra banda, ja vénen definides al Decret del Consell Executiu, que delimita i aprova el projecte, i que ha de respectar les predeterminacions de l'ordenació establertes per la pròpia llei, que afecten l'extensió de l'actuació (mínima de 500 ha, art. 2.b.), la classificació del sòl (urbanitzable per a la zona hotelera, comercial i residencial i no urbanitzable per a la recreativa, parc temàtic i espais lliures, art. 8), la qualificació del sòl i la intensitat d'usos (art. 2).

La previsió que el sòl destinat a parc temàtic, usos recreatius i espais lliures, sigui classificat de no urbanitzable planteja problemes, resolts en part per la llei. D'una banda pel que fa a cessions es preveu un 3 % (que se suposa referit a la superfície de l'àmbit) destinat a equipaments col·lectius, però, per contra, no estableix per quin títol l'Administració pública accedirà a la titularitat de la resta de sistemes, especialment els viaris, que en desenvolupin en aquest àmbit, i que tinguin especial incidència en el desenvolupament de l'actuació. D'altra banda la llei preveu que la instal·lació de les atraccions, locals i parc temàtic es faci a través de l'autorització prevista a l'article 44.2 del Reglament de Gestió, i que, a fi de mantenir la unitat de l'actuació, aquestes autoritzacions es produiran necessàriament en el moment que s'aprovi definitivament el planejament parcial que ordeni el sector urbanitzable.

Aquest darrer aspecte, la unitat entre l'actuació i el planejament, planteja alguns problemes terminològics, ja que, si bé consisteix un dels objectius de la llei, aquesta sembla que utilitza de manera indiferenciada termes com sectors, àmbits, polígons, etapes i fases, amb les

dificultats d'interpretació que això comporta. Malgrat tot, l'objectiu de la unitat s'aconsegueix mitjançant el condicionament de les llicències de construcció i ocupació en el sector urbanitzable a la realització de les obres i instal·lacions en el sòl no urbanitzable, la qual cosa modifica el marc clàssic en el que s'atorguen les llicències urbanístiques, si considerem que aquest condicionament tendeix a assegurar la realització del projecte adjudicat en concurs, en el que l'administració municipal no és part, mentre que aquesta conserva la seva competència en l'atorgament de les llicències, activitat

típicament vinculada a l'observança de la legalitat urbanística. En aquest sentit, cal remarcar que la Llei no esmenta davant quina Administració s'ha de constituir l'aval bancari que garanteixi la inversió no realitzada en l'àmbit del parc temàtic, ja que, si aquest aval és una condició de la llicència, podria entendre's que cal constituir-lo davant l'Ajuntament, el qual no sembla que se subrogui, per aquest fet, en la posició de l'adjudicatari davant l'administració de la Generalitat.

Esther Andreu
Pere Sol

Llei 5/1989, de 12 de maig, de creació del Centre d'Iniciatives per a la Reinserció.

L'objectiu d'aquesta llei és facilitar l'exercici del dret dels presos a un treball remunerat previst per l'article 25.2 de la Constitució Espanyola. En aquest sentit són funcions del Centre d'iniciatives per a la reinserció, entre d'altres, les següents: organitzar i gestionar el treball dels interns, realitzar activitats industrials o comercials relacionades amb el treball penitenciari, promoure la formació professional dels interns, retribuir el treball

productiu dels interns. Per tal d'assolir l'objectiu de la llei i de portar a terme eficaçment les funcions del Centre, la fórmula organitzativa adoptada és la d'empresa pública de la Generalitat adscrita al Departament de Justícia que haurà d'ajustar la seva activitat a l'ordenament jurídic privat tal com ho preveu la llei catalana 4/1985, de 29 de març.

J. V.

Llei 8/1989, de 5 de juny, de modificació de la Llei 6/1985, de 26 d'abril d'arxius.

La motivació de la Llei, aprovada pel ple del Parlament el 24 de maig de 1989, radicava, tal com s'explicita en el seu preàmbul, en la necessitat de garantir l'efectivitat de les obligacions prescrites per la Llei d'arxius. Per això calia dotar l'Administració de la Generalitat de la facultat d'imposar sancions en cas d'incompliment de les dites prescripcions.

L'art. 20 de la Llei modificada ja tenia en compte, de manera general, la facultat sancionadora fins a 50.000.000 pes. per a les infraccions de naturalesa no penal, però en remetia el desenvolupament a un futur decret. La Comissió Jurídica Assessora, mitjançant el Dictamen 11/1988, de 14 d'abril, que acompanyava el projecte de llei tramès pel Govern, i en rela-

ció amb el projecte de decret considerat per l'art. 20 de la Llei 6/1985, entenia que els articles referents a la tipificació de les infraccions, les seves sancions i l'extinció d'aquestes, no s'adequaven a la legalitat vigent i conclouia aconsellant que fossin objecte d'una llei formal, per la qual cosa recomanava modificar o addicionar l'art. 20 abans esmentat.

Així, els articles primer i segon modifiquen i addicionen, respectivament, aquell article de la Llei 6/1985, però, a més, s'aprofita l'avinentesa per a addicionar un segon paràgraf a l'article 22 (art. 3) i modificar l'article 23.2 (art. 4).

L'article primer, en els tres primers apartats, tipifica les infraccions en lleus, greus i molt greus i assigna cinc, set i tres supòsits, respectivament, a cada una de les categories de les infraccions. Aquests supòsits, bàsicament, estableixen les obligacions i les sancions derivades de l'incompliment o de la vulneració d'aquelles, que fan referència a la conservació —concepte que inclou l'alienació, la desmembració, la fragmentació, l'ordenació, l'inventari, la restauració i la possessió o retenció il·legítima i l'eliminació o destrucció— de documents i arxius històrics. Un supòsit, respectivament, es refereix a la negativa o obstrucció de les funcions de policia de la Inspecció General d'Arxius, a l'impediment de la consulta dels arxius històrics privats i a la difusió no autoritzada de documents.

L'apartat quart faculta el Servei d'Arxius per a determinar la gradació de les multes i la taxació de la documentació, i per a obtenir de manera inconcreta —atesa, segurament, la manca de previsió de la Llei d'arxius en relació amb un consell assessor d'arxius que en el dret comparat té un protagonisme destacat en aquestes funcions— l'assessorament d'institucions, òrgans i persones en aquelles comeses.

Introdueix, també, altres criteris de ponderació (perjudicis causats o causables, singularitat, interès i importància qualitativa) en la taxació dels documents. Aquest element representa un correctiu encertat sobre el criteri exclusiu de valoració econòmica —inadequat, atès que en la documentació no són rellevants ni preferents els valors econòmics, més propis dels objectes d'art i que contribueix, de manera indirecta, a esperonar el comerç documental que la mateixa Llei d'arxius pretén controlar, frenar i fins i tot combatre— que els anteriors apartats de l'article preceptuen per a determinats supòsits.

El sistema d'enumeració concreta emprat per a la tipificació dels supòsits constitutius d'infracció incorren en el risc d'oblidar-ne algun, com les obligacions que es poden desprendre dels art. 3.3, 4, transitòria 1^a i, sobretot, aquelles que puguin ser incloses en els reglaments de desenvolupament previstos per la Llei 5/1985 en nombre no inferior a cinc.

L'article segon addiciona un nou article (20 bis). En els seus quatre apartats estableix la quantia de les multes imposables (lleus, fins a 500.000; greus, de 500.001 a 10.000.000; i molt greus, de 10.000.001 a 50.000.000 de ptes.), la prescripció de les infraccions (al cap de dos mesos les lleus i al cap de quatre anys les greus i molt greus), l'atribució de la facultat sancionadora (director general del Patrimoni Cultural, per a les lleus; conseller de Cultura, per a les greus; i Consell Executiu, per a les molt greus), i l'augment de la quantia de les sancions fins a satisfer, en els casos que escaigui, el benefici que s'hagi obtingut com a conseqüència de la infracció. Potser s'hi troba a faltar la determinació de l'atribució expressa als òrgans i als càrrecs competents per a la incoació dels expedients sancionadors, i, sens dubte, és desafortunat, per ineffectiu i inoperant, el termini

de dos mesos fixat per a la prescripció de les infraccions lleus, i relativament curt el de quatre anys per a determinades infraccions greus i molt greus.

L'art. 3, que addiciona un nou paràgraf a l'art. 22, completa, eixampla i reforça la imprescriptibilitat i la inalienabilitat dels documents i els arxius públics en establir l'obligació de persones i entitats físiques i jurídiques detenedores de documents públics (art. 1.1, Llei 6/1985) a reintegrar-los a l'arxiu que correspongui. En canvi, la infracció d'aquest precepte, considerada a l'art. 1.2.g, només es refereix a les persones, i les entitats en queden al marge. El precepte vol pal·liar la desorganització, la dispersió i la pèrdua de documents públics que aquell factor ocasiona.

La modificació que l'art. 4 introdueix a l'art. 23.2 només corregeix un error tècnic o tipogràfic, atès que, en lloc de remetre a l'art. 3.4 tal com ho fa el text aprovat, el de la Llei 6/1985 remeria al 3.3. Malgrat això, oberta la modificació, es podia aprofitar per a millorar i aprofundir el contingut de l'esmentat article,

relatiu a l'accés i la difusió de la documentació, rebaixant el termini general d'accés i preveient o concretant una mica més la regulació de les excepcions i les especificitats més usuals. Davant la manca de la Llei catalana en aquest sentit, s'ha d'aplicar supletòriament l'art. 57 de la Llei estatal 16/1985, tal com prescriu l'art. 149.3 de la Constitució.

Finalment, només assenyalar que la modificació s'ha quedat curta i potser hauria estat més convenient abordar la reforma dels preceptes retocats en el marc d'una modificació general de la Llei 6/1985, que, des de l'òptica dels professionals i àdhuc de sectors de la mateixa Administració, es demana a causa de la inadequació i la imprevisió en relació amb els problemes i les necessitats que plantegen la documentació i els arxius administratius, i a causa de l'evolució de l'arxivística en el nostre país, sense oblidar les transformacions sofertes per la mateixa Administració i la seva organització en els darrers quatre anys.

Miquel Casademont

Lleis promulgades a Catalunya de gener a juny de 1989.

Llei 1/1989, de 16 de febrer, de creació de l'Institut Català d'Estudis Mediterranis (DOGC 1109, 20-02-89).

Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre Centres recreatius turístics (DOGC 1109, 20-02-89).

Llei 3/1989, de 6 de març, de creació del Col·legi de Podòlegs de Catalunya. (DOGC 1116, 08-03-89).

Llei 4/1989, de 3 d'abril, de creació del Col·legi de Protètics Dentals de Catalunya. (DOGC 1130, 12-04-89).

Llei 5/1989, de 12 de maig, de creació

del Centre d'iniciatives per a la reinserció. (DOGC 1143, 17-05-89).

Llei 6/1989, de 25 de maig, de modificació de la Llei 15/1985, de l'1 de juliol, de Caixes d'Estalvis de Catalunya (DOGC 1149, 31-05-89).

Llei 7/1989, de 5 de juny, de modificació parcial de la Llei de Protecció de l'ambient atmosfèric (DOGC 1153, 09-06-89).

Llei 8/1989, de 5 de juny, de modificació de la Llei 6/1985, de 26 d'abril, d'Arxius (DOGC 1153, 09-06-89).

2.2. DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura d'Isabel Baixeras i M. Eugènia Cuenca

Decret 380/1988, d'1 de desembre, pel qual s'amplien les competències i s'estructura la Direcció General d'Atenció a la Infància (DOGC 1089, de 4 de gener de 1989).

Es dota la Direcció General d'Atenció a la Infància de l'estructura necessària per al desenvolupament de les funcions que té atribuïdes, amb l'adscripció dels següents serveis: Servei d'Acolliments Familiars i Adopcions, Servei de Centres, Servei de Suport Tècnic i Coordinació Jurídica i Servei de Coordinació Administrativa. Es creen, també, les seccions territorials de Girona, Lleida i Tarragona, que depenen funcionalment del Director General d'Atenció a la Infància, i orgànicament de les delegacions territorials del Departament de Benestar Social.

Decret 391/1988, de 27 de desembre, pel qual es determinen les autoritats competents a Catalunya en relació amb la prevenció d'accidents majors en determinades activitats industrials (DOGC 1093, de 16 de gener de 1989).

Dins l'àmbit de competències que l'Estatut atorga a la Generalitat de Catalunya, i en compliment d'allò que estableix la disposició addicional 4 del Reial Decret 886/1988, de 15 de juliol, sobre prevenció d'accidents majors en determinades activitats industrials, es fixen els òrgans de l'Administració de la Generalitat que

seran competents per a l'exercici de les diferents funcions a què fa referència el Reial Decret esmentat. La recepció d'informació immediata i mediata sobre els accidents majors ocorreguts, i el subministre d'informació adequada als ciutadans, amb la col·laboració dels industrials afectats, s'atribueix al Departament de Governació. La recepció, avaluació i utilització de la informació a què fan referència els articles 6, 7, 8 i 9 del Reial Decret 886/1988 esmentat, i la declaració simplificada que han de presentar els industrials obligats a l'autoprotecció, és competència del Departament d'Indústria i Energia. La Comissió de Protecció Civil de Catalunya exercirà les funcions que li atribueix el Decret 152/1987, de 9 d'abril, en relació amb els plans d'emergència exterior.

Decret 394/1988, d'1 de desembre, pel qual s'aprova el reglament constituït del Consell General de Serveis Socials (DOGC 1094, de 18 de gener de 1989).

El Reglament del Consell General de Serveis Socials, que va ser creat com a òrgan col·legiat consultiu de l'Administració de la Generalitat, es modifica a conseqüència de la creació, pel Decret 141/1988, del Departament de Benestar Social, al qual s'adscriu el referit Consell. El nou Reglament s'incorpora en annex.

Decret 392/1988, de 27 de desembre, de reestructuració de la Direcció General de la Joventut (DOGC 1096, de 23 de gener de 1989).

La creació de l'Institut Català de Serveis a la Joventut i l'augment del nombre i la complexitat de les tasques que la Direcció General de la Joventut duu a terme són els motius de la reestructuració de la Direcció General de la Joventut, amb la creació de la Subdirecció General de la Joventut, el Servei d'Associacionisme i Cooperació, el Servei d'Informació i el Servei de Documentació.

Decret 400/1988, de 27 de desembre, pel qual es modifica part de l'estructura orgànica de l'ICASS (DOGC 1097, de 25 de gener de 1989).

Sota la dependència de la Subdirecció General d'Assistència i Serveis Socials de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, es crea el Servei de Prestacions Individuals, al qual s'encomana la gestió de pagament de les pensions assistencials i d'altres prestacions i, dins l'àmbit del Servei Territorial de Barcelona, se li atribueixen les funcions d'assessorament tècnic, tramitació administrativa i resolució de les prestacions, informació, coordinació i elaboració de postpostes.

Decret 402/1988, d'1 de desembre, de creació de la Subdirecció General de Mitjans de Comunicació (DOGC 1098, de 27 de gener de 1989).

Es crea la Subdirecció General de Mitjans de Comunicació, dependent orgànicament de la Secretaria General de la Presidència. Li corresponen les funcions de dur a terme les relacions del Govern de la Generalitat amb els diferents mitjans informatius per tal de facilitar a l'opinió pública el coneixement de l'activitat de la Generali-

tat, i la coordinació dels responsables de premsa de tots els departaments.

Decret 403/1988, de 27 de desembre, pel qual el Departament de Benestar Social assumeix competències en matèria de règim sancionador del patrimoni immobiliari d'habitatge públic de l'Institut Català del Sòl (DOGC 1098, de 27 de gener de 1989).

Decret 10/1989, de 9 de gener, de protecció sanitària als pensionistes assistencials de la Generalitat de Catalunya (DOGC 1099, de 30 de gener de 1989).

Invocant l'art. 9,25 de l'Estatut d'Autonomia, així com la Llei 26/1985, de 27 de setembre, de serveis socials, la Llei 12/19 3, de 14 de juliol, d'administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials, i la Llei 10/1988, de 27 de juliol, que la modifica parcialment, el Govern de la Generalitat procedeix a ampliar la protecció als pensionistes assistencials més necessitats, mentre els poders públics estatals no elaborin les disposicions que permetin fer efectius els reconeixements previstos als articles 43, 49 i 50 de la Constitució.

Ordre de 16 de desembre de 1988, del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, per la qual es regula la creació, el funcionament i el model del Registre de sòls d'urbanització prioritària (DOGC 1100, de 2 de febrer de 1989).

Ordre de 20 de desembre de 1988, del Departament de Governació, per la qual es fa pública la llista dels noms oficials dels municipis de Catalunya, de les seves unitats de població i de les entitats municipals descentralitzades (DOGC 1101, de 2 de febrer de 1989).

Ordre de 20 de desembre de 1988, per la qual es determinen les característiques i la forma d'atribució del codi d'identificació de les entitats locals, consorcis i ens de gestió a efectes estadístics, i s'aproven els codis corresponents (DOGC 1101, de 2 de febrer de 1989).

Es determinen les característiques i les formes d'atribució del codi d'identificació de les entitats locals, consorcis i ens de gestió als efectes de la seva identificació estadística, previst per l'art. 119,1 del Decret 140/1988, de 24 de maig, pel que s'aprova el Reglament de demarcació territorial i població dels ens locals. El sistema de codis que s'estableix té en compte la preexistència dels codis vigents a nivell estatal i incorpora els actuals codis emprats per l'Institut Nacional d'Estadística per a municipis i províncies.

Decret 18/1989, de 7 de febrer, de fixació dels criteris de distribució del Fons de Cooperació Local de Catalunya entre els consells comarcals, en concepte de participació en els ingressos de la Generalitat (DOGC 1109, de 20 de febrer de 1989).

Estableix una normativa provisional i específica per a la distribució del Fons de Cooperació Local, mentre no entri en vigor la futura legislació sobre finances locals de Catalunya. D'acord amb el que preveu l'art. 34,3 de la Llei 13/1988, de 31 de desembre, de presupostos de la Generalitat de Catalunya, distribueix entre els consells comarcals la quantitat de 1.250.000.000 de pessetes, en funció dels següents criteris: el 63,6 %, en funció de les competències i serveis assumits pels consells comarcals; el 25 %, en proporció directa a la població comarcal, i l'11,4 %, distribuïdes en proporció a la superfície de cada comarca.

Ordre de 20 de gener de 1989, del Departament de Presidència de la Generalitat, de publicació de l'Acord 1/1986, de 7 de novembre, pel qual s'aprova el mètode per a l'aplicació del sistema de finançament de les comunitats autònomes en el període 1987-1991 (DOGC 1115, de 6 de març de 1989). Per *Ordre* del Departament de Presidència de 20 de gener de 1989 es dóna publicitat a l'acord del Ple del Consell de Política Fiscal i Financera de les Comunitats autònomes, adoptat en sessió de 7 de novembre de 1986, pel que es va aprovar el mètode per a l'aplicació del sistema de finançament de les comunitats autònomes en el període 1987-1991.

Decret 29/1989, de 24 de febrer, d'estructuració de la Direcció General de Planificació, i Acció Territorial (DOGC 1115, de 6 de març de 1989).

Decret 32/1989, de 24 de febrer, pel qual es regula el finançament d'inversions destinades a la modernització i racionalització del comerç (DOGC 1120, de 17 de març de 1989).

S'estableix un sistema de finançament per a projectes d'inversió promoguts per petites i mitjanes empreses comercials que contribueixin a la modernització i a la racionalització del sector.

Decret 33/1989, de 24 de febrer, pel qual es regula la concessió de subvencions per a la realització d'inversions destinades a la modernització i a la racionalització del comerç (DOGC 1120, de 17 de març de 1989).

Decret 35/1989, de 24 de febrer, pel qual es determina l'estructura orgànica de la Direcció General del Medi Natural (DOGC 1121, de 20 de març de 1989).

La Direcció General de Política Forestal del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, passa a denominar-se Direcció General del Medi Natural, la qual s'estructura en els òrgans següents: Subdirecció General de Conservació de la Natura, Servei de Parcs i Espais Naturals, Servei d'Ordenació i Gestió Forestal; Servei d'Incendis Forestals i Servei d'Agents Rurals.

Decret 40/1989, de 24 de febrer, de creació de la Comissió Interdepartamental per a la prestació social substitutòria del servei militar i el seu Consell Assessor (DOGC 1121, de 20 de març de 1989).

Respectant les competències que la Constitució atorga a l'Estat en relació amb l'objecció de consciència, es crea la Comissió Interdepartamental d'avaluació i seguiment de la prestació social a Catalunya, en virtut de les competències que, d'acord amb l'Estatut, té la Generalitat en els sectors prioritaris on s'ha de desenvolupar la prestació social. L'objectiu és assolir la deguda col·laboració entre ambdues administracions, tal i com ha assenyalat la jurisprudència del Tribunal Constitucional, i pretén establir una mínima estructura de l'Administració autonòmica en l'esmentada matèria.

Decret 49/1989, de 13 de març, de reestructuració de la Direcció General d'Administració Local (DOGC 1123, de 22 de març de 1989).

L'estructura orgànica de la Direcció General d'Administració Local s'adequa a les necessitats derivades de l'assumpció de funcions en matèria de règim local a conseqüència de les lleis d'organització territorial de Catalunya.

Decret 43/1989, de 24 de febrer, sobre mesures per al foment de la modernit-

zació i millora de l'eficàcia de les estructures agràries (DOGC 1123, de 22 de març de 1989).

Dins del marc del Reglament CEE 797/1985, de 12 de març, relatiu a la millora de l'eficàcia de les estructures agràries, s'estableix un règim d'ajuts a determinades inversions en explotacions agrícoles, ajuts per a la millora del nivell tecnològic de la gestió i altres mesures de suport a l'empresa agrària i ajuts per a la millora de la qualificació professional agrària.

Decret 44/1989, de 24 de febrer, sobre establiment d'ajuts en matèria agrària, pesquera i forestal (DOGC 1123, de 22 de març de 1989).

Les mesures comunes dictades pels òrgans de la Comunitat Europea es complementen, a Catalunya, amb la creació, pel Decret 44/1989, de 24 de febrer, de trenta-dues línies d'ajut, integrades en els següents capítols: mesures de foment destinades a reforçar l'actuació de les institucions d'àmbit local i de les entitats i associacions agràries de base territorial i sense finalitat lucrativa; mesures de suport a l'empresa agrària; foment d'activitats agro-alimentàries; foment de la ramaderia; actualització dels ajuts establerts per a l'actuació de les agrupacions de defensa forestal; foment de la prevenció del bosc contra els incendis forestals; foment de la producció, la conservació i millora dels boscos i les pastures; foment de la protecció de la natura i foment de la pesca marítima.

Decret 45/1989, de 13 de març, d'integració de treballadors amb especials dificultats dins el mercat de treball (DOGC 1123, de 22 de març de 1989).

Per a facilitar la integració laboral dels disminuïts físics, psíquics i senso-

rials, drogaaddictes en procés de rehabilitació, ex-drogaaddictes, penats en règim obert o que els resti menys d'un any per a progressar a règim obert o per a la llibertat, ex-interns dels centres penitenciaris alliberats en el termini anterior d'un any, persones en situació de marginació laboral, aturats de llarga durada i aturats majors de 45 anys, el Decret 45/1989, de 13 de març, preveu la posada en marxa de programes pel Departament de Treball, així com la possibilitat de subvencionar projectes d'orientació i informació professional, de formació professional, d'adaptació i reciclatge professional, d'incentivació de la col·locació, de projectes d'autoocupació i d'altres accions que possibilitin la integració dels col·lectius als quals s'adreça la disposició.

pesquer i la millora del sector de l'aqüicultura.

Resolució de 24 de febrer de 1989, per la qual s'aprova l'increment de tarifes dels serveis efectuats per l'Agrupació Regional d'Empreses de Pompes Fúnebres de Catalunya, excepte a les ciutats de Barcelona, Lleida i Sabadell.

S'aprova un increment de les tarifes pels serveis efectuats per les empreses de pompes fúnebres integrades a l'Agrupació Regional d'Empreses de Pompes Fúnebres de Catalunya, en compliment del que disposa l'art. 18 del Reial Decret-Llei 1/1979, de 29 de juliol, segons el qual, les tarifes de prestació de serveis es fixaran de manera que el seu rendiment total cobreixi el cost dels serveis esmentats.

Decret 42/1989, de 24 de febrer, sobre mesures de finançament d'activitats dels sectors agrari i pesquer (DOGC 1123, de 22 de març de 1989).

Complementa el Decret 44/1989, sobre establiment d'ajuts en matèria agrària, pesquera i forestal. La formulació de dos textos normatius separats obeeix al fet que el Decret 42/1989, de 24 de febrer, s'aprova a proposta conjunta dels departaments d'Economia i Finances i d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, atesa l'especial rellevància de l'Institut Català del Crèdit Agrari en matèria de finançament públic al sector. Les mesures que es preveuen són les següents: reconversió del sector porcí, ajuts per a la consolidació de la base territorial de l'empresa agrària, mesures per al finançament de la infraestructura de les cooperatives, la promoció dels productes de qualitat, el foment de la conservació del bosc d'alzina surera i la producció de suro, la millora del sector

Ordre de 22 de març de 1989, sobre l'obligatorietat de realitzar les campanyes de sanejament ramader dins l'àmbit territorial de Catalunya.

La incorporació de l'Estat espanyol a la Comunitat Econòmica Europea ha comportat la necessitat d'adequar la política sanitària a les exigències comunitàries per tal de contribuir a fer desaparèixer els obstacles que subsisteixen en el comerç, entre els estats membres, de carn fresca o d'animals vius, i que són deguts a les diferències de sanejament ramader.

És necessari, per tant, adequar els nivells de les nostres explotacions, i assolir les qualificacions sanitàries necessàries per tal de poder competir plenament amb la resta dels països comunitaris.

D'acord amb les directives comunitàries 78/52 i 64/432, per aquesta ordre s'estableix, dins l'àmbit territorial de Catalunya, l'obligatorietat de realitzar el sanejament ramader.

Decret 52/1989, de 7 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de l'Institut Català del Crèdit Agrari.

Es fixen els objectius, les funcions, la composició, el règim de funcionament, l'Estatut dels seus membres i el règim econòmic i pressupostari d'aquest Institut.

Es declaren objectius generals d'aquest organisme autònom de caràcter financer, la coordinació i la canalització del crèdit agrari a Catalunya, principalment per mitjà de les caixes rurals, i també la coordinació i el sosteniment, dins l'àmbit de les seves funcions, de l'activitat de les caixes rurals i de les seccions de crèdit de les cooperatives agràries que tinguin domicili en el lloc de Catalunya on exerceixen principalment les seves activitats econòmiques i socials.

Decret 59/1989, de 13 de març, pel qual es regula la circulació motoritzada, per a la protecció del medi natural.

Es tracta d'una normativa que fa compatible la protecció de la natura amb la pràctica d'activitats esportives amb vehicles motoritzats, tant pel que fa a les proves i competicions com a la circulació lliure.

Decret 57/1989, de 24 de febrer, pel qual es regula el règim jurídic d'atorgament i modificació de les concessions de serveis públics regulars de transport de viatgers per carretera de caràcter lineal.

Amb aquest decret es desplega un aspecte molt concret, dels molts que contempla la Llei 12/1987, de 28 de maig, de renovació del marc jurídic dels transports de viatgers per carretera a Catalunya, que s'aniran desenvolupant.

Decret 79/1989, de 4 d'abril, de regulació del procés de concessió de la gestió in-

directa del servei de radiodifusió sonora en ones mètriques amb modulació de freqüència.

Es disposa la normativa que s'ha de seguir per a la instal·lació i funcionament del servei de radiodifusió esmentat, establint que serà el Consell Executiu de la Generalitat qui atorgarà a Catalunya, les concessions per a la seva gestió indirecta.

Ordre de 13 d'abril de 1989, sobre aplicació a Catalunya del Decret 391/1988, sobre prevenció d'accidents majors en determinades activitats industrials.

L'objecte d'aquesta ordre és desplegar les normes de procediment d'actuació dels industrials per al compliment de les obligacions imposades pel Reial Decret 886/1988, de 15 de juliol, sobre prevenció d'accidents majors en determinades activitats industrials, en relació amb les competències que el Decret 391/1988, de 27 de desembre, atribueix als Departaments de Governació i Indústria i Energia i, també, establir les competències atribuïbles als seus òrgans administratius.

Ordre de 18 d'abril de 1989, d'aplicació del Reial Decret 3/1989, de 31 de març, de mesures addicionals de caràcter social en l'àmbit de l'assistència i els serveis socials.

S'estableix, en aplicació del Reial Decret-Llei esmentat, la quantia d'algunes pensions, els seus efectes econòmics i l'edat mínima per reconèixer-les.

Decret 90/1989, de 13 de març, pel qual es crea l'Acadèmia de Doctors.

Es crea aquesta Acadèmia, l'objecte de la qual és la investigació en el camp de les ciències socials i fomentar la seva promoció en l'àmbit de la llengua catalana, organitzant seminaris, edi-

tant aquelles consultes que li siguin formulades per l'Administració sobre assumptes de caràcter científic propis del seu institut i qualsevol altra actuació que l'encamini al compliment dels seus objectius.

Ordre de 5 de maig de 1989, per la qual s'estableix un programa d'actuació tutorial que orienta la planificació i l'organització dels plans d'acció tutorial en els centres d'ensenyament secundari de Catalunya.

Es tracta de donar compliment als objectius següents:

- Proporcionar als estudiants una orientació educativa adequada.
- Prestar suport a la figura dels professors en la seva dimensió de dinamitzadors de l'acció tutorial en el centre.
- Proporcionar als professors informació i formació.
- Regular la planificació i l'organització dels plans d'acció tutorial i,

finalment, intercanviar experiències de diferents centres.

Ordre d'11 de maig de 1989, per la qual es crea el Centre de recursos educatius per a deficients auditius de Catalunya.

Ordre de 12 de maig de 1989, per la qual s'adopten mesures sobre les restes vegetals per a la prevenció d'incendis.

Ordre de 26 de maig de 1989, per la qual s'ordena parcialment el territori de Catalunya en àrees bàsiques de salut.

Es tracta de delimitar àrees bàsiques de salut com a unitats territorials elementals de l'assistència primària d'accés directe a la població, en l'àmbit de les quals s'exerceix l'actuació del conjunt de professionals que integren els equips d'atenció primària, com un nou pas en l'aplicació del Decret 84/1985, de 21 de març, que establí el nou model d'atenció primària de salut.

2.3. DICTÀMENS DEL CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura d'Esther Andreu i Fornós

Dictamen núm. 154, sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 32/1988, de 10 de novembre, de marques.

Sol·licitants:

Més d'una desena part dels diputats de la Cambra del G. p. de Convergència i Unió.

Ponent:

Antoni Bayona i Rocamora

Resum de les principals qüestions estudiades

Per tal de jutjar l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 32/1988, de 10 de novembre, de Marques, el dictamen estudia principalment el repartiment competencial en matèria de propietat industrial. Així, aborda en primer lloc les diferents competències estatals en la matèria (especialment les reconegudes als articles 149.1.8 i 9 CE) i seguidament fa un exhaustiu estudi del contingut, naturalesa i abast de la competència d'execució de la legislació de l'Estat que l'article 11.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya reserva a la Generalitat de Catalunya. En aquest sentit és important fer ressaltar el notable esforç realitzat per precisar el concepte de competència executiva autonòmica i també per fixar les obligacions (principi de lleialtat constitucional) i facultats (funcions de coordinació general, exercici de determinades competències d'execució) que legitima-

ment corresponen o pot reservar-se l'Estat central.

Finalment, el darrer fonament del dictamen aborda el tema de la titularitat de la competència per regular la utilització de les llengües oficials, així com dels principis lingüístics constitucionals i estatutaris que s'han de respectar a l'hora d'exercir la dita competència.

Conclusió

1. Els preceptes de la Llei 32/1988, del 10 de novembre, de Marques, que configuren el procediment de registre de les marques i altres signes distintius, són contraris a l'ordre constitucional i estatutari de competències.

2. L'article 16.3 de la mateixa Llei és igualment inconstitucional i contrari a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem en el lloc i la data indicats al començament.

Extracte dels fonaments

«II. 1. Seguidament farem una exposició descriptiva de la Llei i la posarem en connexió amb les diferents competències de l'Estat que concorren en la matèria.

(...)

»A) *Títols I, VI, VII i VIII*

(...)

»La competència de l'Estat en la matèria està clarament emparada en l'article 149.1.9 CE, encara que també es pot reforçar aquesta competència amb la que preveu el mateix article 149.1.6 CE sobre legislació mercantil.

»B) *Títols I, II, III, IV i V*

(...)

»...estimem que en aquest aspecte la connexió de competències resulta amb caràcter principal de l'article 149.1.9 CE, si bé, a més, hi intervé la competència específica de l'article 149.1.8 CE en tant que reserva a l'estat la competència exclusiva d'ordenació dels registres públics.

»C) *Títol IX*

»Entenem que la competència de l'Estat no està emparada en aquest cas per l'article 149.1.9 CE, sinó per l'article 149.1.6 CE (...). En aquest cas, cal recordar també que l'Estat té reservada la legislació sobre la defensa de la competència, d'acord amb el que estableix l'article 12.1.5 EAC.

»D) *Títol IV-II*

(...)

»L'Estat troba la seva competència, pel que fa a aquest tema, en el mateix article 149.1.9 CE i també en les competències sobre administració de justícia i sobre legislació processal (...)

»2. Com acabem de veure, la llei s'empara principalment en la competència sobre legislació en matèria de propietat industrial. I es complementa a favor de l'Estat, en altres títols competencials de l'article 149.1 CE.

(...)

»III. 1. Com hem dit, en matèria de marques i, en general, en matèria de propietat industrial, la Generalitat de Catalunya té reconeguda, per l'article 11.3 EAC, la *competència d'execució de la legislació de l'Estat*. Cal determinar, per tant, el contingut i l'abast d'aquesta competència.

(...)

»Pel que fa al seu contingut, la funció d'execució s'ha d'entendre com a sinònim d'*activitat administrativa*. (...) El sentit del concepte d'execució que utilitzen els preceptes constitucionals i estatutaris que determinen la distribució de competències cal relacionar-lo, per tant, amb el de les funcions executives i administratives que corresponen al Govern i a l'Administració (art. 97 CE i 37.1 EAC).

»D'altra banda, l'abast general que té el concepte d'execució, fa que no tingui transcendència, des de la perspectiva de les competències, el tipus d'activitat administrativa que es pugui realitzar. (...)

»El límit d'aquesta competència només es troba en el *pla normatiu*. L'article 25.2 EAC (...) obliga a limitar les competències d'execució a les funcions administratives *de caràcter no normatiu*.

(...)

»La jurisprudència del Tribunal Constitucional confirma el que s'acaba d'exposar. De les diverses sentències en què el Tribunal s'ha referit a les competències d'execució, es poden extreure alguns principis essencials.

»En sentit negatiu, el límit de les funcions executives, el constitueixen les potestats normatives per a regular la matèria, que determina la competència estatal de «legislació». En la Sentència 18/1982, del 4 de maig (FJ 5) (...).

»No obstant això, en aquesta mateixa sentència el Tribunal Constitucional no va considerar inclosos en la competència estatal de legislació els reglaments d'organització, en la mesura que es limiten a estructurar l'aparell administratiu que ha d'exercir les funcions executives (...)

»En sentit positiu, cal destacar que el Tribunal Constitucional ha fet una lectura àmplia del concepte «d'execució», assimilant-lo a les funcions generals de l'Administració. (...) sentències 33/1981, del 5 de novembre (FJ 3), i

39/1982, del 30 de juny (FJ 11) (...). Sentència 39/1982, del 30 de juny (FJ 8) (...). Sentència 35/1982, del 14 de juny (FJ 2) (...). Sentència 106/1987, del 25 de juny (FJ 4) (...). Sentència 96/1984, del 19 d'octubre (...). Sentència 104/1988, del 8 de juny (FJ 2) (...).

» És clar, per tant, que el concepte d'execució s'ha de considerar equivalent a tota l'actuació administrativa que preveu i habilita la legalitat, independentment del contingut o la forma que adopti. I entre aquesta actuació convé destacar, a efectes d'aquest dictamen, la que comporta l'exercici de potestats administratives que es concreten en actes administratius formals.

» Aquesta activitat jurídica de l'Administració (...) és una de les més característiques i importants de la competència d'execució (...).

» 2. Cal fer ara algunes consideracions respecte a la naturalesa de les competències executives i la possible reserva estatal de funcions d'aquesta classe.

» (...) El primer element que cal destacar és, en conseqüència, la *naturalesa estatal* de la competència d'execució que comporta la seva atribució com a *matèria pròpia* de la Generalitat configuradora de la seva *autonomia*.

» Aquest règim de competències no és en cap cas assimilable a l'exercici de funcions executives per delegació i menys encara per mitjà de fórmules d'administració indirecta en les quals l'activitat que es realitza consisteix en la gestió de serveis o funcions pròpies d'una altra Administració.

(...)

» Una qüestió diferent és la de determinar si la formulació general de les competències d'execució que conté l'article 11.3 EAC, impedeix que l'Estat es pugui reservar part de les funcions executives. La resposta inicial hauria de ser negativa, en la mesura que la distribució de

competències entre l'Estat i la Generalitat ha quedat establerta per l'Estatut.

(...)

» A favor de l'assumpció de la totalitat de les funcions executives sobre propietat industrial, hi ha un argument que resulta del mateix article 11 EAC. En diversos dels seus apartats l'exercici de competències es fa establint determinades reserves executives en favor de l'Estat, (...).

«IV. 1. En matèria de marques, l'activitat de l'Administració s'ha concretat tradicionalment en el *registre de la propietat industrial*. Aquesta funció registral té la seva característica definidora, respecte a altres modalitats de l'acció administrativa, en el fet que la seva finalitat essencial és la tutela jurídica de drets privats.

(...)

» La intervenció de l'Administració, en aquest cas, es justifica per la necessitat de protegir el tràfic econòmic. (...)

» D'altra banda, la naturalesa administrativa del Registre de la Propietat Industrial, al servei del dret privat, no deixa lloc a dubtes. (...)

(...)

» Malgrat que està essencialment al servei del Dret privat i produeix efectes jurídic-privats, com tot seguit veurem, això no obsta que la funció registral hagi de tenir, en qualsevol cas, la *condició d'activitat administrativa*.

» 2. (...)

» (...) el Registre de la Propietat Industrial és un registre que essencialment afecta el *Dret privat*, en la mesura que no s'instrumenta en funció d'una activitat substantiva de competència administrativa, sinó al servei del Dret privat, la qual cosa suposa també que els seus efectes excedeixin la matèria pròpiament administrativa.

Aquesta distinció és la que ha servit al Tribunal Constitucional per determinar

l'aplicació de la competència estatal de l'article 149.1.8 CE sobre «ordenació dels registres i instruments públics».

(...)

«(...) sembla útil examinar l'abast del títol competencial de l'article 149.1.8 CE sobre ordenació dels registres públics en relació amb les competències executives de la Generalitat.

»3. Per conèixer la incidència que l'esmentada competència pot tenir sobre la de l'article 11.3 EAC, caldrà determinar quin és l'abast que s'ha de donar al concepte d'«ordenació».

»En aquest sentit, considerem que la competència d'ordenació comporta l'establiment de les regles que disciplinen una matèria o determinen l'organització i el funcionament d'una institució jurídica. Es tracta d'una competència de caràcter normatiu que, quant a tal, no absorbeix la funció executiva, llevat que aquesta també s'atribueixi expressament al mateix titular.

«(...) (STC 71/1982, del 30 de novembre). (...) Sentència 76/1983, del 5 d'agost (FJ 35)

«(...) Sentència 82/1984, del 20 de juliol (FJ 2) (...)

(...)

»La competència estatal de l'article 149.1.8 CE no implica per tant la reserva de competències executives. Si aquestes corresponen a la Comunitat Autònoma, com és el cas de l'article 11.3 EAC en matèria de propietat industrial, la funció executiva que constitueix la base de l'activitat registral entraria, en principi, en aquesta última competència.»

«V. 1. Atès el que hem exposat fins ara, no hi ha dubte que l'Estat té competència normativa sobre la propietat industrial que li permet regular el registre corresponent a la dita propietat. No obstant això, el respecte a la competència d'execució imposa uns límits a la capaci-

tat d'ordenació. No seria legítim, des de la perspectiva constitucional i estatutària, que en el moment d'exercir la seva competència d'ordenació del Registre de la Propietat Industrial, l'Estat aprofités per alterar la titularitat de la competència executiva per via directa, atribuint aquestes competències a un òrgan central, o per via indirecta, establint una estructura administrativa que impedia aquest exercici.

«(...) Sentència 106/1987, del 25 de juny (FJ 4) (...)

(...)

»D'acord amb el que s'acaba d'exposar, resulta que l'Estat queda vinculat en l'exercici de les seves competències normatives i d'ordenació (art. 149.1.8 i 9 CE), per la competència de la Generalitat que resulta de l'article 11.3 EAC. Això significa que en el moment de legislar té el deure («supone la necesidad» diu el Tribunal Constitucional) de respectar les competències que corresponen a la Generalitat. Aquesta és, d'altra banda, una de les conseqüències que deriven del principi de *lleialtat constitucional* (STC 96/1986, del 10 de juliol) que imposa tant a l'Estat com a les Comunitats Autònomes, l'obligació d'exercir les seves competències respectives respectant les que corresponen a l'altre poder públic.

»2. La necessitat de respectar les competències executives i d'establir un sistema integrador queda encara més justificada si tenim en compte dos elements que concorren en el present cas.

»En primer lloc, el caràcter reglat de les funcions executives relatives als *actes d'instrucció* dels expedients de registre de marques, noms comercials i rètols d'establiment i molt especialment dels *actes resolutoris* d'aquests expedients.

(...)

»En segon lloc, cal tenir present que quan l'Estat té reservades íntegrament les competències normatives sobre una ma-

tèria, s'ha d'entendre que aquestes també porten inherent l'exercici de les *funcions generals de coordinació*. (...) Sentència 104/1988, del 8 de juny (FJ 2) (...)

»(...) (STC 18/1982, de 4 de mayo) (...)

»(...) Es tracta, per tant, d'un important poder estatal que permet limitar i condicionar l'exercici de les competències d'execució, ja que segons la mateixa Sentència 104/1988, de 8 de juny (FJ 2) (...)

»3. En definitiva, l'ordenació del Registre de la Propietat Industrial comporta la potestat de configurar l'organització i el funcionament d'aquest registre com a servei central, així com la de determinar els actes que hi tenen accés i especialment els requisits formals, el procediment i les regles de decisió. Però no inclou la capacitat d'atribuir amb caràcter exclusiu a òrgans estatals la facultat de realitzar tots els actes executius que han de constituir el pressupost de la inscripció registral, ja que en aquest cas es buidaria completament la competència d'execució de la Generalitat que li confereix l'article 11.3 EAC.

»El fet que l'Estat disposi també en aquest cas de la potestat coordinadora coadjuva decisivament en favor del respecte i manteniment de les competències autonòmiques, en la mesura que sempre té la possibilitat d'establir els instruments necessaris per assegurar la coherència, l'eficàcia, la informació recíproca i, en definitiva, la deguda integració entre el Registre de la Propietat Industrial i l'actuació executiva de les Comunitats autònomes en matèria de propietat industrial.»

«VI. 1. (...) Cal doncs, comprovar tot seguit en quina mesura la llei que dictaminem respecta les competències d'execució de la Generalitat.

»És fonamental en aquest sentit examinar el que preveu el títol III de la llei objecte de dictamen. (...)

(...)

»D'aquest esquema legal resulta que les funcions administratives que haurien de constituir la competència d'execució (entesa com a aplicació de la legislació) queden íntegrament reservades a un òrgan estatal, que és el que té les potestats per a tramitar i resoldre els expedients administratius que es poden instruir d'acord amb la mateixa llei.

»Malgrat que l'article 15.3 i el 75.2 esmentin expressament les competències d'execució de les Comunitats Autònomes quan es refereixen a la possibilitat de ser centres de recepció de les sol·licituds de marques, no sembla correcte reconduir aquesta actuació a aquell títol competencial. La llei reserva les competències pròpiament executives a l'Estat i a partir d'aquí instrumenta un mecanisme d'intervenció autonòmica que no respon, en puritat, al reconeixement d'una competència executiva, pròpia i autònoma, sinó que respon més aviat a una tècnica d'administració indirecta per la qual l'Estat encarrega a una altra Administració la realització d'actes de gestió d'un servei propi.

(...)

»2. (...) cal fer ara unes consideracions sobre el sistema que estableixen els articles 15.3 i 75.2 de la llei, quan reconeixen la possibilitat que les Comunitats Autònomes puguin actuar com a oficines receptores de les sol·licituds de concessió de marques.

»Un cop ha quedat establert que aquesta actuació no és pròpiament l'exercici d'una competència estatutària, sinó que respon a una relació interadministrativa, cal recordar els criteris generals sota els quals es pot establir aquest tipus de relacions entre institucions. El Tribunal Constitucional ha declarat en diverses sentències (...) que hi ha un *principi general de col·laboració* recíproca entre l'Estat i les Comunitats Autònomes (...). Ara bé, aquest deure de col·laboració que, repetim-ho, és recíproc, no es pot establir com una conseqüència deriva-

da de les competències concretes que cada institució deté. (...)

»Si, com hem vist, la intervenció de les Comunitats Autònomes s'ajusta més tècnicament a la de complir un deure de col·laboració respecte a una competència estatal, que no pas a l'exercici d'una competència estatutària, hauríem de considerar inconstitucionals els articles 15.3 i 75.2 de la Llei, en la mesura que imposen unilateralment una obligació a les Comunitats Autònomes.

(...)

»La recepció per part de les Comunitats autònomes només es podria considerar ajustada a la Constitució i a l'Estatut si aquelles fossin les competents per tramitar-les i resoldre-les. En aquest cas *sí que existirien unes competències pròpies*, de les quals la presentació de la sol·licitud i documentació annexa seria el tràmit inicial per a la intervenció de l'òrgan autònom competent.»

«VII. 1. L'examen constitucional i estatutari de la distribució de competències en matèria de propietat industrial s'ha de completar encara per tal de determinar si l'Estat es pot reservar legítimament l'exercici de determinades competències d'execució.

»El Tribunal Constitucional ha establert el principi que l'Estat, malgrat que té limitada la seva competència al pla normatiu, pot reservar-se en determinats casos l'exercici de competències executives. (...) Sentències 25/1983, del 7 d'abril, i 42/1983, del 20 de maig (...).

»(...) 56/1983, del 28 de juny (...).

»D'aquesta doctrina es poden extreure dues conclusions essencials: primer, que els interessos generals o, dit en unes altres paraules, l'efecte supracomunitari d'una determinada decisió pot justificar la reserva de funcions executives a favor de l'Estat; i segon, que aquesta reserva s'ha d'entendre en la mesura indispensa-

ble per garantir l'interès general i la unitat del sistema. (...)

(...)

»(...) el Tribunal Constitucional, davant situacions que, al seu parer, no solament requereixen que hi hagi una uniformitat normativa, sinó també una *unitat de decisió*, permet que s'alterin els efectes rígids i absoluts que deriven de l'esquema teòric de distribució de competències, i legitima l'Estat per poder assumir funcions que, en principi, podrien correspondre a les Comunitats autònomes. Però, precisament per la incidència que això té sobre la competència estatutària d'execució, aquesta possibilitat no es pot elevar a la categoria de principi general.

(...)

»3. En matèria de propietat industrial, existeix un cos normatiu important de Dret internacional l'aplicació de qual exigeix un registre central. (...)

(...)

»Ara bé, tot això no significa ni comporta necessàriament que totes les funcions del registre s'hagin de fer també de forma centralitzada. Assegurades les funcions que requereixen unitat d'actuació, tant pel que fa a l'àmbit estatal, com l'internacional, no hi ha motius per retenir les altres quan la competència d'execució correspon a les Comunitats autònomes.

(...)

»4. Pel que fa en concret als efectes territorials del Registre de la Propietat Industrial, cal destacar que l'existència del mateix Registre no ha de ser obstacle per a l'exercici de les competències d'execució que corresponen a la Generalitat. A aquesta conclusió s'hi pot arribar si distingim entre els actes procedimentals previs i els actes de constància registral.

»(...) sentències 32/1983, del 28 d'abril (FJ 4), i 87/1985, del 16 de juliol (FJ 2 i 6) (...)

(...)

»És a dir, que el requisit d'inscripció

en un registre central d'àmbit estatal d'un determinat acte, no requereix necessàriament que l'actuació administrativa prèvia s'hagi de fer també per l'Administració central, encara que els efectes finals de l'actuació administrativa s'estenguin a tot el territori de l'Estat.

»(...) A diferència del supòsit contemplat en les sentències esmentades, en el qual les competències estatals són més limitades (bases i coordinació general) i el registre general compleix una funció coordinadora, en el cas de la propietat industrial, la competència de l'Estat comprèn íntegrament les potestats normatives i d'ordenació de la matèria, la qual cosa li permet establir un registre únic i central amb efectes constitutius sobre el dret de marques.

»Per aquest motiu, en el si dels diferents actes executius que integren el procediment de concessió de marques no es pot fer fàcilment la distinció entre actes resolutoris o d'autorització i actes d'inscripció registral, com a actes separats i independents. (...) En conseqüència, les funcions executives de la Generalitat s'han d'entendre limitades en aquest cas per la reserva estatal de la decisió final sobre la concessió o denegació del registre de la marca.

»5. Una objecció que es podria fer a l'exercici de competències executives autonòmiques relacionades amb el registre, seria la dificultat de poder disposar de les dades necessàries per a tramitar els expedients de concessió de marques.

(...)

»Tanmateix, sempre seria possible preveure, en ús de les potestats normatives i de coordinació de què disposa l'Estat, un sistema d'informació recíproca entre el Registre de la Propietat Industrial i els òrgans autonòmics competents, que permetés fer les oportunes comprovacions. No hem d'oblidar que, a part dels mecanismes tradicionals com

podria ser, per exemple, l'informe previ del Registre, actualment es disposa de mitjans tècnics, especialment els informàtics, la utilització dels quals és avui regla comuna tant pel que fa a l'àmbit privat com al públic.

»6. (...)

»En conseqüència, estimem que en la mesura que els preceptes de la llei dictaminada que configuren el procediment registral atribueixen a l'Estat competències d'execució compreses dintre l'article 11.3 EAC, vulnera l'esmentat precepte estatutari. Cridem l'atenció en aquest sentit sobre els articles 15, apartats 2 i 3, 24, 27, 28, pel que fa a l'incís relatiu a la proposta de resolució 45.1, 81, segon paràgraf, i 85, segon paràgraf, aquests dos últims per connexió.»

»VIII. 1. (...)

»En aquest fonament estudiarem la problemàtica que plantegen els esmentats preceptes en relació amb *la utilització de les llengües oficials*.

»2. (...)

»(...) s'ha de comprovar si l'article 16.3 respecta els principis que deriven de la doble oficialitat del català i del castellà en el territori de Catalunya.

»(...) Consell, en el *Dictamen núm. 35* (...)

(...)

»(...) Sentències 64/1988, del 14 d'abril, i 80/1988, del 28 d'abril.

»D'acord amb aquest criteri, i tenint atribuïda l'Estat la competència normativa sobre la propietat industrial, la conclusió a què s'hauria d'arribar és que la Llei 32/1988, del 10 de novembre, de Marques, pot regular legítimament l'ús de les llengües.

»Ara bé, el fet de tenir la competència per regular els aspectes lingüístics en una determinada matèria no significa que es pugui exercir *al marge dels principis que sobre l'ús de llengües oficials deriven directa-*

ment de la Constitució i de l'Estatut. El contingut d'aquestes dues normes fonamentals constitueix un límit per al legislador ordinari.

(...)

»I, entre aquests principis constitucionals i estatutaris, cal incloure, en tot cas, el dret dels ciutadans a relacionar-se a Catalunya amb qualsevol Administració amb la llengua oficial que escullin, tal com el recull l'article 8.1 de la Llei 7/1983, del 18 d'abril, de Normalització Lingüística a Catalunya:

(...)

»Així ho ha ratificat el Tribunal Constitucional en la Sentència 82/1986, del 26 de juny (FJ 5) (...)

(...)

»Per tant, en la mesura que els articles 16.3, 81 i 85 —aquests dos últims per la remissió que fan al títol III de la Llei— no reconeixen el dret dels ciutadans d'utilitzar qualsevol de les dues llengües oficials en la presentació de documents als òrgans de la Generalitat, s'han de considerar contraris a la Constitució i a l'Estat.»

Dictamen núm. 155, sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 38/1988, de 28 de desembre, de demarcació i planta judicial.

Sol·licitants:

Govern de la Generalitat i més d'una desena part dels diputats de la Cambra, del G. p. de Convergència i Unió

Ponent:

Francesc Fdez. de Villavicencio, President

Resum de les principals qüestions estudiades

Per valorar l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 38/1988, de 28 de desembre, de Demarcació i Planta Judicial, el dictamen analitza les previsions constitucionals i estatutàries relatives al Poder Judicial i a la seva territorialització (149.1.5 i 152 CE; i 18; 19; 20; 22; 23.1 i DA Tercera EAC) aprofundint la línia argumental del Dictamen núm. 103. A més de l'abast de la competència exclusiva que l'article 149.1.5 CE reconeix a l'Estat central en matèria d'«administració de justícia» i, en conseqüència, del de les competències específiques que en relació amb aquesta matèria reconeix l'EAC a la Generalitat, el dictamen aborda també, entre altres, el tema de la

relació existent entre l'EAC i la Llei Orgànica del Poder Judicial pel que fa a la determinació de les competències de la Generalitat sobre l'organització de les demarcacions judicials.

Conclusió

1. Són contraris a la Constitució i vulneren l'Estatut d'Autonomia de Catalunya els preceptes de la Llei 38/1988, del 28 de desembre, de Demarcació i Planta Judicial, que s'esmenten a continuació, en tant que contradiuen les normes contingudes a l'Estatut sobre organització, funcionament i competències dels òrgans judicials radicats a Catalunya: arts. 3.1; 8.2; 58.1 i 59.1.

2. Vulnera l'Estatut d'Autonomia de Catalunya l'article 32.5 de la Llei en no respectar l'exigència estatutària que en el nomenament del President del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya s'ha d'apreciar com a mèrit preferent l'especialització en dret català.

3. Són contraris a la Constitució i vulneren l'Estatut d'Autonomia de Catalunya els preceptes de la Llei que s'esmenten a continuació, en la mesura que no

preveuen i impedeixen que la Generalitat exerceixi la facultat que la mateixa Llei atribueix o reconeix al Govern de l'Estat: arts. 20.1, 2, 3, 4 i 5; 21.1 i 2; 27; 31.1; 39.1; 41.2, 4 i 5; 42.1; 46.2; 50.3 i 63.

4. Són contraris a la Constitució i vulneren l'Estatut d'Autonomia de Catalunya els preceptes i annexos de la Llei que s'esmenten a continuació, quan desconeixen la competència de la Generalitat per a fixar la delimitació de les demarcacions territorials dels òrgans judicials a Catalunya i la localització de la seva capitalitat: arts. 3.2; 4.2 i 4; 8; 41.4; 45 i annex I i IX.

5. Es podria considerar contrari a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya l'article 54.1.f), d'acord amb el que s'exposa al fonament VI d'aquest dictamen.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem en el lloc i la data indicats al començament.

Extracte dels fonaments

«II. 1. El Poder judicial és un poder únic que no ha experimentat la territorialització que dins l'Estat autòndic ha caracteritzat la distribució política dels altres poders conformement a l'ordre de competències. (...)

(...)

»2. No obstant això, l'article 152.1. CE, segon paràgraf, estableix que:

«Un Tribunal Superior de Justícia, sens perjudici de la jurisdicció que correspon al Tribunal Suprem, culminarà l'organització judicial dins l'àmbit territorial de la Comunitat Autònoma».

»La previsió d'aquests Tribunals Superiors de Justícia (...) obeeix, en principi, a un propòsit de territorialització, sense divisió, del Poder judicial. A això ha portat, fonamentalment, la ja esmentada necessitat de contribuir al fet que no so-

lament la justícia, sinó també l'òrgan judicial que la imparteix, s'acostin al ciutadà que reclama el servei; però en aquest supòsit i amb aquesta única consideració, es tractaria d'una mera norma d'organització del Poder judicial que no hauria requerit ni tan sols la seva menció expressa en la Constitució.

»Creiem que el propòsit constitucional és més profund. (...) Per això, tant l'article 152 CE com l'article 19 EAC conceben el Tribunal Superior de Justícia com a l'òrgan jurisdiccional *en què culmina* l'organització judicial en l'àmbit territorial de la Comunitat autònoma, concepte que reitera l'article 70 LOPJ; i afegeixen els preceptes constitucional i estatutari que en aquest Tribunal Superior de Justícia *s'exhauriran les successives instàncies judicials*.

»Podem, doncs, afirmar que el Tribunal Superior de Justícia i l'estructura judicial que hi culmina no són orgànicament ni funcionalment òrgans de la Comunitat autònoma, però sí que hi resideixen i hi tenen una vinculació necessària i estreta, i apliquen en l'exercici de llurs funcions no solament el dret estatal sinó també l'autòndic.

»3. (...)

»Sota aquests paràmetres hem d'entendre la competència exclusiva en matèria d'«Administració de justícia» que assigna a l'Estat l'article 149.1.5 CE.

»Aquesta competència, equivalent a competència en matèria de «Poder judicial», no implica que la de l'Estat abasti globalment tota la matèria *que afecti la justícia*.

»A) D'una part, la mateixa CE, a l'article 122.2, i la LOPJ a l'article 104.2, confia *el govern del Poder judicial* a un òrgan específic, el Consell General del Poder Judicial, i, subordinats a ell, altres òrgans inferiors (...).

»(...) sembla clar que l'Executiu mai no podrà regular la part nuclear indispo-

nible de la potestat governativa dels òrgans del Poder judicial.

»B) D'altra banda, els Estatuts d'Autonomia contenen preceptes que delimiten la competència de l'Estat en la matèria i que es resisteixen a qualsevol modificació que provingui bé de la LOPJ, bé de la Llei sobre la qual dictaminem. Aquests preceptes són de dues classes:

»a) Aquells que estableixen normes sobre organització i funcionament del Tribunal Superior de Justícia i dels òrgans subordinats, com també sobre les competències d'uns i altres.

»b) Aquells que atorguen a la Comunitat autònoma competències específiques en relació amb l'Administració de justícia, sens perjudici de la unitat del Poder judicial.

(...)

»En aquest aspecte, i en qualsevol altre que pugui semblar adequat, ens remetem a l'estudi més ampli contingut en el nostre dictamen núm. 103.

»4. (...) cal analitzar als efectes del present dictamen és la relació que es produeix entre l'Estatut d'Autonomia i la LOPJ, pel que fa a la determinació de les competències de la Generalitat sobre l'organització de les demarcacions judicials.

»Des de diversos sectors doctrinals s'ha posat en dubte el valor prevalent dels Estatuts sobre les previsions de la LOPJ, per causa de l'especial mecanisme d'articulació de competències que en aquesta matèria estableix l'article 152.1 CE:

(...)

»Aquest Consell no pot compartir aquesta lectura per diferents motius.

»En primer lloc, perquè, tal com ja vam assenyalar en el Dictamen núm. 103 (fonament IV), el contingut de l'Estatut té una especial rigidesa i protecció, que deriva de la seva integració en el bloc de la constitucionalitat i especialment del seu procediment especial de reforma. Per tant, cap llei, encara que sigui orgànica,

no el pot contradir. (...) Sentència 99/1986, de l'11 de juliol (FJ 4) (...)

»I, en segon lloc, perquè no es pot afirmar, en rigor, que la Constitució atribueixi a la LOPJ una funció estricta de delimitació de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, ni que les matèries relatives a l'Administració de justícia quedin excloses de la reserva estatutària.

»El supòsit que contempla l'article 152.1 CE no es pot assimilar, en cap cas, al mecanisme de transferències extraestatutàries de competències que permet l'article 150.2 CE (...)

»D'altra banda, la situació davant la qual ens trobem, tampoc no té a veure amb alguns supòsits previstos en la Constitució o en els Estatuts en què la competència assumida es fa dependre sempre del que disposi una llei de l'Estat (...).

»L'esquema previst a l'article 152.1 CE és sensiblement diferent als anteriors. La Constitució, en preveure que siguin els Estatuts els que determinin les competències autonòmiques, està reconeixent que aquestes competències formen part de la *reserva estatutària* i que són, en definitiva, competències estatutàries com les altres que es poden assumir en el marc de l'article 149.1 CE.

»La LOPJ i les lleis que la desenvolupin poden *precisar i desplegar* les previsions estatutàries, ja que aquestes s'han d'exercir sempre *de conformitat* amb aquella legislació; des d'aquesta perspectiva, la LOPJ i la llei que dictaminem constitueixen un *límit* a l'exercici de les competències autonòmiques. Però aquesta és, evidentment, una qüestió diferent a la de poder determinar les competències, que és una tasca pròpia i exclusiva de l'Estatut, que les lleis estatals posteriors no poden alterar.»

«III. 1. Al·ludirem ara en particular a les referències al Poder judicial que con-

té l'Estatut en relació amb les qüestions que constitueixen la base de la consulta.

(...)

»2. L'article 19 (...).

»Posem especialment en relleu la disposició que davant el Tribunal Superior de Justícia s'esgotaran les successives instàncies processals, ja que, a més de la referència implícita a la potestat del Tribunal Superior, la seva qualificació com a òrgan *central* guanya sentit precisament per aquesta referència a l'esgotament d'instàncies, que és al mateix temps el pressupost d'una veritable culminació. (...)

(...)

»3. L'article 20.1 EAC atribueix determinades competències als òrgans judicials radicats a Catalunya, i les assigna segons els ordres que contempla: civil, penal, social i contenciós administratiu.

(...)

»A l'últim, en relació amb el mateix article 20.1 EAC, hem d'observar que la LOPJ contempla nous aspectes de la jurisdicció. L'article 26 LOPJ ha inclòs, com a òrgans als quals s'atribueix la potestat jurisdiccional, els jutjats de menors i els de vigilància penitenciària. Respecte als primers, és evident l'interès de la Generalitat, tenint en compte que l'article 9.28 EAC li atribueix la competència exclusiva quant a les institucions públiques de protecció i tutela de menors, respectant en tot cas la legislació civil, penal i penitenciària. D'altra banda, la Generalitat també té interès en les qüestions referents als jutjats de vigilància penitenciària, ja que l'article 11.1 EAC li atribueix la competència d'execució precisament en matèria penitenciària (...). A l'últim, els articles 2, 86 i 100 LOPJ assignen a jutges i a tribunals les funcions pròpies dels Registres civils; i encara que en relació amb aquest darrer aspecte l'Estatut no consagra un interès específic i competencial de la Generalitat, aquest i els altres dos supòsits que

hem enumerat els abasta de manera particular, per la seva pròpia naturalesa judicial, allò que disposen els articles 18, 22 i 23 EAC.

»4. L'article 23.1 EAC (...)

»Hem de precisar que aquest mèrit s'ha d'apreciar per a totes les formes de provisió de places i amb referència a tot el funcionariat, tant si pertany a la carrera judicial pròpiament dita com si no hi pertany. En segon lloc, s'ha de tractar d'una veritable especialització i no del simple coneixement; aquella s'ha de referir al Dret català en conjunt i no solament al Dret civil propi; i, a l'últim, aquest mèrit serà preferent.

»(...) la disposició addicional tercera EAC (...)

»5. L'article 18.1 EAC és particularment rellevant a efectes del present dictamen ja que atribueix a la Generalitat «totes les facultats que les Lleis Orgàniques del Poder Judicial i del Consell General del Poder Judicial reconeguin o atribueixin al Govern de l'Estat».

»A) (...)

»Sobre aquesta matèria ens vam estendre en el fonament V del Dictamen núm. 103.

»Amb el primer apartat de l'article 18 EAC, esdevé fragmentada la competència exclusiva de l'Estat que resulta de l'article 149.1.5 CE, de manera que la Generalitat pot ser titular de determinades competències de caràcter administratiu.

(...)

»A partir d'aquestes consideracions és possible entendre, sense desvirtuar el sentit de la norma i sense caure en el parany d'una interpretació nominalista, que la referència a la LOPJ continguda a l'esmentat article 18.1 EAC abasta també la Llei 38/1988. En conseqüència, la Generalitat es pot subrogar en l'exercici de les facultats reconegudes o atribuïdes a l'executiu estatal en aquest text legal, en els termes que més endavant exposarem.

(...)

»6. A l'article 18.2 EAC (...)

»A) Quant al primer punt, s'ha d'observar que la «fixació de la delimitació de les demarcacions» constitueix un circumloqui mitjançant el qual es vol dir que la Generalitat podrà delimitar les demarcacions que hagi d'abastar la jurisdicció dels diversos òrgans judicials (circumscripció).

(...)

»B) L'article 18.2 EAC (...)

»7. (...) l'article 22 (...)

»Es tracta d'una simple facultat d'impuls independent de la configuració i resolució de les proves selectives que correspon al govern de poder judicial llevat del cas de la subrogació en les facultats de l'executiu estatal amb vista estrictament a la provisió de places del personal al servei de l'Administració de justícia.»

«V. Per ser més clars en l'estudi dels preceptes de la Llei objecte de la consulta, els classificarem en relació amb les normes estatutàries que poden afectar.

»1. *Preceptes que es refereixen a l'organització, el funcionament i les competències del Poder judicial a Catalunya.*

»A) L'article 59, que comprèn competències de l'Audiència Nacional, pot incidir en el principi d'esgotament de les instàncies en òrgans situats dins del territori de Catalunya al qual fan referència els articles 152.1 CE i 19 EAC.

»B) Els articles 54 i 58 afecten les competències atribuïdes al Tribunal Superior de Justícia i, en conseqüència, poden incidir en el sistema de competències dels òrgans judicials a Catalunya establerts per l'article 20 EAC.

»C) L'article 32, que contempla la constitució del Tribunal Superior de Justícia i la provisió de places amb referència especial a la de president i té relació amb l'article 23 EAC que estableix la preferència, com a mèrit, de l'especialització en Dret català.

»2. *Preceptes relacionats amb les competències específiques que corresponen a la Generalitat segons l'Estatut.*

»A) Els articles 13, 20.1, 20.2 (per connexió), 20.3, 20.4, 20.5, 20.6 (per connexió), 21, 25, 27.1, 27.2, 35, 39, 41.1, 41.2 (amb referència a l'art. 42.1), 41.3, 4 i 5, 42, 43, 44, 45, 46, 50, 56, 62 i 63 (per connexió) poden afectar la competència reconeguda a la Generalitat per subrogar-se en les facultats atribuïdes per la LOPJ al Govern de l'Estat en virtut de l'article 18.1 EAC. Hem d'advertir, a més, que alguns d'aquests preceptes poden incidir també en la matèria dels articles 18.2, 22 i la Disposició Adicional Tercera EAC.

»B) Els articles 3, i 4.1, 2 i 3 es refereixen a demarcacions dels òrgans jurisdiccionals, encomanades per l'article 18.2 EAC a la Generalitat.

»C) Els articles 4.4, 4.5, 8.1, 8.3, 45 i la Disposició Transitòria Primera abasten la matèria de la seu dels òrgans judicials a Catalunya, la fixació de la qual, estatutàriament correspon també a la Generalitat, com també la instal·lació dels jutjats, conformement a l'article 18.2 i 3 EAC.

»8. Fora dels anteriors punts de connexió hi ha l'article 50 de la Llei.»

(...)

«VI. 1. *L'article 59 de la Llei (...)*

»Hem manifestat reiteradament la nostra disconformitat, compartida per la immensa majoria de la doctrina, amb l'establiment i la subsistència de l'Audiència Nacional, ja que l'assignació de certes competències hi conculca el principi d'esgotament de les instàncies dins del territori autonòmic i destrueix les bases fonamentals de la territorialització de l'Administració de justícia. En el mateix tema incideix l'article 59 que examinem, amb caràcter general. No obstant això, l'examen dels diferents apartats podrà

posar en relleu alguns aspectes específics.

»Quant al *punt 1*, estimem raonable, encara que amb caràcter excepcional, que un òrgan supracomunitari com és l'Audiència Nacional (...) conegui de la impugnació de convenis col·lectius d'aplicació a diverses comunitats o dels processos sobre conflictes col·lectius la resolució dels quals produeixi efectes que ultrapassin l'àmbit d'una d'elles. No obstant això, el precepte atribueix a la sala del social de l'Audiència Nacional el coneixement dels *recursos de suplicació*, que constitueixen, no una instància, sinó un recurs en dret. (...) En encomanar, doncs, aquests recursos de suplicació a l'Audiència Nacional, l'article 59.1 conculca no tant el principi de l'esgotament de les instàncies dins dels òrgans judicials a Catalunya, com el que els recursos en dret no poden ser assignats a altres òrgans que no siguin el Tribunal Suprem o el Tribunal Superior de Justícia.

»El *punt 2* entenem que no ofereix problemes (...)

»L'assignació que el *punt 3* efectua al Tribunal Central de Treball del coneixement dels recursos previstos en el punt 2, entenem que no contradiu cap precepte constitucional o estatutari (...)

»(...) el *punt 4* (...) respecta un altre principi fonamental dins de l'ordenació del procediment, que és precisament el fet que els conflictes entre òrgans judicials siguin coneguts i resolts pel superior d'ambdós (...)

»2. L'article 54 (...)

(...)

»És evident el propòsit d'aquest precepte d'aclarir i completar la norma continguda a l'article 73.1 de la LOPJ sobre els recursos extraordinaris de cassació i de revisió atribuïts al coneixement del Tribunal Superior de Justícia.

»El *punt 1* fa referència al *recurs de cassació*.

»El *punt a)* resol adequadament el pro-

blema, que ja plantejàvem al nostre Dictamen núm. 103, del coneixement dels assumptes civils en què simultàniament fossin objecte el plet —per acumulació d'accions o d'actes resolutoris— matèries del dret civil propi de Catalunya i del dret civil denominat «comú», atribuint aquest coneixement, sense reserves, al Tribunal Superior de Justícia. (...)

(...)

»No obstant això, no deixa de sorprendre el fet que es continuï atribuint exclusivament al Tribunal Suprem el coneixement dels recursos basats en infracció de normes constitucionals, ja que a més de raons d'ordre pràctic, cal reiterar que absolutament tots els tribunals, i no solament el Tribunal Suprem, han d'interpretar i, per tant, aplicar les normes d'acord amb la Constitució. Ni tan sols l'argument de la uniformitat jurisprudencial es pot apreciar en aquest cas, ja que el suprem intèrpret de la Constitució i, per tant, l'únic en el qual resideix aquest monopoli és el Tribunal Constitucional (arts. 123.1 i 161.1 CE, art. 1.1 LOTC).

»En aquest sentit es podria entendre contrària a l'article 20.1.a) EAC l'atribució de la competència per a conèixer de recurs de cassació fonamentat en infracció de la Constitució al Tribunal Suprem en el cas que aquesta infracció estigués connectada amb una norma de dret civil català.

(...)

»No obstant això, aquestes greus absències que produeixen una certa inseguretat, no suposen vulneració de la CE ni de l'EAC.

(...)

»3. L'article 58 de la Llei (...)

(...)

»El *punt 1* (...)

»(...) la norma que comentem, en atribuir al Tribunal Suprem el coneixement del recurs d'apel·lació contra les

sentències dictades per la sala del contenciós administratiu del Tribunal Superior de Justícia «cuando el escrito de interposición del recurso se fundase en la infracción de normas no emanadas de los órganos» autonòmics, conculca el principi d'esgotament de les instàncies. (...)

(...)

»4. L'article 32 (...)

(...)

»El punt 5 està estretament relacionat amb l'article 341 LOPJ, que en el nostre dictamen núm. 103 havíem estimat inconstitucional, i reproduïx els seus criteris. Aquests són, ara també, inadequats, ja que s'obliden diverses exigències estatutàries: a) que el funcionari nomenat sigui especialista en un sector d'ordenament, i no un simple coneixedor del sector, b) que aquesta especialització recaigui sobre el conjunt de Dret català i no solament sobre el Dret civil català, i c) finalment, que aquest mèrit sigui considerat com a preferent.

»En aquest sentit, l'article 32.5 de la llei dictaminada vulnera allò que disposa l'article 23.1 EAC.

»La resta de l'article no ofereix problemes que afectin l'ordre constitucional.»

«VII. (...)

»1. L'article 3.1 de la llei (...)

(...)

»(...) estimem que l'article 3.1 de la Llei dictaminada és adequat a la Constitució i no contradïu l'Estatut.

»En canvi, l'article 8.2, en preveure demarcacions inferiors a una província o superiors a ella —sense abastar en aquest últim cas el territori íntegre d'una altra província— vulnera la competència autonòmica.

»2. (...) l'article 3.2:

(...)

»(...) el fet que els jutjats dels òrgans a què es refereix tinguin la seva jurisdicció ampliada a diverses províncies íntegres

dins el territori de Catalunya no vulnera la competència de la Generalitat en matèria de demarcació.

»S'ha d'estimar el contrari pel que fa a la jurisdicció d'aquests tribunals ampliada a diversos partits judicials, ja que la competència per aquesta demarcació infraprovincial és enterament autonòmica.

»Aquest supòsit, doncs, és inconstitucional i per tant també l'annex IX, únic que, respecte als jutjats del social, afecta Catalunya, en estendre la jurisdicció del jutjat d'aquest ordre de Manresa als partits judicials números 2 i 8 (Manresa i Berga, annex I).

»En aquest sentit, l'article 3.2 i l'annex IX vulneren l'Estatut.

»La resta de l'article 3 no afecta les competències de la Generalitat.

»3. L'article 4, punts 1, 2 i 3 (...)

(...)

»El punt 2 (...)

»Una altra vegada es produeix la vulneració de la competència a què al·ludeix l'article 18.2 EAC, ja que la llei no s'ha limitat a dir que aquests jutjats tenen jurisdicció en el territori denominat partit judicial (conformement a una llarga tradició en l'organització de la justícia), sinó que, a més, fixa en l'annex I la delimitació precisa dels partits. Per connexió també és inconstitucional l'article 41.4 de la Llei.

(...)

»1. L'article 4, punts 4 i 5 (...)

(...)

»El punt 4, corresponent a l'article 35.6 LOPJ, sembla respectuós amb l'article 18.2 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència per localitzar la capitalitat dels òrgans judicials.

»No obstant això, una observació detinguda de la norma revela que no és així, en la mesura que exigeix que la determinació de la capitalitat dels partits judicials es verifiqui per llei autonòmica, i aquesta reserva de llei no està establerta

en cap precepte del bloc constitucional; en conseqüència, no pot legítimament una llei de l'Estat imposar l'esmentada reserva. Aquesta consideració ens va portar a entendre com a inconstitucional l'article 35.6 LOPJ en el nostre Dictamen núm. 103.

»Es podria interpretar que el precepte restringeix la competència de la Generalitat per localitzar la capitalitat del partit judicial, *cas que aquest correspongui a un sol municipi*. No obstant això, la redacció confusa de l'incís, entenem que es refereix a la unitat de la seu i que no estableix aquella restricció, d'altra banda no prevista en l'article 35.6 LOPJ.

(...)

»2. L'article 8 (...)

»El *punt 1* (...) contradia novament allò que disposa l'article 18.2 EAC, que, com hem indicat, abasta la localització de la capitalitat dels òrgans jurisdiccionals sense cap excepció.

»El mateix hem de dir del *punt 2*, amb l'agreujant que, respecte als jutjats que enuncia, la seu ja està establerta en els *annexos VII, VIII, IX i XI*. A més, el precepte al·ludeix a jutjats amb jurisdicció d'extensió territorial.

»El *punt 3* autoritza el Govern per a fixar la seu dels jutjats de vigilància penitenciària, la qual cosa es reitera a més a l'*article 45*. L'audència prevista de la Comunitat autònoma no és suficient, atès que la Generalitat té competència per a localitzar la capitalitat dels òrgans jurisdiccionals i no basta que es prevegi que hagi de ser escoltada en aquest sentit, sinó que ha de ser respectada en les seves pròpies competències. (...) la Generalitat no troba acotada la seva competència més que per l'*article 78.2* de la Llei Orgànica 1/1979, de 26 de setembre, General penitenciària, segons el qual els jutjats de vigilància penitenciària tindran la seva residència en el territori on radiquen els corresponents establiments penitenciaris,

norma que preval en virtut de l'article 11.1 EAC.»

(...)

«VIII. (...) examinem en aquest fonament, amb separació dels altres temes, les normes de la Llei sobre la qual dictaminem que poden afectar la competència de la Generalitat prevista a l'article 18.1 EAC, generalment coneguda com a clàusula subrogatòria.

(...)

»Realitzat un examen global i detallat de la llei, podem avançar uns criteris que facilitaran la comprensió de la nostra actitud davant cadascun dels preceptes objecte de la consulta.

»a) En primer terme, s'ha d'observar que la Llei, en el seu articulat i en els annexos, persegueix com un dels seus objectius l'establiment d'una nova planta judicial que substitueixi l'actual. I, en gran part, la nova planta no es pot exercir abruptament i de manera immediata, per a la qual caldrà un procés transitori durant el qual, de manera escalonada, es procuri l'establiment i definitiva efectivitat de la nova planta.

»Entenem que tots els preceptes que atribueixen al Govern de l'Estat les facultats d'execució en aquest període transitori manifesten el propòsit del legislador que la posada en pràctica de la planta fins arribar al nivell definitiu previst, es faci amb criteris homogenis, la qual cosa no disposa fins al moment d'instruments adequats d'harmonització, és legítim concentrar-la en el Govern de l'Estat que, per a això, és l'únic habilitat per aplicar les prioritats previstes en la llei.

»No passa això amb les normes que atribueixen a aquest Govern les facultats permanents d'execució, per tal com en aquest supòsit, ja aconseguida la plena efectivitat de la planta prevista i fora del contingut essencial de la llei, no hi ha

cap inconvenient que la Generalitat se subrogui en les facultats que, amb aquest propòsit, es concedeixin a l'executiu estatal.

»1 tampoc, encara dins del període transitori, s'ha d'excloure la subrogació en facultats que tenen un caràcter accessori i merament instrumental (com és, per exemple, l'assenyalament de dates d'efectivitat) sempre que la Generalitat respecti els criteris legals i les decisions del Govern de l'Estat sobre la programació i l'efectivitat de la planta.

»b) D'altra banda, la «implantació» i «sostenimiento» de la planta judicial significa l'elaboració d'uns programes amb la corresponent determinació de crèdits pressupostaris, que per les mateixes raons abans apuntades i per l'esmentada de l'articulació de la despesa, és correcte que es concentrin en el Govern central. Això no impedirà, tanmateix, que es produeixi la subrogació de la Generalitat quant a l'execució dels programes, suposada la seva elaboració per part del Govern i l'afectació dels crèdits pressupostaris corresponents.

»1. L'article 13 (...)

»(...) no ofereix cap problema d'inconstitucionalitat (...)

»2. L'article 20 (...)

(...)

»Els punts 1, 2, 3 i 4 pertanyen a la matèria de la planta judicial (art. 36 LOPJ), però no afecten el període transitori de desenvolupament i efectivitat de la planta prevista en la llei, per la qual cosa la Generalitat es pot subrogar en la facultat per a modificar o ampliar la planta o les seccions, jutjats i places de magistrats sempre que s'hagin inclòs en el Pressupost de l'Estat les dotacions corresponents a què al·ludeix el punt 6.

»Entenem que el punt 5 vulnera també la norma estatutària, ja que en no tractar-se de matèria substancial de desenvolupa-

ment i efectivitat de la planta prevista, sinó de l'accessòria de fixació de la data de posada en funcionament de les seccions i jutjats de nova creació, la subrogació és perfectament possible i s'ha de respectar.

»3. L'article 21 (...)

»El punt 1 vulnera l'article 18.1 EAC, ja que la facultat del Govern central per a establir la separació entre jutjats de primera instància i jutjats d'instrucció no es refereix a l'efectivitat de la planta legalment prevista i és compatible amb la competència de la Generalitat per subrogar-se en l'exercici d'aquesta facultat, sempre a proposta, com diu el precepte, del Consell General del Poder Judicial i es dóna la circumstància objectiva contemplada en el precepte. La mateixa observació s'ha de fer quant al punt 2.

(...)

»4. L'article 25 (...)

(...)

»És evident que en aquest cas no hi pot haver subrogació per part de la Generalitat quant a la facultat reconeguda al Ministeri de Justícia. Es tracta, en efecte, d'una vinculació de jutges o magistrats, la provisió prèvia d'unes places, al Ministeri de Justícia, la qual cosa no afecta de cap manera la provisió de places jurisdiccionals. El precepte, per tant, no és contrari a l'Estatut.

»5. (...) l'article 27:

»El punt 1, efectivament, faculta el Ministeri perquè pugui establir les places de jutges o magistrats encarregats amb exclusivitat del Registre civil. Des del moment que la funció del Registre civil és considerada a partir d'allò que disposen els articles 2.2, 86.1 i 100.1 LOPJ com una funció judicial, entenem que assisteix a la Generalitat la possibilitat de subrogar-se en aquesta facultat governativa merament d'execució, sempre que s'ajusti als criteris establerts al precepte que estudiem i a les previsions pressupostàries.

»El *punt 2* permet igualment que per ordre ministerial es disposi l'assumpció de les funcions de Registre civil per un sol jutjar. La determinació d'aquest jutjar, respectant també els criteris establerts en el precepte, pot ser realitzada per la Generalitat en virtut de la subrogació que disposa l'article 18.1 EAC..

»En conseqüència el precepte vulnera l'Estatut en els aspectes esmentats.

»6. L'article 35 (...)

(...)

»El *punt 1* atribueix al Govern la facultat de determinar la data en la qual seran efectives les places que corresponen a cadascuna de les sales del Tribunal Superior de Justícia. En aquesta facultat es pot subrogar la Generalitat ja que la determinació de la data té naturalesa merament accessòria i instrumental encara que en fer-ho haurà de respectar la programació de la planta, atendre el criteri de preferència establert en el precepte i recaptar informe previ del Consell General del Poder Judicial. Entenem, doncs, que el precepte vulnera l'Estatut.

»El *punt 2* no ofereix cap problema quant al tema que examinem.

»7. L'article 39 (...)

(...)

»El *punt 1* faculta el Govern per determinar la data d'efectivitat de les places corresponents a les Audiències provincials fins abastar la planta definitiva. Si la Generalitat respecta les disponibilitats pressupostàries previstes per l'Estat per a cada exercici econòmic i sempre que respecti així mateix el termini de programació establert a l'article 62 de la Llei, entenem que es pot subrogar en el lloc del Govern de l'Estat, determinar la data d'efectivitat i atendre el criteri de preferència assenyalat en el mateix precepte. En impedir-ho el precepte vulnera, per tant, l'article 18.1 EAC.

El *punt 2* no ofereix cap qüestió.

»8. L'article 41 (...)

(...)

»El *punt 1* autoritza el Govern per procedir de manera escalonada a la constitució, conversió i supressió de Jutjats. Entenem que en aquest cas no és possible la subrogació de la Generalitat en la facultat concedida al Govern central, ja que aquesta facultat està inserida indissolublement en la programació per a la plena efectivitat de la planta.

»El *punt 5* que, per remissió a l'article 20.5 de la Llei, autoritza el Ministeri de Justícia per fixar la data de posada en funcionament dels jutjats constituïts o convertits, no ha d'impedir la subrogació en aquesta facultat per part de la Generalitat. El mateix s'ha de dir respecte a la data d'entrada en funcionament dels jutjats per a l'efectivitat dels partits de nova creació a què fa referència el *punt 2* i a la data d'efectivitat de l'àmbit territorial de jurisdicció dels jutjats a què al·ludeix el *punt 4*, que s'encomana igualment al Govern per la remissió a l'article 42.2, tot això independentment del tema de la demarcació que juntament amb el *punt 3* s'examina en un altre lloc. Per tant, els punts 2, 4 i 5 vulnereu les previsions estatutàries.

»9. L'article 42 (...)

(...)

»Quant al *punt 1* i per les mateixes raons que hem exposat tantes vegades, entenem que la Generalitat es pot subrogar en la facultat concedida al Govern per fixar la data en què els jutjats del penal entraran en funcionament, sempre que s'ajusti a la planta inicial i als requisits i previsions establertes a l'article 41, i incorre, per això, en vulneració de l'Estatut.

»El *punt 2* autoritza el Govern per a la conversió dels jutjats de districte en jutjats de primera instància, d'instrucció, de primera instància i instrucció o, si s'escau, de pau. Es tracta d'una norma per a l'efectivitat homogènia de la planta

i, per tant, la subrogació no és possible.

»Quant al *punt 3*, la subrogació tampoc no és possible, ja que la facultat a la qual es refereix és reconeguda al Consell General del Poder Judicial i no al Govern.

»10. (...) *l'article 43:*

(...)

»El *punt 1* no planteja cap problema de subrogació.

»Quant al *punt 2*, la subrogació no és possible pel que fa a la facultat concedida al Govern per disposar la constitució dels jutjats del social dins de la planta prevista en la llei constitueix un instrument per a l'homogeneïtat posada en funcionament de la planta.

»11. *L'article 44 (...)*

(...)

»Aquest precepte es troba en la línia d'altres que hem examinat i que examinarem, i en aquest cas es refereix a la constitució dels diferents jutjats del contenciós administratiu, que indubtablement es dirigeix a la posada en pràctica i la plena efectivitat de la planta prevista en la Llei.

»12. *L'article 45 (...)*

(...)

»Es tracta del mateix tema i conclusió que a l'article anterior.

»13. *L'article 46 (...)*

(...)

»Hem d'expressar el mateix criteri que aquell exposat als articles anteriors:

»14. *L'article 50 (...)*

(...)

»D'aquest precepte només és destacable, en relació amb el tema de la subrogació, el *punt 3*, que faculta el Ministeri de Justícia per aprovar el nomenament pels ajuntaments de la persona que hagi de desenvolupar la Secretaria de determinats Jutjats de Pau. Per la seva naturalesa, aquesta facultat pot ser objecte de sub-

rogació, la qual cosa comporta la seva qualificació com a antiestatutari.

»15. (...) *l'article 56:*

(...)

»Els *punts 1 i 3* no ofereixen cap qüestió.

»Quant al *punt 2* entenem que la subrogació no és possible, ja que a més de tractar-se d'una norma transitòria, persegueix l'homogeneïtat en la plena efectivitat de la planta.

»16. Els *articles 62 i 63 (...)*

(...)

»Aquests preceptes es refereixen a una mateixa qüestió: l'elaboració dels programes necessaris per a l'aplicació efectiva de la nova planta judicial en el període comprès entre 1989 i 1992, mitjançant programes anuals que serveixin de base per a la determinació dels crèdits corresponents.

»Entenem que en aquest cas la subrogació no és procedent, tant per la característica programadora de l'actuació governativa, com per la seva vinculació a la determinació dels crèdits pressupostaris per a l'aplicació efectiva de la nova planta judicial. Es tracta, doncs, d'una activitat transitòria de suport al desenvolupament escalonat de les previsions essencials de la llei, que, a més a més, ha de ser homogènia.

»En conseqüència, i amb caràcter general, la Generalitat no es pot subrogar en el lloc de l'Executiu estatal.

»No obstant això, sí que ho pot fer en la facultat atribuïda al Ministeri de Justícia per al desenvolupament i execució dels programes elaborats pel Govern central, limitant-se, com és lògic, a l'Administració de Justícia a Catalunya i ajustant-se a les previsions pressupostàries. Per tant, l'article 62 en aquest aspecte és contrari a l'article 18.1 EAC.»

(...)

Dictamen núm. 156, sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les finances locals.

Sol·licitants:

Govern de la Generalitat i grups parlamentaris d'Iniciativa per Catalunya, d'Esquerra Republicana de Catalunya, Mixt i Popular

Ponent:

Robert Vergés

Resum de les principals qüestions estudiades

En enjudiciar l'adequació constitucional i estatutària dels preceptes de la Llei 39/1988, del 28 de desembre, Reguladora de les Finances Locals, el dictamen que ara ens ocupa s'endinsa en l'estudi de quines són respectivament les competències estatals i de la Generalitat de Catalunya en matèria de finances locals. Per tant, reitera els arguments ja exposats en els anteriors dictàmens núms. 88 i 122 pel que fa al repartiment de competències Estat-Generalitat en matèria de Règim Local i profunditza l'abast de les potestats estatals que podrien derivar-se dels articles 133 i 142 de la Constitució Espanyola, així com de les que sens dubte resulten del títol competencial que l'article 149.1.14 CE reserva a l'Estat, a fi de poder concretar el contingut i l'extensió de les competències de la Generalitat en matèria de finances locals i llur possible vulneració per part de la Llei 39/1988.

Conclusió

1. Són contraris a l'ordre constitucional i estatutari els següents preceptes de la Llei 39/1988, del 28 de desembre, Reguladora de «las Haciendas Locales»: 1, 39.1, 60, 57, per connexió, 70.2, 3, 4, 5 i 6, 71, 73.3, 78.1, 86.1.5a), 88, 89, 92.3, 96.4, 99, 103.3, 104, 108.2,

109.2, 111, 115, 116, 119.3, 120.2, 124.4, 126, 127, 130.2, 133.2, 134.2, 136.1, i les Disposicions Addicionals Quarta, dos; Cinquena, dos i tres; Onzena; Tretzena i Catorzena, i la Disposició Transitòria Onzena.

2. Poden ser inconstitucionals la disposició Addicional Cinquena i la Disposició Final, 1.

Extracte dels fonaments

«I. La Llei 39/1988, del 28 de desembre, Reguladora de les Finances Locals (BOE núm. 313, del 30 de desembre) es presenta com a complementària de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (...).

La nova disciplina de la hisenda de les corporacions locals ve a completar, doncs, les línies generals formulades al títol VIII de la LRBRL, a la vegada que deroga la part corresponent del Reial Decret Legislatiu 781/1986, del 18 d'abril, que regula extensament la matèria financera.»

(...)

«II. 1. L'examen de l'adequació a l'ordenament constitucional i estatutari dels articles de la llei que dictaminem exigeix determinar quines són les competències de la Generalitat de Catalunya en la matèria d'hisendes locals. (...)

»La mateixa Llei ens indica les pautes sobre les quals ha de versar la nostra anàlisi i, al seu article 1 (...), estableix quatre títols que justificarien les competències de l'Estat. Aquests títols són: les potestats de legislació bàsica exercides a l'empara de l'article 149.1.18 CE; les potestats derivades de l'article 133 CE a efectes del que preveu l'article 5.E.a) LRBRL; les facultats de l'Estat derivades

de l'article 142 CE relatives a la participació en els seus tributs per part de les hisendes locals, i, a l'últim, les competències que corresponen a l'Estat en matèria d'Hisenda general, segons el que disposa l'article 149.1.14 CE. (...)

(...)

»Per les pautes esmentades es pot deduir que el text legal fa una distinció, gairebé explícita, entre la competència sobre règim local, que s'integraria en les reserves previstes a l'article 149.1.18 CE, i una competència estatal per a regular de manera gairebé exclusiva el sistema tributari local que deriva de l'article 133 CE i en certa manera, de les potestats que corresponen a l'Estat sobre Hisenda general, d'acord amb l'article 149.1.14 CE, potestats que delimitarien el conjunt de tota la normativa objecte de dictamen. Així mateix, sembla que es vol deduir una competència estatal exclusiva del que disposa l'article 142 CE.

»2. L'abast de les facultats de la Generalitat en matèria d'hisendes locals deriva de l'amplitud que s'ha d'atribuir a les potestats que l'Estat exerceix sobre la competència que, sobre règim local, atorga l'article 9.8 EAC a la Comunitat Autònoma.

»La delimitació del que s'ha d'entendre per règim local, als efectes constitucionals i estatutaris, s'ha anat configurant a mesura que tant l'Estat com els poders autònomicos han anat exercint les seves potestats sobre la matèria. (...) Precisament les últimes acotacions que sobre la matèria s'han fet resulten de la LRRL, de la qual la llei que ara dictaminem es declara complementària.

(...)

»Pel que fa a la matèria de règim local, en els esmentats dictàmens n.ºs. 88 i 122, i especialment en el primer, vam analitzar detalladament la qüestió. En aquest sentit, i resumint les consideracions que hi vam exposar, i que ara con-

firmem, es podrien establir els criteris següents:

»a) Amb l'expressió règim local es qualifica un àmbit material de competències concret, encara que per definir-lo s'utilitzi una expressió jurídica o institucional. És a dir, és un fragment de la realitat sobre el qual s'assignen titularitats jurídiques, en aquest cas a les comunitats autònomes. Aquesta configuració del règim local, ha estat admesa pel Tribunal Constitucional, si bé amb matisacions, a les Sentències del 2 de febrer de 1981 i el 5 de desembre de 1984. (...)

»b) La competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local està delimitada per la legislació bàsica de l'Estat prevista a l'article 149.1.18 CE, però l'abast de la matèria règim local és més ampli que el mateix concepte del règim jurídic contemplat a la clàusula 149.1.18 CE, malgrat l'extensió que del dit concepte ha anat configurant la doctrina del Tribunal Constitucional.

»Aquesta amplitud de la matèria que, repetim-ho, està acotada pel que disposa l'article 149.1.18 CE, però no en la seva totalitat, està reforçada, al nostre criteri, per les facultats que s'atorguen a la Generalitat a l'article 5 EAC, d'estructurar la seva organització territorial (art. 5.1), de crear agrupacions supramunicipals (art. 5.2) i, especialment, de legislar sobre l'organització territorial de Catalunya (art. 5.3). (...)

»Al nostre Dictamen n.º 88 vam afirmar que la competència de la Generalitat contemplada a l'article 9.8 EAC comprèn, com a *àmbit material*, la totalitat dels aspectes referits a l'Administració local, *objecte normal* de la legislació de les entitats locals. És en aquest camp material en el qual la Comunitat Autònoma i l'Estat assumeixen les titularitats respectives. En el cas de Catalunya hem de repetir que l'àmbit de competències de

l'Estat i la Comunitat Autònoma, pel que fa al règim local, se centra en els punts següents:

»*Competències estatals.*

»*a)* Establiment de les bases del règim jurídic de les administracions locals i del règim estatutari dels seus funcionaris (art. 149.1.18 CE).

»*b)* Fixació de la legislació bàsica sobre concessions, contractes i responsabilitat referent o en els quals siguin part les entitats locals (art. 149.1.18 CE).

»*c)* Legislació sobre expropiació forçosa (art. 149.1.18 CE).

»*d)* Regulació del procediment administratiu comú, si bé hi caben especialitats per raó de les peculiaritats que es puguin derivar del fet autonòmic (art. 149.1.14 CE).

»*e)* Legislació en matèria d'Hisenda general en els termes que més endavant analitzarem (art. 149.1.14 CE).

»A part, queda la incidència de l'acció estatal com a conseqüència de títols competencials específics que es projectin en àmbits concrets de l'activitat de les entitats locals.

»*Competències de la Generalitat.*

»*a)* De caràcter legislatiu, reglamentari i executiu, ja que és una competència qualificada com a exclusiva (art. 25 EAC), pel que fa al règim local, si bé amb els límits que resulten de l'exercici de la competència estatal prevista a l'article 149.1.18 CE (art. 9.8 EAC).

»*b)* De caràcter també legislatiu, reglamentari i executiu amb vista a alteracions dels termes municipals i denominació oficial dels municipis i topònims (art. 9.8 EAC *in fine*).

»*c)* Tutela financera dels ens locals i altres funcions en aquest camp (art. 48 EAC).

»*d)* De desenvolupament legislatiu i executiu pel que fa a l'expropiació forçosa, contractes i concessions administratives (art. 10.1.2 EAC).

»*e)* De desenvolupament legislatiu del

sistema de consultes populars municipals.

»Al marge queda també la incidència de l'acció autonòmica en virtut de titularitats concretes que afectin àmbits específics de l'activitat local.

»3. Tot el que acabem d'exposar ens porta a plantejar la qüestió que creiem fonamental en el present dictamen, de si la Generalitat pot exercir en la matèria de règim local les potestats per a regular determinats aspectes del sistema financer de les entitats locals i, concretament, del seu règim hisendístic. És evident que les facultats que s'atorguen a la Generalitat a l'article 5 EAC, per a l'organització local del seu territori, comporten necessàriament les facultats d'assignar recursos no solament a les entitats de lliure creació, sinó a les d'existència constitucionalment necessària com són els municipis i les províncies. (...)

»Després de la consideració que hem fet, hem d'afirmar seguidament que aquesta potestat de la Generalitat estarà delimitada, fonamentalment, per les competències bàsiques de l'article 149.1.18 CE, quant a l'establiment de les bases del règim jurídic de les administracions tributàries, el procediment administratiu comú, les garanties referents als administrats i el sistema de responsabilitat de la mateixa Administració tributària. Així mateix, la competència de la Generalitat s'haurà d'exercir tenint en compte la competència exclusiva que té l'Estat sobre la Hisenda general en virtut del que disposa l'article 149.1.14 CE, competència que examinarem amb més detall, més endavant, com també les que es poguessin derivar dels articles 133 i 142 CE.

»En tot cas, però, hem de concloure que no es pot sostreure de la Generalitat la competència que té per incidir en el règim hisendístic de les entitats locals del seu territori. Aquesta és la conclusió a què vam arribar també al nostre Dictamen núm. 88 en examinar l'apartat E) de l'article 5 LRRL. (...).»

«III. Farem un examen tot seguit de les potestats estatals en relació amb les competències de la Generalitat de Catalunya que es podrien derivar dels articles 133 i 142 CE, així com la que resulta, quant a la Hisenda general, de l'article 149.1.14 CE.

»1. (...) examinem ara la referència que es fa de l'article 133 CE (...)

»(...) l'article 133 CE va ésser producte d'un intent de coordinar el criteri d'alguns que volien atribuir exclusivament la potestat tributària a l'Estat, és a dir, a les Corts Generals, fent-la derivar del concepte de sobirania política, i les realitats consagrades a la mateixa Constitució, quant a l'existència de Comunitats Autònomes amb potestats legislatives i autonomia financera per al desenvolupament i execució de les *seves competències* (arts. 156 i 157 CE).

»D'aquí que en el dit article 133 CE, al costat de la declaració que la potestat originària per a establir els tributs correspon exclusivament a l'Estat per mitjà de la llei, s'estableix que les Comunitats Autònomes i les Corporacions Locals podran establir i exigir tributs, d'acord amb la Constitució i les lleis.

»Hem de fer referència que l'expressió que la potestat *originària* per a establir els tributs correspon *exclusivament* a l'Estat, que és una transcripció quasi literal de l'article 2 de la Llei General Tributària, de 28 de desembre de 1963 (...), respon, pel que fa al terme «originària», a un concepte doctrinalment superat que trobava el fonament de la dita potestat en la sobirania política, supòsit en el qual només correspondria a l'Estat aquella facultat, amb caràcter *originari* i *exclusiu*. (...)

»(...) Al nostre criteri, l'article 133 CE no és exactament una norma atribuïtiva de competència quant a la potestat d'establir tributs, sinó que estableix, d'una banda, una reserva de llei del seu exercici, i preveu, d'altra banda, un marc

dins el qual les comunitats autònomes podran establir i exigir els tributs, marc que en l'actualitat està integrat, fonamentalment, per l'Estatut i la LOFCA. És ben clar, però, que pel que fa a les corporacions locals, en no tenir aquestes facultats legislatives pròpies, la potestat d'establir tributs l'hauran d'exercir d'acord amb les lleis d'aquella entitat (...) que tingui competència exclusiva, concurrent, compartida o en el grau que s'escaigui, sobre la matèria concreta d'hisendes locals.

»És cert, però, que així com l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix, al títol III, la facultat de la Generalitat d'establir els seus propis tributs i la seva gestió, recaptació, liquidació i inspecció, no ho fa quant a les facultats de la Generalitat sobre tributació local explicitades a l'article 48 EAC. Això no suposa cap contradicció amb la doctrina que hem exposat, sinó que obliga a destacar que en aquesta matèria de tributació local les potestats de l'Estat, encara que al nostre criteri no són exclusives, podran tenir molta més amplitud, sobretot si es té en compte que, pel que fa al sistema tributari, s'haurà de respectar el que disposa l'article 149.1.1 CE en relació amb l'article 31 CE i els principis que es deriven dels articles 156.1 i 157.3 CE. (...)

(...)

»2. La Llei que ens ocupa sembla que atribueix una competència exclusiva a l'Estat per a regular tota la matèria referent a la participació de les hisendes locals en els tributs de l'Estat. Aquesta facultat exclusiva es fa derivar de l'article 142 CE.

»Al nostre criteri és clar que l'Estat té potestat exclusiva per a determinar l'import global de les dites participacions, però no pot determinar els criteris de distribució, respecte a les entitats locals de les comunitats autònomes, amb competència en matèria de règim local. L'Estat

podrà establir les bases dels dits criteris, d'acord amb l'article 149.1.18 CE i amb les seves potestats sobre hisenda general —interpretades en el sentit que exposarem més endavant—, però, en cap cas, no pot buidar del tot les competències de la comunitat autònoma. Pel que fa a la Generalitat de Catalunya, l'article 48.2, paràgraf tercer, EAC, estableix clarament:

«Els ingressos dels ens locals de Catalunya consistents en participacions en ingressos estatals i en subvencions incondicionades, seran percebuts a través de la Generalitat, que els distribuirà d'acord amb els criteris legals que seran establerts per a les esmentades participacions».

»Del dit precepte es poden extreure dues conseqüències: la primera és que les esmentades participacions seran percebudes a través de la Generalitat, i la segona és que els criteris legals de la distribució, si es tenen en compte les potestats de la Generalitat sobre règim local, han de ser els que aquesta estableixi, a través del seu Parlament. Aquest és el criteri que ha adoptat el Parlament de Catalunya en promulgar la Llei 8/1987, del 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya (...)

»Creiem que es pot aplicar, en aquest tema de les participacions en els tributs de l'Estat, la doctrina que el Tribunal Constitucional ha anat elaborant pel que fa a les subvencions estatals sense que sigui agosarat formular aquest criteri analògic.

»Es tracta, en ambdós supòsits, de quantitats globals destinades a finalitats generals de les quals l'Estat, com a atorgant d'aquestes quantitats, en pot establir l'import global i els principis generals de distribució, però que, llevat que la subvenció exigeixi una finalització molt concreta, la seva distribució corres-

pon a la comunitat autònoma competent en la matèria.

»En aquest sentit, el Tribunal Constitucional, en la seva recent Sentència de 27 d'octubre de 1988, reiterant la doctrina de les sentències 95/86, de 10 de juliol, 146/86, de 25 de novembre, i 152/88, de 20 de juliol, declara (...)

»És ben cert que en aquest tema de participacions, com en els altres d'hisendes locals, l'Estat, que té unes competències específiques a l'empara de l'article 149.1.14 CE i dels altres que hem assenyalat al número anterior, pot establir la quantia global de les participacions i, fins i tot, les bases per a determinar la seva distribució. Però, els preceptes que ordenin la distribució del dit import global entre els ens locals a Catalunya, d'acord amb les bases estatals, corresponen a la Generalitat a l'empara de l'article 48.2 EAC.

(...)

»Hem d'afirmar, per tant, que no ens sembla adequat a una interpretació integradora del bloc constitucional i estatutari deduir de l'article 142 CE una facultat exclusiva i exclouent de l'Estat per a regular, en tota la seva extensió i detall, la participació de les hisendes locals en els seus tributs.

»3. Examinem ara quin és l'abast de les facultats de l'Estat que es deriven de l'article 149.1.14 CE, és a dir, de les que té sobre la matèria «hisenda general».

»Al nostre criteri, en referir-se la Constitució a la hisenda general no es refereix a tota la hisenda, ja que en aquest cas existeix un adjectiu qualificatiu que matisa ben clarament el substantiu «hisenda». En termes gramaticals, «general» és allò que és comú i essencial a tots aquells individus que constitueixen un tot i, per tant, en aquest cas la «hisenda general» integraria tota aquella activitat comuna, essencial i fonamental respecte a la hisenda de tot l'Estat en sentit ampli.

»En una interpretació integradora del bloc constitucional, és cert que la Hisenda general no es pot identificar amb la Hisenda de l'Estat-organització, sinó que abasta, també, la hisenda dels altres ens públics amb capacitat de decisió en aquesta matèria, més o menys intensa (comunitats autònomes i corporacions locals). Ara bé, la competència estatal, exclusiva pel que fa a la Hisenda de l'Estat, en sentit estricte no impossibilita l'exercici de les potestats de les comunitats autònomes amb competències en règim local, respecte a les hisendes dels ens locals del seu territori.

»En aquest sentit, creiem oportú transcriure la doctrina que el Tribunal Constitucional ha establert en aquesta matèria, a la seva Sentència 179/85, del 19 de desembre (...)

(...)

»Del conjunt de la nostra argumentació i d'una interpretació ponderada de la doctrina del Tribunal constitucional, podríem extreure els criteris rectors següents:

»a) En la matèria d'hisenda general, l'Estat té competència exclusiva per a regular tota la hisenda de la seva organització i entitats i organismes que hi estan adscrits o vinculats.

»b) Es reconeix la competència d'algunes comunitats autònomes —la referència es fa evidentment a aquelles amb competències en règim local, com és el cas de Catalunya—, per actuar normatiuament sobre hisendes locals.

»c) Aquestes actuacions de les comunitats autònomes, competencialment habilitades, estaran sotmeses a les normes bàsiques generals que l'Estat legalment estableixi, exercint les seves competències en matèria de règim local.

»d) L'exercici de la competència de l'Estat en matèria d'hisenda general no pot desconèixer la delimitació de compe-

tències existent entre el mateix Estat i les comunitats autònomes amb competències en règim local. *En tot cas, no podrà impossibilitar la comunitat autònoma per dictar normes de detall i exercir les seves potestats pel que fa a l'assignació de competències, funcions, serveis i recursos als ens locals del seu territori.*

»4. El conjunt de les consideracions que hem fet, en aquest fonament i en l'anterior, respecte a la delimitació de competències entre l'Estat i la Generalitat en la matèria d'hisendes locals, ens porta a manifestar que en aquesta, inclosa en la més general de règim local, la Generalitat té competència normativa, reglamentària i executiva. Ara bé, aquesta competència està emmarcada per la legislació bàsica estatal dictada a l'empara de l'article 149.1.18 CE, i per l'article 149.1.14.CE relatiu a «Hisenda General».

«IV. En iniciar l'examen de l'articulat de la Llei farem una referència especial al seu *títol preliminar («àmbit d'aplicació»)* que està integrat per un sol precepte, l'article 1.(...)

(...)

»Malgrat que la redacció transcrita no és gens clara i per tant podria vulnerar el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), sembla que del conjunt de l'articulat es poden distingir tres tipus de preceptes:

»a) Uns que són considerats bàsics, a l'empara de l'article 149.1.18 CE.

»b) Uns altres que són els dictats segons el previst a l'article 5.E.a) LRBRLL, a l'empara de l'article 133 CE i que al nostre criteri, s'ha de considerar que l'Estat els dicta atribuint-se una competència normativa amb l'única possibilitat de desenvolupament per part de les Comunitats Autònomes dins dels termes que aquesta estableixi, ja que s'ha de tenir en

compte el que disposa l'apartat b) del mateix apartat E) del dit article 5: «Por las leyes de las Comunidades Autónomas en el marco y de conformidad a la legislación a que se refiere el apartado anterior».

»c) Els que desenvolupen l'article 142 CE, en relació amb les participacions en els tributs de l'Estat dels quals sembla deduir-se que l'Estat s'atribueix una competència gairebé exclusiva.

»d) Cal fer notar, així mateix, que sobre el conjunt de preceptes de la Llei s'exerceix la competència exclusiva que correspon a l'Estat en matèria d'«Hisenda General».

»De primer antuvi, hem de constatar que s'observa en l'esmentat article una vulneració evident de la doctrina que ha anat configurant el Tribunal Constitucional quant a la necessitat que en la legislació postconstitucional es determini amb claredat quins són els preceptes concrets que són declarats bàsics en el text legal. (...)

(...)

»És cert que el Tribunal Constitucional declara que es podria obviar la necessitat concreta de determinar quins són els preceptes bàsics, quan del text legal es dedueixi amb naturalitat aquesta condició. Considerem, però, que no és pas aquesta característica la que es dedueix del text examinat. (...)

»Pels arguments exposats, es pot considerar inconstitucional el dit article, en la mesura que no determina exactament els preceptes bàsics de la matèria. Així mateix ho seria per una interpretació extensiva, més enllà del marc constitucional i estatutari, dels articles 133, 142 i 149.1.14 CE, tal com hem raonat als fonaments anteriors. (...).

»V. Farem referència seguidament als articles que es contenen al *títol I*, integrat per l'articulat que regula de forma general els «*Recursos de las haciendas locales*».

»Al nostre criteri, el conjunt de l'articulat del Títol es podria considerar adequat, amb les excepcions que assenyalarrem, a les competències estatals en la matèria dins de l'abast i els límits que abans hem considerat.

(...)

»Sí que hem de considerar, al contrari, que vulnera l'ordre de competències, el que disposa l'article 39.1, per connexió amb els articles 115, 116, 126 i 127, que examinarem més endavant.»

«VI. El títol II de la Llei fa referència als «*Recursos de los Municipios*».

»1. Hem de fer una especial referència a l'article 60 en connexió amb l'article 57.

(...)

»L'esmentat article sembla que estableix un «*numerus clausus*» pel que fa als impostos municipals, uns de caràcter obligatori i els altres de caràcter potestatiu, en ambdós casos «de acuerdo con la presente Ley y las disposiciones que la desarrollan».

»Entenem que tenint en compte el que hem exposat als fonaments II i III del nostre Dictamen, el dit article, en excloure de tota activitat normativa i àdhuc reglamentària en la matèria d'imposició municipal a la Generalitat, vulnera el seu ordre estatutari de competències.

»Aquesta vulneració no sols es produeix per la prohibició tàcita d'establir nous tributs municipals sinó pel fet de determinar que els tributs municipals s'exigiran d'acord amb la Llei i les seves disposicions reglamentàries, la qual cosa fa que d'una manera quasi explícita s'atorgui una competència exclusiva a l'Estat en matèria de tributació local, criteri estatal que segueix la línia del que prescriu l'article 106.1 LRBRL:

«Las Entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación

del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas *en los supuestos expresamente previstos en aquella*».

»Hem de remarcar que aquest pronunciament previ de l'article examinat condicionalment, en certa manera, el judici sobre l'adequació a l'ordre constitucional i estatutari de tot l'articulat del dit capítol II del Títol II.

»2. Els articles 70.2, 3, 4, 5, 6, 71, 72 i 78.1 fan referència a la fixació dels valors cadastrals *en l'Impost sobre Béns Immobles*.

»Pel que fa als preceptes de l'article 70, les especificacions referents a la delimitació del sòl i la subsegüent elaboració de les ponències de valors, que per l'article 78.1 es defereixen al «Centro de Gestión Catastral y Gestión Tributaria», exclouen tota competència de la Generalitat, que es podria desenvolupar perfectament d'acord amb les normes generals establertes als articles 66 a 69.

»D'altra banda, no s'estableix el sistema de col·laboració en el Centre de Gestió Cadastral i Gestió Tributària per part de la Generalitat, com seria preceptiu d'acord amb el que disposa el segon paràgraf de l'article 48.2 EAC:

(...)

»Hem de fer constar que quant al dit Centre, regulat pel Reial Decret 1279/1985, del 24 de juliol, i les Ordres del 24 d'abril de 1986, 28 de juliol de 1986 i 7 de novembre de 1986, no s'hi preveu cap participació de les Comunitats Autònomes.

»En el sentit indicat, els preceptes de l'article 70.2, 3, 4, 5, 6, i, per connexió, els dels articles 71 i 78.1, vulneren les competències de la Generalitat.

»L'article 72 prescriu que les Lleis de Pressupostos Generals de l'Estat podran actualitzar els valors cadastrals per aplicació de coeficients. Entenem que aquest

article no és, en principi, inconstitucional, si no s'exclou la intervenció de la Generalitat en la fixació *inicial i normal* dels valors cadastrals, tal com hem dit en considerar els preceptes dels articles 70 i 71. Es podria tractar d'una norma general o bàsica, emprada per les competències estatals dels articles 149.1.14 CE, i, fins i tot, de la derivada de l'article 149.1.13 CE.

»L'article 73.3, integrat, així mateix, en les normes que regulen l'Impost sobre Béns Immobles, estableix uns màxims dins dels quals els ajuntaments podran incrementar els tipus de gravamen d'aquest Impost.

»En l'indicat precepte no es preveu la possibilitat de l'exercici de les competències de la Generalitat en la matèria, i es fa únicament esment d'un marge d'actuació de l'autonomia municipal. Si es té en compte la lectura que hem fet dels articles 1 i 60 de la Llei, que hem considerat inconstitucionals, es pot considerar que el precepte desconeix i fa inviables les competències autonòmiques en aquesta matèria de tributació local, integrada en la més àmplia de règim local. En aquest sentit hem de considerar inconstitucional l'article 73.3 i per les mateixes raons els articles 88, 89, 96.4, 99, 103.3, 104, 108.2, 109.2 i 111.

(...)

»3. Els articles 86, 87 i 92 s'integren en l'articulat referent a l'Impost sobre Activitats Econòmiques.

»L'article 86 (...)

(...)

»(...) Sí que, en canvi, hem de formular un advertiment al que disposa l'últim paràgraf de l'apartat 1 de l'article (base cinquena de la delegació) quan disposa:

«Asimismo, las tarifas del impuesto podrán fijar cuotas *provinciales o nacionales*, señalando las condiciones en que las actividades podrán tributar por dichas

cuotas y fijando su importe, teniendo en cuenta su respectivo ámbito espacial».

»En aquest cas, en prescindir de la competència territorial de la Generalitat, que es podria exercir dins de l'àmbit de les bases estatals, es vulnera la competència autonòmica.

»L'article 87 (...)

(...)

»Respecte a aquest precepte, hem de manifestar el mateix criteri que hem exposat quant a l'article 72. Si es respecta la competència *normal* de la Generalitat de fixar les quotes mínimes, establertes en les tarifes d'aquest impost, la competència estatal pot quedar emparada pel que estableixen els articles 149.1.14 i 149.1.13 CE.

»Respecte a l'article 92, (...)

(...)

»Encara que puguin ser considerades bàsiques les disposicions referents a la formació de la matrícula de l'impost i els preceptes referents a la seva liquidació i recaptació, així com la concessió i denegació d'exempcions establertes als apartats 1 i 2 de l'article, l'exclusió de l'Administració tributària de la Generalitat de les facultats d'inspecció suposa una vulneració de les seves competències.

»Hem de tenir en compte que les facultats d'inspecció s'integren en les potestats de la Generalitat sobre tutela financera establertes a l'article 48.1 EAC, competència que ha reconegut el Tribunal Constitucional a la Sentència 179/85 (...)

(...)

»4. Fem referència als articles 119 i 120 que integren els preceptes que es refereixen a la «prestación personal» i a la «prestación de transporte». Hem de fer especial menció al que disposa l'apartat 3 de l'article 119 i l'apartat 2 de l'article 120. En ambdós supòsits es preveu una redempció en metàl·lic de la prestació que, al

nostre criteri, suposa una evident desigualtat no justificada entre els residents en els municipis. Aquesta desigualtat suposa una infracció dels articles 14 i 31.1 CE, ja que la distinció que es fa entre els dits residents es fonamenta únicament en la capacitat econòmica dels que puguin redimir la prestació, i la igualtat per a tots els residents en el municipi pel que fa a les prestacions no justifica un tractament desigual per aquells que puguin redimir-les en metàl·lic.

«VII. Per la seva especial significació, dedicarem aquest fonament a l'examen de l'articulat del *Capítol III del Títol II de la Llei* que es refereix a la participació dels municipis en els tributs de l'Estat i el farem de manera conjunta amb el *Capítol III del Títol III*, que es refereix a les participacions de les províncies en els esmentats tributs. La qüestió a dilucidar és si, del conjunt de les normes contingudes a l'articulat, la Generalitat pot exercir les competències que li atribueix el paràgraf tercer del número 2 de l'article 48 EAC (...)

(...)

»El primer punt a escatir, és si «els criteris legals» a què es refereix el text estatutari són els que determina la normativa estatal, interpretant, en aquest cas, de forma extensiva el que disposa l'article 142 CE —article que ja hem analitzat en el fonament II d'aquest dictamen—, o bé, els criteris de distribució de les dites participacions els estableix la Generalitat per als ens locals del seu territori.

»La segona interpretació apuntada és la que fem nostra, d'acord amb els arguments exposats abans i també és, com ja hem esmentat, la que adopta la Llei del Parlament de Catalunya 8/1987, del 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya. Al seu títol XVIII, de les finances locals, i a l'article 181 (...)

(...)

»És cert que com hem argumentat a bastament, la capacitat de la Generalitat legislativa i també reglamentària i d'execució en la matèria, està fortament emmarcada per les competències estatals, de l'article 149.1.18 i 149.1.14 CE, però aquesta limitació ha de permetre l'exercici de la competència estatutària, en aquest cas ben explícita. L'Estat, com hem manifestat, pot establir les normes generals de la participació dels municipis i de les províncies en els seus tributs, tant pel que fa a l'import global d'aquesta, com per mitjà de la fixació d'uns criteris generals que emmarquin les competències de les Comunitats Autònomes.

»En el sentit indicat, als articles 115 i 126 observem que els criteris exhaustius i detallats que es contenen en el text no permeten cap desenvolupament per part de la Generalitat, sobretot si es considera que el desenvolupament reglamentari de la totalitat de la Llei s'atribueix al Govern de l'Estat per la disposició final primera.

»D'altra banda, els articles 115 i 126 disposen que l'import de les participacions en els tributs de l'Estat es distribuïran anualment entre municipis i províncies, conformement al que disposin les Lleis de Pressupostos de l'Estat, «de conformidad con las siguientes reglas». Els textos no donen lloc a dubtes, ja que suposen que, a més del compliment dels criteris estrictes de distribució, l'Estat lliura directament als municipis i a les províncies l'import de les participacions, buidant així, jurídicament i materialment la competència autonòmica. Hem d'observar que s'exclouen totalment les potestats normatives del Parlament de Catalunya que, en aplicació de l'article 48.2 EAC, ja comentat, és el que determina els criteris de distribució de les participacions en els tributs de l'Estat entre els municipis i províncies de Catalunya,

criteris que, repetim-ho, respectant les bases generals de l'Estat, poden no coincidir amb les de la resta del territori estatal, tenint en compte les característiques que no solament es derivin de fets diferencials objectius, sinó d'una determinada voluntat política producte d'una majoria parlamentària.

»En aquest sentit considerem que *els articles 115 i 126*, i per connexió l'article 39.1 de la Llei, vulneren les competències de la Generalitat i per connexió, també, la disposició addicional onzena.

»Així mateix i per les mateixes raons, considerem que *els articles 116 i 127* vulneren les competències autonòmiques, en atribuir exclusivament a l'Estat la facultat d'establir assignacions complementàries directament als municipis i les províncies que no puguin exercir adequadament les competències a què es refereixen els serveis públics municipals obligatoris i, pel que fa a les províncies, les competències establertes a les lletres *a), b), c)* i *d)* de l'apartat 1 de l'article 36 LRBRL.»

«VIII. Dedicarem aquest fonament a l'examen del *títol III* dedicat als «Recursos de las Províncies» (...)

(...)

»Tot el que hem exposat fins ara, suposa que la Generalitat de Catalunya exerceix, quant a les províncies i dins de la seva competència general sobre règim local, unes potestats molt més àmplies que sobre els municipis, en el sentit d'estar menys acotades pels preceptes constitucionals i de la LRBRL.

(...)

»De l'examen concret *dels articles 122, 123 i 134*, considerem que, en principi la possibilitat d'establir i exigir taxes, contribucions especials i un recàrrec sobre l'impost sobre activitats econòmiques, no es pot considerar antiestatutària. Són les lleis de la Generalitat, dictades a l'empara de l'article 4 de la Llei de

Catalunya 5/1987, del 4 d'abril, les quals, en redistribuir les competències avui assignades a les diputacions, determinaran les funcions que se'ls reservin, que justificaran o no l'exigència de l'establiment de taxes, contribucions especials i del recàrrec sobre l'impost d'activitats econòmiques. El que sí que considerem que vulnera les competències de la Generalitat és el que disposa el paràgraf 4 de l'article 124:

«El importe de la recaudación del recargo provincial se entregará a las respectivas Diputaciones en la forma que reglamentariamente se determine, teniendo en cuenta la fórmula de gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas».

»El lliurament del recàrrec a les respectives diputacions en la forma que reglamentàriament es determini, és a dir, per disposicions de l'Administració estatal, va molt més enllà del que és una regulació bàsica i vulnera les competències de la Generalitat que, d'una forma molt àmplia, té sobre les diputacions. Hem d'esmentar, així mateix, que el mateix Tribunal Constitucional ha equiparat, en certa manera, la naturalesa dels recàrrecs amb la de les participacions en els tributs estatals, donada la globalitat dels dos conceptes, que suposen quantitats no finalitzades, destinades a nodrir de forma general les hisendes locals. En aquest sentit, transcrivim el que declara el Tribunal Constitucional en la ja esmentada Sentència 179/1985, del 19 de desembre:

«Por otro lado, con el término "recargos" se designan en la legislación elementos de la deuda tributaria de muy diversa naturaleza (así, por ejemplo, art. 58 de la Ley General Tributaria), sin que pueda excluirse el que, al menos en ciertos supuestos, los recargos establecidos en favor de un ente distinto del acreedor principal puedan asimilarse a participaciones en los ingresos de este último. Así

lo ha podido entender incluso el constituyente, al haber calificado implícitamente en el artículo 157.1.a) CE (referente a los recursos de las Comunidades Autónomas) los "recargos sobre impuestos estatales" como "participaciones de los ingresos del Estado"».

»Hem de fer esment, així mateix de l'article 130.2. Entenem que la possibilitat d'assumpció per part de les diputacions provincials, de la recaptació dels impostos sobre Béns Immobles i sobre Activitats Econòmiques dels ajuntaments, correspon determinar-la a la Generalitat quant a les diputacions del seu territori a les quals pot reassignar competències, respectant únicament el nucli essencial de les potestats provincials. En aquest sentit, hem de considerar que aquest apartat vulnera les competències de la Generalitat al dit apartat.»

«XI. El Títol IV de la Llei regula els recursos de les entitats locals supramunicipals (comarques, àrees metropolitanes i mancomunitats i altres entitats associatives) i de les entitats locals d'àmbit inferior al del municipi.

»1. Entitats supramunicipals

(...)

»La remissió a les normes de creació d'aquestes entitats té especial interès des del punt de vista autonòmic ja que, d'acord amb el que estableix la Llei Reguladora de les Bases de Règim Local, les lleis que han de crear les entitats supramunicipals són de les Comunitats Autònomes. Per tant, sembla que el precepte reconeix una important participació d'aquestes en la determinació dels seus recursos econòmics. Tanmateix, aquesta impressió inicial no es confirma en termes absoluts, com després veurem, en els articles concrets que fan referència al règim financer de les comarques i de les àrees metropolitanes.

(...)

»a) *Comarques*

»L'article 136 (...)

(...)

»El que crida més l'atenció d'aquest precepte és el mandat prohibitiu de l'*apartat 1*, del qual es dedueix que les comarques són considerades com una qüestió aliena a l'organització general de les entitats locals, sense que la seva implantació pugui afectar els recursos que la llei atribueix als municipis i a les diputacions.

(...)

»Per tant, si les comarques han d'assumir competències dels municipis i de les diputacions, no pot tenir justificació la prohibició que estableix l'article 136.1 de la Llei. Si com indica el mateix article 142 CE, la suficiència financera s'ha de garantir essencialment amb els tributs propis i la participació en els de l'Estat i de les Comunitats Autònomes, la nova distribució funcional que pot significar la implantació de les comarques ha de tenir també conseqüències sobre aquests *eixos bàsics* del finançament local.

»En cas contrari s'arribaria a una situació de difícil justificació que seria la de mantenir un sistema rígid d'ingressos incoherent amb la flexibilitat que es pot donar en l'àmbit de les funcions locals. Aquesta situació seria contrària al principi de suficiència financera, ja que comportaria que uns ens tenen més recursos que els que necessiten per exercir les seves competències, mentre que els que les han assumit no tindrien els mitjans suficients per fer-les efectives, tot això en detriment de l'eficàcia administrativa i del dret dels ciutadans a l'efectiva prestació dels serveis públics.

(...)

»Per tant, en la mesura que l'article 136.1 i també, per connexió, l'article 133.2 de la Llei impossibiliten que les Comunitats Autònomes, que tenen competències per a redistribuir bona part de les competències locals entre els municipis,

les comarques i les diputacions, puguin incidir sobre els impostos i recàrrecs que estableix la Llei o preveure la participació de les comarques en els tributs de l'Estat, vulneren les competències de la Generalitat (...).

»Aquesta conclusió encara es fa més evident a la vista de l'article 1 de la llei, segons el qual el règim tributari dels ens locals es considera de competència exclusiva de l'Estat, amb la qual cosa també s'exclou la possibilitat que les lleis autonòmiques puguin establir impostos o recàrrecs propis de les comarques.

»b) *Àrees metropolitanes*

»L'article 134.1 de la Llei determina els recursos específics de què poden disposar les àrees metropolitanes, que són un recàrrec sobre l'impost sobre els béns immobles, amb un tipus no superior al 0,2 %, i les subvencions de caràcter finalista que fixin els pressupostos de l'Estat.

(...)

»Cal destacar d'aquest règim financer que la llei ha establert un tribut propi per a les àrees metropolitanes (recàrrec sobre l'impost de béns immobles) que és important per garantir la suficiència financera d'aquestes entitats. La previsió d'aquest ingrés contrasta, però, amb el tractament donat per la llei a la comarca. Malgrat que les àrees metropolitanes són ens de caràcter potestatiu, a diferència de les comarques que a Catalunya estan previstes com a ens d'existència general i necessària (art. 5.1 EAC), tenen reconegut almenys un ingrés propi que els permet assegurar la seva suficiència financera.

»Ara bé, independentment d'aquest recurs propi, no sembla justificable, pels mateixos motius que hem dit en el cas de la comarca, l'exclusió d'altres ingressos com són les participacions en ingressos de l'Estat o de les aportacions dels municipis que formen part de l'àrea. (...)

(...)

»Per tant, en la mesura que l'article

134.2 i també, per connexió, l'article 133.2 de la Llei, tanquen aquestes opcions a la Generalitat, s'ha de considerar que vulnera les seves competències en matèria de règim local.

»c) *Mancomunitats i altres entitats municipals associatives*

(...)

»L'article 135 de la Llei, en preveure aquest marc general de finançament de les mancomunitats i altres entitats associatives, no es pot considerar que vulneri les competències de la Generalitat.

»2. *Entitats d'àmbit inferior al municipi*
(...)

»Així ho preveu l'article 137 de la Llei, que, tot i que no reconeix a aquestes entitats la possibilitat de tenir impostos propis, ni participació en els tributs de l'Estat, sí que permet la participació en els ingressos del municipi al qual pertanyen. I, en aquest cas, a més, la Llei remet a la legislació de les Comunitats Autònomes la determinació dels recursos d'entre els previstos per als municipis.

»La Llei es limita a establir uns principis bàsics i permet a les Comunitats Autònomes disposar d'un marge d'opció suficient per determinar els recursos concrets que s'assignen a les entitats municipals descentralitzades, amb la qual cosa no s'aprecia vulneració de les competències estatutàries.»

«X. El títol VI de la Llei conté els preceptes referents al «Presupuesto y gasto público».

»Els dits preceptes troben el seu suport global a l'article 112.3 de la Llei 7/1985 LRBRLL, que estableix: «La Administración del Estado determinará con carácter general la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales». En tractar d'aquest precepte al nostre Dictamen núm. 88, vam manifestar que ens trobàvem de nou davant d'un enfocament unilateral, no bifrontal que és el que ha

de presidir les relacions entre les entitats locals i les Administracions estatal i autonòmica.

»És cert que a l'anterior afirmació feiem l'advertència que la jurisprudència constitucional, en interpretar les competències estatals bàsiques previstes a l'article 149.1.18 CE, inclou l'ordenació dels pressupostos. Així, a la Sentència del 5 d'agost de 1983, i encara que pel que fa a aspectes relacionats amb les Comunitats Autònomes, es declara que en el règim jurídic s'inclouen les regles de comptabilitat i control econòmic i financer. Ara, afegim que la competència autonòmica també es veu acotada per la competència estatal de l'article 149.1.14 CE sobre Hisenda general.

(...)

»L'article 147 fa referència als annexos que s'uniran al pressupost general, així com les previsions que han d'integrar el Pla d'inversions i el Programa financer. Opinem que es podria considerar el precepte com a bàsic, ja que no sembla difícil entendre que tant els annexos al pressupost general, com les previsions sobre el Pla d'Inversions i el Programa financer, són prescripcions mínimes que es poden completar i desenvolupar per la legislació autonòmica.

»L'article 148 atorga al Ministeri d'Economia i Hisenda la potestat per a establir amb caràcter general l'estructura dels pressupostos de les entitats locals. Ja al nostre Dictamen núm. 88 vam argumentar, a propòsit de l'article 112.2 de la Llei 7/1985 (LRBRLL), que en principi es podia justificar la remissió a l'Administració de l'Estat d'establir amb caràcter general l'estructura dels Pressupostos de les entitats locals, per tractar-se d'una matèria eminentment tècnica i complementària i, per tant, emparada en les excepcions que la doctrina del Tribunal Constitucional ha fet de l'exigència de norma legal per a determinar les bases.

En el cas de l'article examinat, s'estableixen quina sèrie de principis i criteris, d'acord amb els quals el Ministeri d'Economia i Hisenda haurà d'establir l'estructura dels pressupostos de les entitats locals i aquesta previsió ens inclina a reafirmar la constitucionalitat del precepte i de la disposició addicional setzena, així com la disposició transitòria vuitena.

»De l'examen dels *articles 149, 150, 158.2, 3, 166, 167, 168 i 171*; estimem que podrien ser considerats bases del règim jurídic dels ens locals i fins i tot del seu procediment administratiu comú, i inclosos també en el marc de les competències estatals sobre hisenda general. Encara que es tracti de preceptes molt detallats, i que, per tant, el marge de desenvolupament de les competències de la Generalitat sigui molt limitat, aquests preceptes podrien ser reputats com a materialment bàsics.

»Hem de destacar que respecte al que preveu l'article 150 en relació amb l'article 148.2 i 3 sobre la publicació de les aprovacions inicials i definitives dels Pressupostos Generals, ens remetem al que hem opinat en tractar l'article 17. La publicació en el *Boletín Oficial de la Provincia* o en el seu cas de la Comunitat Autònoma uniprovincial, s'ha d'entendre que no impedeix que la Generalitat pugui ordenar, a més, la seva publicació en una altra forma.

«XI. L'objecte de la nostra anàlisi en aquest fonament versarà sobre *les disposicions addicionals, les disposicions transitòries i la disposició final de la Llei*. (...)»

»La «*Disposició Adicional Cuarta*» tracta dels cadastres immobiliaris, rústic i urbà. L'*apartat 1* del precepte es pot considerar simplement definitori dels dits cadastres i, per tant, no presenta objeccions quant a la seva constitucionalitat.

»L'*apartat 2* diu:

(...)

»És evident que les funcions que s'assignen com a competència exclusiva de l'Estat, que les exerceix a través del «Centro de Gestión Catastral y Contribución Tributaria», van molt més enllà del marc de les competències generals i bàsiques de l'Estat, en la matèria d'hisendes locals, i que hem anat analitzant en el curs d'aquest dictamen. Es tracta de funcions fonamentalment executives i corresponen a unes *mínimes* competències autonòmiques sobre les hisendes dels ens locals del seu territori. D'altra banda, ja hem fet referència abans que no es preveu cap participació de les Comunitats Autònomes en el dit Centre de Gestió Cadastral i Cooperació Tributària amb evident vulneració, pel que fa a la Generalitat, del que disposa el paràgraf segon de l'*apartat 2* de l'article 48 EAC. Aquesta falta de determinació de la col·laboració entre Estat i Generalitat és tant més evident quan es preveu la configuració dels esmentats cadastres immobiliaris, com a base de dades utilitzable tant per l'Administració de l'Estat com per l'autonòmica i la local.

»La «*Disposició Adicional Quinta*» (...)

»Pel que fa a l'*apartat 1* d'aquesta disposició, si bé la potestat per part de la Generalitat d'establir l'impost es deriva de la Constitució, del seu Estatut i de la Llei Orgànica 8/80, del 22 de setembre (LOFCA), i no de la llei examinada, estimem que no és, en principi, inconstitucional. Creiem que, al contrari, *els apartats 2 i 3* condicionen les competències de la Generalitat per a establir les compensacions oportunes a favor dels municipis compresos en el seu àmbit territorial, tant pel que fa al contingut de les dites compensacions, com a la mecànica de la distribució. És evident que la Generalitat en establir l'impost pot i ha de tenir en compte la seva divisió territorial, especialment la de caràcter supramunicipal,

divisió que comporta la redistribució adequada de recursos tenint en compte el que disposen els articles 181 i 182 de la Llei de Catalunya 8/1987.

»Fent referència a la «*Disposició Adicional Dècimotercera*» hem de ratificar el que ja hem argumentat en tractar de les participacions en els tributs de l'Estat. (...)

(...)

»En aquest sentit, hem de considerar contrària a l'ordre constitucional l'esmentada disposició addicional.

»Respecte a la «*Disposició Adicional Dècimocuarta*», considerem que vulnera la Constitució per les raons que hem aduït al fonament VII en tractar de la participació dels Municipis en els tributs de l'Estat. (...)

»Pel que fa a la «*Disposició Adicional Dècimoquinta*», hem de fer les observacions següents:

»a) Que la Generalitat, com hem argumentat a bastament, té competència sobre el règim local (art. 9.8 EAC).

»b) Que les lleis de la Generalitat, per virtut de la competència que es deriva de l'article 5 EAC, poden ordenar les competències dels ens locals del seu territori, amb ple respecte als articles 25 i 26 LRBRL.

»c) Que per a l'expressada ordenació s'han de distribuir els recursos procedents de subvencions estatals, d'acord amb els criteris adequats a l'organització territorial i funcional del transport interurbà. Hem d'esmentar aquí que la Llei de Catalunya 7/1987, del 4 d'abril, preveu, al Capítol II del Títol II, la confecció del Pla Intermodal de Transports (...)

(...)

»d) Que el crèdit a què s'al·ludiex en la disposició ha de ser global pel que fa al territori de Catalunya i, per tant, solament es condiciona en la seva globalitat. És a la Generalitat de Catalunya a qui

correspon assenyalar els criteris de distribució, d'acord amb els paràmetres que hem esmentat.

»En aquest sentit, la «*Disposició Adicional Dècimoquinta*» és inconstitucional, llevat que s'interpretés que el crèdit que cada any inclouran els Pressupostos Generals de l'Estat té caràcter global i que l'expressió «*las correspondientes leyes*» pot referir-se també a lleis de la Comunitat Autònoma.

»La «*Disposició Transitoria Undècima*» (...) apartat 1:

(...)

»Hem de considerar el dit apartat inconstitucional, per connexió amb el que hem argumentat respecte als articles 78 i 92 de la Llei dictaminada.

»La «*Disposició Final, a l'apartat 1*» estableix que «*se autoriza al Gobierno de la Nación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente ley*».

»Si s'interpretés de forma omnicomprendiva l'habilitació al Govern de la Nació per a desenvolupar reglamentàriament tot l'articulat de la Llei, el text de la disposició seria evidentment inconstitucional, ja que en la Llei, i per la seva pròpia declaració, hi ha principis de caràcter bàsic que no permeten un desenvolupament reglamentari formulat de forma tan àmplia. Fins i tot, en la mateixa llei hi ha preceptes, ben escassos, que reconeixen competències a les Comunitats Autònomes.

»El precepte es podria entendre constitucional si es considera que el Govern de la Nació només dictarà les disposicions *necessàries* per al desenvolupament i l'aplicació de la llei, dins del marc de les seves competències. S'ha de tenir en compte, a més, que en virtut del principi d'autonomia local s'hauran de respectar, així mateix, les competències normatives de les corporacions locals en matèria financera.»

(...)

Dictamen núm. 158, sobre l'adequació constitucional i estatutària del Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei de Modificació de la Llei 15/1985, d'1 de juliol, de caixes d'estalvis de Catalunya.

Sol·licitants:

Grups parlamentaris Socialista, d'Iniciativa per Catalunya, Mixt i d'Esquerra Republicana de Catalunya

Ponent:

Manuel M. Vicens

Resum de les principals qüestions estudiades

El dictamen estudia l'adequació a la Constitució Espanyola i a l'Estatut del Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei de Modificació de la Llei 15/1985, d'1 de juliol, de Caixes d'Estalvis de Catalunya, i també la de les esmenes reservades per defensar en el Ple. Concretament, el dictamen es centra en els dubtes de constitucionalitat que planteja la inclusió d'un quòrum reforçat en la designació dels Consellers generals per part de les entitats fundadores de caràcter públic (art. 17.b del Projecte).

Estudia quins són els títols competencials que té la Generalitat en matèria de caixes d'estalvis i de règim local i si els mateixos justifiquen l'opció feta pel legislador autònom en aquest extrem.

Conclusió

«Atesos els raonaments continguts en els fonaments precedents, opinem que:

»1. El Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei de Modificació de la Llei 15/1985, d'1 de juliol, de Caixes d'Estalvis de Catalunya, com també les esmenes reservades per a defensar en el Ple, són adequats a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, llevat de

l'Esmena núm. 17, a l'apartat 4 de l'article 28, pels motius exposats en el fonament III.1 d'aquest dictamen.

»2. Quant al nou paràgraf a afegir a l'apartat b) de l'article 17, és també constitucional si s'interpreta en el sentit del fonament V del dictamen.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem en el lloc i la data indicats al començament.»

Extracte dels fonaments

«I. (...)

»1. El Projecte de Llei consta d'un breu preàmbul en el qual succintament s'expressen els motius que han induït el legislador a suprimir, en uns casos, i a adaptar, en d'altres, determinats preceptes de la Llei de Caixes d'Estalvis, motius que deriven fonamentalment de dues sentències del Tribunal Constitucional: la Sentència 48/1988, de 22 de març, en què es va resoldre el recurs interposat contra la Llei del Parlament de Galícia, 7/1985, de 17 de juliol, de «Cajas de Ahorros de Galicia», i la Llei del Parlament de Catalunya, 15/1985, de 17 de juliol, de Caixes d'Estalvis de Catalunya, i la Sentència 49/1988, de la mateixa data, que es pronuncià sobre la impugnació de la Llei 31/1985, de 2 d'agost, de Regulació de les Normes Bàsiques sobre òrgans Rectors de les Caixes d'Estalvis (en endavant, LORCA). El preàmbul també es refereix a la necessitat de modificar l'article 10 —en realitat sembla l'article 19— de la Llei, per tal d'adequar-lo a la normativa de la Comunitat Econòmica Europea en la matèria. Ara bé, la lectura del text projectat posa de manifest

que aquest no s'ha limitat únicament a introduir les modificacions exigides pels pronunciaments del Tribunal Constitucional, sinó que també ha incorporat noves prescripcions que responen a opcions legislatives diferents a les actualment vigents.

(...)

»2. (...)

»D) *Modificació que implica una opció legislativa nova.* En aquest suposit, cal examinar l'addició a l'article 17.b) d'un nou apartat que no està exigint per les sentències constitucionals abans esmentades ni per cap disposició comunitària. El reproduïm a continuació:

"Els acords del ple de les entitats fundadores de caràcter públic designant els consellers generals que els corresponguin s'hauran de prendre amb el vot favorable de les dues terceres parts del nombre de fet que, en cap cas, no podrà ser inferior a la majoria absoluta del nombre legal de membres de la Corporació".

»La inclusió d'un quòrum reforçat en la designació dels consellers generals, per part de les entitats fundadores, de caràcter públic, creiem que ha estat allò que realment ha suscitat dubtes de constitucionalitat en els grups parlamentaris que han propiciat la sol·licitud de dictamen, ja que es tracta d'una qüestió que cal examinar amb una certa atenció.»

(...)

«11. Estudiem ara, d'acord amb la classificació que hem fet de les modificacions que el Projecte de Llei introdueix en la Llei 15/1985, aquelles que es concreten en la supressió de determinats articles o preceptes.

»1. *Article 5.* Se suprimeix el seu apartat dos, que permetia fixar per reglament la dotació inicial mínima de les caixes, atenent a l'àmbit d'actuació de l'entitat. Això és conseqüència d'haver estat

declarat inconstitucional aquest apartat (...)
STC 48/1988 (FJ 7) (...)

(...)

»No se susciten, per tant, objeccions de constitucionalitat, atès que, segons l'article 38.1 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional —en endavant LOTC—, les sentències recaigudes en procediments d'inconstitucionalitat tenen el valor de cosa jutjada i vinculen tots els poders públics.

»2. *Article 14.* S'elimina la lletra d) del seu apartat 1, que incloïa el Director General entre els òrgans de govern de les caixes. Aquesta previsió va ser també declarada inconstitucional per la STC 48/1988 (FJ 15) (...)

(...)

»Per tant tampoc no sorgeixen en aquest cas dubtes de constitucionalitat.

»3. *Article 16.* S'elimina el seu apartat 3, el qual permetia incorporar persones de prestigi singular en les assemblees de les caixes, atès que va ser considerat inconstitucional per la STC 48/1988. (...)

»És evident, doncs, que no es pot oposar cap inconvenient a la modificació efectuada, des de l'òptica constitucional.

»4. *Article 20.* El seu apartat 2 acabava amb un incís que permetia compatibilitzar la relació laboral amb el càrrec de conseller general «quan aquella és prèvia a la designació per a dit càrrec». El projecte suprimeix el referit incís final, malgrat que respecte a aquest la STC 48/1988 no conté en la resolució cap pronunciament d'inconstitucionalitat que, en canvi, sí que fa en el fonament jurídic 20, en els termes següents:

(...)

»La divergència, doncs, que s'observa en aquest cas entre la *ratio decidendi* i el *decisum* de la sentència que obeeix, com s'hi indica, que el precepte no va ser impugnat pel representant del Govern, havent-ho estat, en canvi, un altre d'igual contingut de la Llei gallega, posa al des-

cobert un dels grans temes que existeixen entorn de les sentències del Tribunal Constitucional, com és el de l'abast que s'ha de donar als seus raonaments o fonamentacions jurídiques («tragende Gründe») independentment de quin sigui el sentit anul·lador o no, de les resolucions. És obvi que la circumstància que el projecte s'hagi sotmès voluntàriament a la doctrina del Tribunal ens estalvia l'estudi d'aquesta qüestió tan complexa, respecte a la qual, però, volem apuntar, seguint la doctrina que ens sembla més autoritzada, que l'atribució d'«efectes generals» només a les decisions de les sentències privaria de sentit els enunciats continguts en els articles 161.1.a) CE i 40.2 LOTC —relatius als efectes de la declaració d'inconstitucionalitat d'una norma sobre les interpretacions jurisprudencials de la dita norma i a la noció de doctrina derivada de les sentències del Tribunal Constitucional— que, no gensmenys, resulten perfectament comprensibles si, com sembla lògic, la vinculació dels poders públics s'entén referida a les sentències constitucionals íntegrament, incloent-hi, per tant, les declaracions que es recullen en els seus fonaments sobre la constitucionalitat o inconstitucionalitat de les normes.

»5. *Article 38.* Sobre l'*apartat 2* del precepte de què es tracta, que preveia la possibilitat que el Departament d'Economia i Finances oposés el seu vet al nomenament de director, pesa també la qualificació d'inconstitucionalitat per la STC 48/1988 (...) (FJ 23) (...)

(...)

»I, conseqüentment amb aquestes qualificacions, el projecte porta a terme la supressió del precepte.

»6. *Article 58.* El Projecte prescindeix de la *lletra d) del seu apartat 1*, i també elimina la menció que l'*apartat 4* hi feia, referides totes elles a la sanció de destitu-

ció dels òrgans de govern; i ho fa, com en els casos anteriors, per donar compliment a la tan esmentada Sentència 48/1988 (...) (FJ 25) (...)

(...)

»Cap objecció, doncs, no es podrà fer per aquesta causa al projecte de llei que dictaminem.

»7. *Disposició transitòria segona.* En aquesta disposició s'establí, per a les caires ja constituïdes, que el dret dels fundadors a designar representants en l'assemblea general només es podria reconèixer si ja tinguessin atribuïda aquesta facultat en els estatuts vigents a l'entrada en vigor de la Llei.

»Doncs bé, aquesta limitació se suprimeix en el Projecte en haver estat declarada inconstitucional en la repetida Sentència 48/1988 (FJ 27) (...).

(...)

«III. Seguidament ens ocuparem del grup de preceptes a què només s'han fet alguns retocs per adaptar-los al contingut de les Sentències 48 i 49/1988.

»1. *Article 28.* En aquest cas, el compliment de la primera de les dites sentències ha comportat l'addició d'una excepció a la regla general que estableix el seu *apartat 4* de si els vocals del consell han de ser membres de l'assemblea general, consistent que, d'acord amb l'article 14, lletres a) i b) de la LORCA, es puguin elegir fins a quatre vocals que no siguin membres de l'assemblea.

»(...) (FJ 18)

(...)

»Nogensmenys, encara que la qüestió no tingui transcendència, en la mesura que el Projecte ja realitza aquesta adaptació que, en ella mateixa, és lícita i constitucional, ens sembla que en aquest punt la doctrina del Tribunal Constitucional està molt pròxima al reconeixement de la inconstitucionalitat per omissió, que el mateix Tribunal ha rebutjat en diverses

ocasions (STC 24/1982, 26/1987 i 74/1987) (...)

(...)
 »2. *Article 56.* L'article que ara ens pertoca analitzar recollia com a criteri per a la delimitació de les competències de la Generalitat respecte a les activitats de les caixes el que es derivava del doble punt de connexió del territori i del domicili, de manera que aquella només gaudiria de les competències de coordinació i d'inspecció respecte a les activitats que es desenvolupessin en el seu territori i fossin realitzades per les caixes que hi tinguessin el seu domicili social.

»1, igualment, la disposició addicional primera, punt dos, de la LORCA, es va basar en uns paràmetres idèntics per atribuir competències a les comunitats autònomes en matèria de disciplina, inspecció i sanció de les caixes d'estalvi, havent estat declarada inconstitucional per la STC 49/1988, de 22 de març (FJ 30) (...)

(...)
 »Doncs bé, davant d'aquestes afirmacions indiscutibles és del tot explicable que el projecte hagi suprimit de l'article 56 la limitació que deixava circumscrita l'activitat inspectora de la Generalitat a només les caixes d'estalvi amb domicili en el seu territori, de manera que en endavant aquesta activitat pugui exercir-la sobre totes les caixes que operin en aquest territori, encara que només siguin sucursals.

(...)
 »3. *Article 57.* Es fa una nova redacció del seu paràgraf primer amb la finalitat que quedin al marge de qualsevol responsabilitat disciplinària els membres de l'assemblea general o qualsevol òrgan de govern, ja que com ha especificat la STC 48/1988 (FJ 25) s'ha de considerar que es trenca la unitat en allò que és fonamental de l'esquema sancionador amb

«(...) la ampliación de la responsabili-

dad disciplinaria a las personas pertenecientes a cualquier órgano de gobierno de las Cajas, en vez de circunscribirla a los Administradores y al Director General como preceptúa el ordenamiento estatal».

»En aquest aspecte, per tant, la modificació que introdueix el Projecte s'ha de reputar com a constitucionalment irreprotxable.

(...)
 »5. *Disposicions Transitòries Primera i Cinquena.* Com puntualitza l'esmentada Sentència 48/1988 (FJ 27):

«Han de considerarse básicas aquellas normas que establecen los plazos de adaptación de las Cajas de Ahorro a la nueva situación derivada de la entrada en vigor de la LORCA, tanto en lo que se refiere a la duración de los plazos como al momento a partir del cual ha de realizarse el cómputo».

»La nova redacció que es fa de les disposicions que ens ocupen consisteix a adaptar-les al contingut de les disposicions transitòries primera i quarta de la LORCA (...)

»En relació amb la disposició transitòria primera hem d'afegir, no obstant això, que la declaració de nul·litat d'una norma transitòria pot plantejar problemes quan, com passa en aquest cas, ja han transcorregut els terminis prefixats.

»Així doncs, no s'ha d'objectar res des del punt de vista constitucional.»

(...)

«IV. (...)»

»El Reial Decret Legislatiu 1298/1986, del 28 de juny, fent ús d'aquesta facultat, va assenyalar a l'article 3 —Caixes d'Estalvi. Requisits dels Consellers—, que l'apartat a) del núm. 1 de l'article 7 de la LORCA quedaria redactat així:

«Ser persona física con residencia habitual en la región o zona de actividad de la Caja»

»havent suprimit, per tant, el requisit que abans s'establí de tenir la nacionalitat espanyola.

»Per la seva banda, l'article 19 del Projecte reproduïx la mateixa modificació d'un requisit exigít per la CEE, les normes de la qual obliguen directament.

»En conseqüència, s'ha de considerar que el Projecte, en incorporar aquesta modificació, s'ajusta a la legalitat constitucional.»

«V. 1. Ens correspon ara examinar el nou paràgraf que s'ha d'inserir en la *lletra b) de l'article 17* de la vigent Llei de Caixes d'Estalvi (...) En primer lloc, haurem d'examinar si, per raó de la matèria, el Parlament de Catalunya és competent per a regular el procediment de designació dels representants de les entitats fundadores de caràcter públic, en els termes que figuren al Dictamen de la Comissió. En segon lloc, haurem de ponderar si aquesta regulació, en el cas que les entitats fundadores siguin corporacions locals (ajuntaments o diputacions), és compatible amb l'autonomia constitucionalment reconeguda a aquestes entitats. I en tercer lloc, haurem de contrastar també la formulació legal que recull el Projecte amb la doctrina del Tribunal Constitucional i, en particular, amb la de la Sentència 49/1988 en relació amb els articles de la LORCA que s'ocupen de la designació dels consellers generals de les caixes.

»2. (...) ens veiem obligats a acotar l'abast del precepte, entenent com a fruit d'una operació interpretativa, que es refereix únicament al cas que les entitats públiques fundadores de caixes d'estalvi siguin corporacions locals, però amb el benentès que si realment la voluntat de l'òrgan legislatiu fos incloure en l'àmbit d'aplicació de la norma tota mena d'entitats públiques, les conclusions a què arribarem potser podrien ser diferents.

»A) El primer dels elements que ofereix el precepte, mereixedor d'una certa atenció, és l'expressió «entitats fundadores de caràcter públic», que utilitza. Una interpretació atenta al sentit propi de les paraules (art. 3.1. del Codi Civil), donat, peü, al nostre parer, per excloure de l'àmbit del precepte aquelles persones jurídiques de caràcter privat (...)

»Feta l'anterior observació, la qüestió que immediatament se suscita és si l'incís reproduït abasta totes les personificacions de Dret públic que legalment poden adquirir la condició de fundadores de caixes d'estalvi. Doncs bé, cal apreciar que el nou paràgraf que ha de completar la lletra b) de l'esmentat article 17 es refereix literalment als «acords del ple» i utilitza, a més, el terme «corporació», la qual cosa indueix a pensar que l'àmbit d'aplicació del precepte ha de quedar circumscrit a aquelles persones jurídico-públiques d'estructura associativa o corporativa, a les quals s'ha referit en general aquest Consell en diverses ocasions i, en especial, en el seu Dictamen núm. 131.

»(...) En aquest sentit, cobraria especial rellevància l'expressió «acords del ple», que conduiria raonablement a reduir l'àmbit d'aplicació de la norma només a aquelles entitats públiques d'estructura corporativa en les quals el suprem òrgan col·legiat de formació de la voluntat de l'entitat rebí la denominació de «ple»: com són les corporacions locals.

(...)

»B) (...) títols competencials que té la Generalitat en matèria de caixes d'estalvi i de règim local (...)

»En la matèria caixes d'estalvi, l'article 12.1.6 EAC atorga a la Generalitat la competència exclusiva, encara que la circumscriu, com ha assenyalat aquest Consell en els dictàmens núms. 94 i 106, a les bases i a l'ordenació de l'activitat econòmica general i a la política monetària de l'Estat, en els termes del que disposen

els articles 38, 131 i els números 11 i 13 de l'apartat 1 de l'article 149 CE; precepte que ha estat interpretat pel Tribunal Constitucional (entre d'altres, STC 48 i 49/1988) en el sentit que reserva a l'Estat la competència sobre les bases de l'ordenació del crèdit, banca i assegurances, i a la Generalitat la legislació de desenvolupament i execució.

«(...) en aquest cas l'Estat ja hagi promulgat la normativa bàsica en matèria de caixes d'estalvi i (...).

»Analitzant la LORCA, no es troba cap precepte que faci esment a la majoria que hauran de respectar els plens de les corporacions locals fundadores de caixes d'estalvi per designar els consellers generals que les representin en les assemblees generals de les dites entitats financeres, i tampoc no s'hi troba cap disposició de la qual es pugui desprendre clarament i naturalment (...) el caràcter bàsic de l'esmentada majoria, ja que segons el Tribunal Constitucional (STC 49/1988, FJ 20), l'únic bàsic en aquesta qüestió és que el nomenament dels consellers generals es faci *directament* per les mateixes corporacions locals interessades (...)

»Això significa que la qüestió de què parlem es tracta d'un assumpte deferit a la competència autonòmica i, per tant, susceptible de comprendre's en les atribucions de la Generalitat de l'article 12.1.6 EAC.

»D'altra banda, aquesta és també la conclusió a què s'arriba mitjançant la lectura de la disposició final quarta de la LORCA (...)

»Com ja hem dit, el règim local es tracta d'un camp o sector que també hem d'examinar des de la perspectiva competencial (...). Atès que per mitjà de la garantia constitucional de l'autonomia local es configura un model d'Estat, correspon a les instàncies centrals la fixació dels principis o criteris bàsics d'aplicació en tot el territori tal com ha destacat la

doctrina del Tribunal Constitucional (STC 32/1981 i 23/1987) i com proclama expressament l'article 149.1.18 CE, que atribueix a l'Estat la competència per a dictar les bases del règim jurídic de les Administracions públiques. Doncs bé, entre aquestes normes bàsiques hi ha l'article 47 de la Llei 7/1985, Reguladora de les Bases del Règim Local, que estableix tota una sèrie de supòsits en els quals caldrà comptar amb una majoria qualificada o reforçada perquè els òrgans col·legiats de les corporacions locals puguin adoptar vàlidament acords, suscitant-se la qüestió de si aquests supòsits s'han de considerar com a taxats i tancats i, per conseqüència, si les Comunitats Autònomes poden legítimament preveure'n d'altres de diferents en l'exercici de les seves competències normatives.

»(...) potser es podria arribar a pensar que els supòsits que contempla el seu apartat 2 (...) són taxats o tancats (...). Però resulta que per tractar-se d'un precepte bàsic *no es pot deixar d'interpretar en clau constitucional* i, per tant, en la indagació del seu sentit s'haurà de partir sempre del principi que les bases, qualssevol que siguin, *només constitueixen un límit* a partir del qual cada Comunitat, en defensa del seu propi interès, i dins el marc de les competències que constitucionalment i estatutària li corresponen, ha de poder legislar lliurement.

»(...) mentre les normes declarades bàsiques per llei no es modifiquin, «les bases en la matèria en qüestió són *en tot cas i únicament* les assenyalades expressament com a tals normes bàsiques...»; tot i afegint que «en definitiva, quan el legislador dicta la legislació bàsica en una matèria, el seu pronunciament té també un sentit negatiu. És a dir, queda delimitat el camp d'allò que és bàsic i d'allò que no ho és.» Entenem que aquesta doctrina és aplicable a l'article 47 de la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local (...).

(...)

»Hem de destacar, així mateix, que en una línia molt semblant es pronuncia la tan esmentada STC 49/1988 en valorar l'al·legació de la part recurrent respecte al fet que de l'article 2.3 LORCA s'havia de considerar bàsic tant la numeració dels grups que han de compondre les assemblees generals de les caixes, com el fet que la dita numeració fos exhaustiva o tancada, ja que sobre aquest últim extrem va declarar que:

«(...) aun cuando los mencionados preceptos de la LORCA han de considerarse básicos en la medida en que tienden a garantizar el carácter representativo de los órganos de gobierno, no pueden, sin embargo, contener una *regulación tan precisa que vacíe de contenido* la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas e impida su adaptación a las características específicas de cada una de ellas (...). Por ello, *no puede estimarse que tenga carácter exhaustivo la enumeración* contenida en esta ley de los grupos que han de estar representados en la Asamblea general (...).»

»Podem, per tant, arribar a la conclusió que sense infringir la normativa bàsica de l'article 47 de la Llei 7/1985, ja esmentada, és possible establir altres supòsits de majories qualificades o reforçades per a la vàlida adopció d'acords per les entitats locals, diferents dels que enumera el referit article.

(...)

»En conseqüència, opinem que el paràgraf que segons el Dictamen de la Comissió s'haurà d'incorporar a la lletra b) de l'article 17 de la Llei de Caixes, quan es tracti de caixes fundades per les corporacions locals, es pot inscriure perfectament en les competències exclusives de la Generalitat sobre règim local (art. 9.8 EAC) i sobre caixes d'estalvi (art. 12.1 EAC).

»3. (...) anàlisi de si l'exigència d'una majoria reforçada o qualificada per als acords del ple de les corporacions locals fundadores de caixes d'estalvi, nomenant o designant els consellers generals que els corresponguin, és contrària a l'autonomia local, la qual, com sabem, està constitucionalment garantida (...).

(...)

»(...) el fet que el legislador assenyali per a algunes matèries un "quòrum" més o menys elevat per a l'adopció d'acords pels òrgans col·legiats de les corporacions locals, entra de ple en les seves atribucions i res no condueix que pugui ser entès com una ingerència injustificada en l'àmbit de l'autonomia local, ja que només és el resultat de la forma en què aquesta autonomia ha quedat concebuda per la Constitució.

»4. Entrem, finalment, a considerar la tercera de les qüestions que plantejarem al principi, relativa a la necessitat de prendre com a paràmetre de constitucionalitat del precepte la doctrina del Tribunal Constitucional plasmada en la Sentència 49/1988 (...) 5 LORCA (...).

»Sobre aquest darrer precepte, el fonament jurídic 20 d'aquesta sentència assenyalava que:

«El artículo 5 establece el nombramiento directo de las personas o Entidades fundadoras. La norma puede considerarse básica entendiéndose por nombramiento directo el que se lleva a cabo por los fundadores sin que pueda mediar una normativa estatal o comunitaria que imponga o condicione la forma de proceder a ese nombramiento (...).»

»(...) pensem que la normativa estatal o comunitària a què es refereix la sentència només és aquella que pogués *mediatitzar o supeditar el nomenament a l'aprovació o a la decisió d'un tercer aliè* a la corporació local, convertint allò que ha de ser directe, efectiu i determinant en quelcom in-

directe, interferit o condicionat, però no aquelles que regulin la presa d'acords pels plens de les corporacions locals respectives, atès que tan directe s'ha de conceptuar un nomenament acordat per majoria simple com un altre pres per majoria qualificada o reforçada, ja que, com hem dit abans, són coses que no tenen res a veure.

(...)

» Així doncs, des d'aquest tercer i darrer punt de vista, tampoc no es pot qualificar d'inconstitucional el nou paràgraf afegit a l'apartat b) de l'article 17 de la Llei 15/1985, de Caixes d'Estalvi, si més no en la interpretació que hem preconitzat sobre el seu abast.

» 5. El fet que el paràgraf de què es tracta, i en la interpretació que n'hem fet, manqui de substància o de transcendència constitucional, fa que les esmenes n.ºs. 5 i 6 de les reservades per a discutir en el ple i que preconitzen la supressió del dit paràgraf, s'hagin d'entendre també constitucionals i fruit tan sols d'una opció política diferent a la que reflecteix el Projecte.»

«VI. Finalment, farem una breu referència a aquelles esmenes que impliquen l'addició de noves normes sobre aspectes no contemplats pel Projecte de Llei objecte de dictamen.

» 1. *L'esmena n.ºm. 3* (...) l'hem de qualificar de correcta des del punt de vista constitucional i estatutari, perquè no té cap incidència en aquest àmbit normatiu superior, sempre que s'entengui que les dites condicions es puguin complir dins del marc de la legislació laboral i no su-

posin l'exigència d'uns requisits d'impossible realització.

» 2. *Les esmenes n.ºms. 7, 8, 9, 10 i 11* (...) resulta adequada al bloc de la constitucionalitat i constitueix una opció legislativa diferent i lícita que el Parlament pot acollir o rebutjar.

» 3. *L'esmena n.ºm. 20* (...) Tampoc en aquest cas no es plantegen problemes d'adequació als textos constitucional i estatutari, perquè es tracta d'assumptes de lliure apreciació pel legislador ordinari.

» 4. *L'esmena n.ºm. 21* (...) En ambdós casos es tracta d'una opció de legalitat ordinària que no suscita problemes des de l'òptica de la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut.

» 5. (...) *L'esmena n.ºm. 22*, en la qual es tracta de la inclusió d'un nou capítol intitulat «El defensor del client». (...)

» (...) atès que les caixes d'estalvi presenten una incontrovertible naturalesa social, la introducció d'un «defensor del client» en el projecte de llei que ara ens ocupa no mereix ser considerada amb la mateixa perspectiva que es dóna en altres casos, i tampoc no seria inconstitucional ja que no suposaria una desvirtuació del model organitzatiu bàsic de les caixes que la Constitució i l'Estatut d'Autonomia han reservat a l'Estat.

Vot particular

Francesc de Carreras formula la seva discrepància respecte del contingut del Fonament V del dictamen i considera que l'art. 17.b del projecte és inconstitucional.

Dictamen núm. 159, sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 4/1989, de l'Estat, de 27 de març, de conservació dels espais naturals i de la flora i la fauna silvestres.

Sol·licitants:

Govern de la Generalitat i més d'una desena part dels diputats de la Cambra, del Grup Parlamentari de Convergència i Unió

Ponent:

J. A. González Casanova

Resum de les principals qüestions estudiades

Per tal de determinar la possible vulneració de les competències de la Generalitat per part de la Llei 4/1989, de 27 de març, de Conservació dels Espais Naturals i de la Flora i la Fauna Silvestres i atès que, malgrat el seu títol, la Llei estén la seva regulació a tots els recursos naturals, el dictamen es veu en la necessitat de considerar les múltiples competències que la Generalitat té constitucionalment i estatutària reconegudes sobre aquest ampli sector material (9.16.10.17.7 EAC; 10.11.1.7 EAC i 12.1.2.4 EAC, etc.). Així com, i per concretar-ne l'abast, a posar-les en relació tant amb les competències específiques reconegudes a l'Estat (149.1.22.25, etc., CE) com amb les que indirectament poden limitar-ne el seu abast (149.1.13.23 CE).

Bàsicament, però, el dictamen s'esforça per establir la relació existent, a efectes competencials, entre la matèria «espais naturals protegits» i la de «protecció del medi ambient», reiterant i aprofundint la doctrina establerta en el dictamen número 3 del Consell Consultiu.

Conclusió

«Atesos els raonaments continguts en els fonaments precedents, opinem que:

»*Primer.* Són inconstitucionals els articles 4.1; 5.2; 8; 15; 19.2; 21.3; 22 (i 21.1 per connexió); 23; 24; 36.1.b); 36.3, incís final, i les disposicions addicionals segona i cinquena de la Llei 14/1989, de 27 de març, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

»*Segon.* Es poden considerar inconstitucionals, si no s'interpreten com s'ha exposat en el dictamen, els articles 10.1; 21.4; 33.4, últim incís, i 35.4, segon paràgraf.

»*Tercer.* Es poden considerar constitucionals, sempre que s'interpretin com s'ha exposat en el dictamen, l'article 25, últim incís, la disposició addicional sisena i la disposició transitòria segona.»

Extracte dels fonaments

«II. Si l'objecte del nostre dictamen és considerar la possible vulneració de les competències de la Generalitat per part de la Llei estatal que acabem de descriure, ens cal precisar quines són les corresponents a cadascuna de les parts en les diverses matèries que la Llei contempla.

»1. Ja hem vist que l'exposició de motius proclama un abast material que va més enllà del que promet el títol de la Llei. En efecte, segons l'article primer, l'objecte és establir normes de protecció, conservació, restauració i millora dels recursos naturals i, en particular, les relatives als espais naturals i la flora i la fauna silvestres. Aquesta normativa pretén donar compliment al mandat constitucional de l'article 45.2 CE (...).

»A més, en l'article primer de la Llei s'afirma que aquesta normativa sobre els recursos naturals es fa de conformitat

amb allò que disposa l'article 149.1.23 CE i, per tant, hem d'entendre que és la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient la que és invocada aquí per justificar el caràcter bàsic dels articles de la Llei relacionats amb la disposició addicional cinquena.

»Tanmateix, dels principis inspiradors de la Llei, continguts a l'article 2.1, i dels mandats que el legislador fa a les Administracions públiques competents per a donar-hi compliment (art. 2 punts 2, 3 i 4) així com de tot l'articulat, la matèria «protecció del medi ambient» gairebé no apareix com a suport de possibles competències estatals o autonòmiques, amb una sola referència, indirecta, potser, en l'article 4.4.e (...).

»Per tant, no sembla que sigui la «protecció del medi ambient» la matèria objecte fonamental de regulació, sinó la protecció dels recursos naturals en general i els espais naturals i la flora i la fauna silvestres, en particular, la qual cosa ens obligarà a considerar les múltiples competències específiques que la Generalitat té estatutàriament respecte a un conjunt material tan ampli. Però és evident que haurem de posar-les en relació amb aquella altra referida a la protecció del medi ambient, la qual, sense perjudici del que hem dit, ofereix també una immensa generalització com a «matèria» (tot i que sigui de forma indirecta), ja que, en la vida de la nostra societat actual, gairebé tot és susceptible de requerir la defensa i restauració del medi ambient si es vol assegurar el dret de tothom, proclamat a la Constitució, de disposar d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona (art. 45.1 CE).

»D'altra banda, pel que fa a la utilització racional dels recursos naturals, el títol II de la Llei preveu expressament llur planificació per part de les Administracions competents així com directrius reglamentàries del Govern de l'Estat, per

establir i definir criteris i normes generals de caràcter bàsic reguladores de la gestió i ús dels recursos naturals, a les quals s'hauran d'ajustar en tot cas els Plans de les Comunitats Autònomes. Tot això significa que, en el cas que ens ocupa, haurem de tenir en compte, com és usual, no solament les competències de la Generalitat en les diverses matèries que integren el concepte genèric de «recursos naturals», sinó també les limitacions que les acoten en virtut de les competències estatals sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

»Les múltiples competències que la Generalitat pot exercir estatutàriament sobre «recursos naturals» i que poden ser afectades per la legislació estatal que regula aspectes de la seva protecció, conservació, restauració i millora, es refereixen a una gran quantitat de matèries, de les quals, a tall d'exemple, esmentarem tan sols l'agricultura (12.1.4 EAC), aigües (9.16 i 10.11 EAC), aprofitaments forestals i hidràulics (9.10 i 9.16 EAC), aqüicultura (9.17 EAC), caça (9.17 EAC), mines (12.1.2 EAC), pastures (9.10 EAC), pesca (9.17 i 10.1.7 EAC), ramaderia (12.1.4 EAC), regadius (9.16 EAC), etc.

»Pel que fa a les competències que poden relacionar-se justificadament amb la protecció del medi ambient, la Generalitat pot veure afectades, entre d'altres, les que té en matèria d'abocaments industrials i contaminants (11.10 EAC), indústria (12.1.2 EAC), ordenació del territori i del litoral (9.9 EAC), habitatge i urbanisme (9.9 EAC), espais naturals protegits (9.10 EAC) i, en darrer terme, la mateixa competència de protecció del medi ambient (10.1.6 EAC), si bé acorada expressament per les bases estatals.

»(...) creiem necessari aclarir la relació existent, a efectes competencials, entre la

matèria «espais naturals protegits» i la de «protecció del medi ambient». (...).

»2. La STC 69/1982, del 23 de novembre, ha qualificat la competència de la Generalitat sobre «espais naturals protegits» de «exclusiva en sentido estricto» per raó que «como los espacios naturales protegidos no están expresamente incluidos en el artículo 149.1 CE y sí lo están como materia sobre la cual tiene la Generalidad competencia exclusiva en el artículo 9.10 de su Estatuto (...).

»(...) però la mateixa sentència sembla contradir en un altre lloc aquesta afirmació, ja que, segons el Tribunal, la referència que fa l'article 9.10 EAC de l'article 149.1.23 CE («La Generalitat té competència exclusiva sobre les matèries següents: (...) monts, aprofitaments i serveis forestals, vies pecuàries i pastures, *espais naturals protegits*, i tractament especial de zones de muntanya, *d'acord amb allò que disposa el número 23 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució*»), «significa que la competencia legislativa de la Comunidad catalana sobre espacios naturales protegidos habrá de ejercerse de acuerdo con la legislación estatal básica sobre protección del medio ambiente, pues, *guardando como guardan una y otra materia una evidente conexión objetiva*, el Estatuto catalán, aunque asuma respecto a ellas competencias de distinta amplitud (arts. 9.10 y 10.1.6), ha querido que su legislación sobre espacios naturales protegidos respete las normas básicas estatales relativas al más amplio sector de la protección del medio ambiente».

»A una conclusió similar, basada en altres raons, vam arribar en el nostre Dictamen núm. 3 (...), dient que «la potestat legislativa de la Generalitat en matèria d'espais naturals protegits s'ha de situar en el marc de la legislació estatal bàsica». (...). La conseqüència extrera pel Tribunal Constitucional ha estat, com sabem, que en virtut d'aquest precepte

l'Estat té competència exclusiva en matèria de legislació bàsica sobre espais naturals protegits i, per tant, la competència de la Generalitat està acotada per aquesta legislació. Tanmateix, l'única legislació bàsica que a l'Estat atorga l'esmentat precepte és la que correspon a la matèria d'espais i aprofitaments forestals i vies ramaderes i la referida a la «protecció del medi ambient».

»El fet que aquesta legislació bàsica sobre protecció del medi ambient s'hagi establert, segons l'article 149.1.23 CE, «sens perjudici de les facultats de les Comunitats Autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció» ens permet fàcilment relacionar aquesta legislació bàsica amb la competència que la Generalitat també té, en virtut de l'article 10.1.6 EAC, sobre protecció del medi ambient i que està acotada per aquesta, sens perjudici de normes addicionals. És, doncs, aquest concepte estatutari el que s'ha de relacionar amb les bases del 149.1.23 CE i no el 9.10 EAC quan parla dels «espais naturals protegits».

»Els únics «espais» que estan sotmesos a la legislació bàsica de l'Estat, segons aquest article estatutari i la Constitució, són els «forestals» en general, sentit que reforça la referència a «montes» que fa la versió castellana de la Constitució. La competència exclusiva de la Generalitat sobre els «espais naturals protegits» no té cap acotació limitadora per aquesta via. En tot cas, com hem dit sovint, caldrà referir-se a les competències «verticals» de l'Estat (les bases de la planificació de l'activitat econòmica, principalment) per trobar algun tipus de limitació indirecta a la competència exclusiva de la Generalitat en aquesta matèria. D'altra banda, i atès el caràcter pràcticament omnicomprensiu del modern concepte de «medi ambient», la seva extensió fins al punt d'utilitzar-lo per absorbir, per connexió,

qualsevol altra competència sobre una altra matèria és contrària a la ja coneguda i repetida jurisprudència constitucional sobre els il·lícits procediments de buidar de contingut el quadre de competències.

»En conclusió, creiem que la Generalitat té competència exclusiva «en sentit estricte» en matèria d'«espais naturals protegits»; la qual cosa implica, als efectes d'aquest dictamen, que cap de les bases contingudes a la Llei no li podrien ser imposades *per aquesta sola raó material* en connexió amb una pretesa «protecció del medi ambient». (...)

»Això no vol dir que l'Administració titular de la competència sobre espais naturals protegits no hagi de tenir en compte el mandat constitucional de l'article 45 CE i que el seu exercici pugui resultar indirectament acotat per la competència estatal de l'article 149.1.23 CE.»

«III. (...) En aquest fonament tercer ens referirem a l'article 1 de la Llei (únic del títol primer sobre el qual se'ns consulta) i als articles 4, 5, 6 i 8, del títol segon, dedicats al planejament dels recursos naturals. Tots els articles esmentats són declarats normes bàsiques per la disposició addicional cinquena.

(...)

»2. Els articles 4, 5, 6 i 8 s'han d'anàlitzar conjuntament, ja que és tot el títol II el que resulta problemàtic. (...)

»A la vista dels articles descrits, sembla que la voluntat del legislador ha estat prescriure la planificació dels recursos naturals per tal d'adequar-ne la gestió als principis inspiradors de la Llei (art. 2.1). Aquest mandat es fa respecte a totes «les Administracions públiques competents», les quals hauran d'elaborar i aprovar uns plans ordenadors (llur denominació és irrellevant) amb poder *derogador* sobre altres instruments d'ordenació territorial o física existents i amb poder *limitador* de les determinacions d'instruments sem-

blants futurs, les quals no podran *alterar o modificar* les seves.

(...)

»(...) *Tot i que s'acceptés* que l'Estat té competència per a planificar la gestió dels recursos naturals del territori nacional com a poder públic al qual la Constitució ordena de vetllar per la seva utilització racional (art. 45.2 CE) i deixant de banda ara que el concepte d'«utilització racional» no és forçosament idèntic al de «planificació», no sembla que l'Estat tingui competència per a prescriure a les Comunitats Autònomes, amb caràcter de norma bàsica, la planificació de *llurs* recursos naturals. L'Estat únicament està habilitat per dictar les bases de les planificacions de manera que no impedeixin el ple exercici de les competències pròpies de les Comunitats Autònomes. (...)

»(...) creiem que, sense necessitat d'anàlitzar el caràcter materialment bàsic del contingut mínim dels Plans d'Ordenació dels Recursos Naturals i de determinats requisits de procediment, tal com s'estableixen en els articles 4.4 i 6, respectivament, es pot considerar que la planificació imperativa a la qual sotmet l'article 4.1 les Comunitats Autònomes no té fonament competencial per part de l'Estat. Així mateix, les previsions dels articles 5.2 i 8 no sembla que respectin les competències legislatives autonòmiques en la mesura que el primer no exclou la prevalença dels plans estatals sobre altres instruments d'ordenació territorial o física existents o futurs de les Comunitats Autònomes, i, el segon preveu que aquestes s'hauran d'ajustar *en tot cas* a les directrius conjunturals del Govern sobre la gestió i l'ús dels recursos naturals. Opinem, per tant, que els articles 4.1, 5.2 i 8 vulneren l'ordre de competències i són inconstitucionals, com també els altres que hi estiguin directament relacionats.

»En aquest sentit, hem de recordar

que el Tribunal Constitucional ha declarat reiteradament —i, en concret, entre d'altres, a les setències 69 i 80/1988, del 19 i 28 d'abril, 182/1988, del 13 d'octubre, 248/1988, del 20 de desembre, i 13/1989, del 26 de gener— que les bases s'han de concretar per llei votada en Corts i només excepcionalment per reglament: regla que incompleix clarament l'article 8.»

«IV. En aquest fonament analitzarem un conjunt d'articles que tracten de la protecció específica dels espais naturals, matèria sobre la qual ja hem vist que la Generalitat té competència exclusiva. (...)

»1. (...)

«(...) l'article 10.1 no prejutja cap dificultat o impossibilitat perquè la Generalitat pugui declarar espai natural protegit i, fins i tot, espai d'interès nacional zones territorials de la Comunitat Autònoma catalana. Insistim que l'article esmentat parla d'espais del territori espanyol que «podrán ser declarados protegidos», sense especificar quina Administració exercirà la competència corresponent. Ara bé, respecte al seu darrer incís «de acuerdo con lo regulado en esta ley» només serà constitucional en els aspectes d'aquesta regulació que a la seva vegada ho siguin. Respecte a l'article 15, en exigir l'elaboració i aprovació prèvies del corresponent Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals de la zona on estiguin situats els parcs i les reserves cau en la mateixa incorrecció que hem destacat en l'article 4.1 i per tant vulnera l'ordre de competències.»

(...)

«V. Dintre del títol III de la Llei, dedicat a la protecció dels espais naturals, considerarem ara els articles 21, 22, 23, 24 i 25.

(...)

»3. L'article 21.3 estableix literalment que «La declaración y gestión de los espacios naturales protegidos a que se refiere el capítulo anterior corresponderá al Estado cuando tengan por objeto la protección de bienes de los señalados en el artículo 3 de la Ley 22/1988, del 28 de julio, de Costas».

»L'esmentat article de la Llei de Costes declara com a béns de *domini públic marítimo-terrestre estatal*, en virtut del que disposa l'article 132.2 CE, la ribera del mar i de les ríes (incloent-hi la zona marítimo-terrestre i les platges), el mar territorial i les aigües interiors i els recursos naturals de la zona econòmica i la plataforma continental.

»En el nostre Dictamen núm. 148 sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei de Costes esmentada, vam expressar el nostre parer en el sentit que tant la doctrina com la jurisprudència constitucional distingeixen entre la titularitat d'un bé de domini públic i les competències públiques que el puguin afectar. El titular d'aquestes competències pot ser diferent del titular del domini i, en tot cas, aquest últim, pel sol fet de ser-ho, no absorbeix les competències que s'exerceixen sobre el bé públic en qüestió.

»Com sabem, la Generalitat té competència exclusiva sobre espais naturals protegits i, per tant, pot declarar i gestionar-los, fins i tot quan el titular del domini públic en el qual estiguin situats sigui l'Estat. Aquesta titularitat no pot ser una excepció a la competència autonòmica, com prescriu l'article 21.3. En conseqüència, l'esmentat precepte vulnera l'ordre de competències i ha de ser considerat inconstitucional.

»4. L'article 21.4 estableix que, així mateix, correspon a l'Estat la *declaració* dels espais naturals protegits quan aquests estiguin situats en el territori de dues o més Comunitats Autònomes. En aquest

supòsit, es convindran, segons diu la Llei, entre l'Estat i les Comunitats Autònomes afectades, les *modalitats de participació de cada Administració en la gestió* de l'espai natural del qual es tracta i en correspondrà a l'Estat la coordinació.

»Ara bé, l'Estat no té competència sobre espais naturals protegits dintre de l'ordre de distribució de competències establert per l'article 149.1 CE, ni sembla que la que té sobre protecció del medi ambient pugui substituir-la fins al punt de buidar les que tinguin les Comunitats Autònomes. Haurien de ser, en tot cas, les Comunitats Autònomes competents, afectades per l'existència d'un espai natural intercomunitari que es consideri dignes de protecció, les que estarien legitimades per declarar-lo com a tal respecte a aquella part que estigui situada en el propi territori.

(...)

»(...) És cert que la dificultat de gestió parcel·lada de l'espai intercomunitari podria ser al·legada per justificar la intervenció de l'Estat com a poder públic, però, en aquest sentit, la fórmula de gestió contemplada a l'article 21.4, segon paràgraf, ens semblaria correcta solament si s'entengués que el que hauran de convenir l'Estat i les Comunitats Autònomes és la participació de cada Administració *en la mesura que aquesta sigui competent* i, per tant, sense prejudicar ara quina matèria nodreix la competència a part de la d'«espais naturals protegits». En segon lloc, semblaria també justificat que l'Estat pogués coordinar la gestió, sempre que s'interpreti la coordinació de la qual tracta el precepte, bé com la competència que neix de l'article 140.1.13 CE (coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) i que mai no podria vulnerar les competències autonòmiques, o bé com una col·laboració, necessària en un Estat compost (...)

»En definitiva, el precepte és inconsti-

tucional si no s'interpreta que la declaració per part de l'Estat és fruit d'un conveni voluntari de col·laboració entre ell i les Comunitats Autònomes competents afectades per tal de resoldre el problema, d'interès general, de protegir un espai natural d'àmbit físic intercomunitari mitjançant la seva gestió coordinada, el precepte respectaria l'ordre de competències i podria ser considerat constitucional.

»5. L'article 22.1 defineix una categoria específica de parcs —els parcs nacionals— com «aquellos espacios que, siendo susceptibles de ser declarados como Parques, por Ley de las Cortes Generales se declare su conservación de interés general de la Nación con la atribución al Estado de su gestión y la correspondiente asignación de recursos presupuestarios». En el punt 2 de l'article es fonamenta la declaració d'interès general en el fet d'apreciar que l'espai sigui «representativo de alguno de los principales sistemas naturales españoles» i es crea la «Red de Parques Nacionales» per a la millor conservació de tots els que siguin declarats com a tals. En el punt 3 s'atorga a les Comunitats Autònomes la proposta a l'Estat de declarar com a parc nacional els espais naturals que reuneixin determinats requisits i siguin considerats com d'interès general per a la Nació.

»No cal repetir el que hem dit ja sobre la competència exclusiva de la Generalitat pel que fa a la declaració i gestió de parcs en el seu territori (reconeguda implícitament en l'article 21.1 de la Llei dictaminada) i la manca de competència estatal per raó de la matèria d'espais naturals protegits. Ni tans sols com a competència sobre legislació bàsica en matèria de protecció del medi ambient es podria justificar el buidatge total que suposa impedir a la Generalitat la declaració i la gestió de parcs nacionals en el seu territori. D'altra banda, dèiem, en el nostre Dictamen

núm. 3, ja esmentat, que «la determinació de denominacions d'aquesta mena, fonamentades en la concurrència de qualitats que, per excepcionals, es tenen per protegibles, és *objectiva*», de la qual cosa deduïem que no hi ha cap obstacle perquè el Parlament de Catalunya declari d'interès nacional un espai natural del territori de la Comunitat Autònoma, entenent per interès nacional el de tot l'Estat. La mera proposta de declaració suposa negar la potestat que, tant en matèria d'espais naturals protegits com de protecció del medi ambient, correspon a la Generalitat.

»En conseqüència, considerem que l'article 22 dictaminat i, en connexió amb ell, l'últim incís de l'article 21.1, «sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo siguiente», són contraris a l'ordre de competències, vulneren l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i, per tant, són inconstitucionals.

»6. L'article 23 (...)

»En coherència amb el que prescriu l'article 22, sembla deduir-se del precepte que a les Comunitats Autònomes en la seva totalitat se'ls reserva una col·laboració en la gestió estatal dels parcs nacionals de tipus complementari i tuitiu. En coherència també amb el que hem dit sobre l'anterior article, considerem que, per connexió amb aquest, l'article 23 vulnera l'ordre de competències, sense que això suposi rebutjar les fórmules de col·laboració quan siguin constitucionalment legítimes.

»7. L'article 24 (...)

»Tant si s'interpreta que el pla d'ordenació de la zona correspon iniciar-lo i portar-lo a terme a l'Administració autonòmica competent com a l'estatal (doble interpretació a la qual obliga la confusa redacció del precepte), la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'espais naturals protegits (que inclou, sens dubte, la protecció preventiva d'un espai natural) sembla que és vulnerada

per aquesta disposició imperativa, ja que si és l'Estat qui inicia el pla, se substitueix en les funcions executives autonòmiques, i si *ha de ser* la Generalitat qui l'iniciï per prescripció d'aquesta norma ens trobaríem en el supòsit, ja dictaminat, de l'article 4.1, que hem considerat com a contrari a l'ordre de competències.

»En conseqüència, creiem que l'article 24 és també inconstitucional.

»8. L'article 25 (...)

»(...) la Generalitat és competent en matèria de protecció del medi ambient, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, i tot i que ha d'elaborar els plans hidrològics corresponents a la conca del Pirineu Oriental (única que conté aigües que corren íntegrament dins de Catalunya) d'acord amb el Pla Hidrològic Nacional (art. 38.6 de la Llei d'Aigües), està legitimada per introduir-hi mesures de protecció de zones humides que consideri necessàries. Així, l'article 11 de la Llei 12/1985, d'Espais Naturals, ja esmentada, estableix que «totes les zones humides han d'ésser preservades de les activitats susceptibles de provocar-ne la recessió i la degradació, mitjançant les normes corresponents aprovades pels Departaments corresponents».

»En conseqüència, l'últim incís del precepte serà constitucional si s'entén que les mesures a què es refereix són exclusivament tècniques complementàries i de caràcter bàsic.»

»VI. (...)

»1. Els articles 26 i 28 (...) En el supòsit que l'esmentada autorització es concedeixi per raó d'investigació científica, el punt 4 de l'article 28 prescriu que «la decisió pertinent se adoptarà teniendo en cuenta los criterios que fije la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de acuerdo con el informe emitido sobre los mismos por el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología».

»Llevat d'aquest últim punt, que analitzarem amb cert detall a continuació, no trobem cap vulneració de les competències de la Generalitat en els articles analitzats. Les normes programàtiques que s'hi inclouen són prou àmplies i genèriques i les actuacions que s'hi preveuen s'assignen explícitament o implícitament a les administracions i òrgans que siguin competents.

»Pel que fa a la necessitat de tenir en compte els criteris que fixi la «Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología» per part de l'òrgan competent que ha d'autoritzar, per raó d'investigació científica, deixar sense efecte alguna de les prohibicions contingudes a l'article 26.4 de la Llei, hem de dir que aquesta necessitat no és, per ella mateixa, matèria que pugui ser bàsica, malgrat que aquells criteris poguessin ser-ho en el cas d'adoptar el caràcter de norma legal. (...)

»Des de la perspectiva de les competències de la Generalitat en matèria d'investigació (art. 9.7 EAC) i sens perjudici del foment i de la coordinació que pugui fer l'Estat, la nostra administració autonòmica pot crear, sostenir i tutelar centres destinats a la investigació i crear comissions i consells d'assessorament i consells científics als quals es pugui recórrer per establir criteris i lliurar informes com els esmentats al punt 4 de l'article dictaminat.

»Ara bé, la redacció del precepte ens sembla que redueix molt el caràcter imperatiu dels «criteris» que haurien d'afectar la decisió de l'autoritat administrativa competent de la Generalitat. «Tenir en compte» tant pot significar «atenir-se» als criteris com «tenir-los en consideració», «valorar-los», «regir-se per ells d'una manera ponderadament discrecional», diferentment de les directrius, més directes i imperatives. Atès el caràcter de col·laboració que la protecció de la natu-

ra imposa a les administracions encarregades de la seva protecció, no sembla que gaudir d'una ponderada discrecionalitat en el seguiment d'uns criteris tècnics o científics, aportats per col·laborar en la defensa d'animals silvestres pugui considerar-se atemptador de les competències autonòmiques.»

«VII. (...)

»1. L'article 33.1 (...) interessa destacar el punt 4, segons el qual, el contingut i l'aprovació dels plans tècnics s'ajustaran a les normes i els requisits que a aquest efecte estableixin les Comunitats Autònomes i, si s'escau, als Plans d'Ordenació de Recursos de la zona.

»Aquesta darrera previsió pot ser inconstitucional si es connecta amb allò que estableix l'article 24. Excepte el que acabem de dir, no veiem en aquest article cap vulneració de l'ordre de competències de la Generalitat.

»2. L'article 35.1 i 2 (...)

(...) el segon paràgraf del punt 4 de l'article 35 afirma que «el certificado expedido por dicho Registro Nacional será requisito necesario para conceder, en su caso, la correspondiente licencia de caza o pesca».

Ja hem vist que l'atorgament de les llicències de caça i pesca (que en el cas de Catalunya correspon a la Generalitat) és reconeguda als òrgans competents de les Comunitats Autònomes en el punt 2 de l'article dictaminat i que el Registre Nacional d'Infractors es nodreix de les dades aportades pels registres autonòmics similars. Sembla, doncs, que el certificat que cal per a la llicència no solament no impedeix que la Generalitat exigeixi el del seu propi registre, sinó que certificaria en definitiva una situació que ja coneix l'òrgan competent autonòmic. Es tractaria, per tant, d'una mesura executiva irrellevant si la redacció del precepte no li atorgués el caràcter de *necessari*. Si s'in-

terpretés que la Generalitat no pot concedir la corresponent llicència sense el certificat del Registre Nacional estaria desproveïda d'una facultat d'execució que li correspon en virtut de la seva competència exclusiva en matèria de pesca en aigües interiors, fluvial i lacustre i caça (art. 9.17 EAC); per tant, en aquest cas, l'esmentat paràgraf seria inconstitucional.»

«VIII. (...)

»1. *L'article 36.1 (...)*

»La coordinació de la qual parla l'article 36.1.b) inclou totes les actuacions (compreses les de les Comunitats Autònomes) en matèria de protecció de la flora i la fauna silvestres, incloent-hi les derivades del compliment de les normes internacionals o de dret intern comunitari, del qual l'Estat és responsable com a garantidor (art. 93 CE).

»Si la coordinació de què parla aquest article s'entengués com a expressió d'una competència per a coordinar que anés més enllà de la col·laboració que és inherent al model d'Estat, seria inconstitucional per no tenir l'Estat competència per a coordinar en la matèria del medi ambient ni tractar-se d'un cas subsumible en la coordinació general de l'activitat econòmica.

Quant al *punt 3*, el considerem inconstitucional per connexió amb l'article 8, pel que fa a les directrius per a l'ordenació dels recursos naturals.»

(...)

«IX. (...)

»2. *La disposició adicional segona (...)*

L'ampliació que es fa ara del contingut del Reial Decret Legislatiu per la Llei sobre la qual dictaminem, i a la qual la disposició adicional segona confereix caràcter bàsic, no pot tenir per a la Generalitat aquest caràcter, ja que ella és la competent per a aplicar directament la directriu comunitària, que a més en aquest cas és particularment detallada, desenvolupant-la amb llibertat dintre del respecte als mínims que s'hi consagren.

(...)

»En conseqüència, l'ampliació del contingut del Reial Decret Legislatiu 1302/1986 no pot limitar la competència de la Generalitat per a desenvolupar, pel seu compte i amb la discrecionalitat que li correspon, la Directriu comunitària 85/377 i, per tant la disposició adicional segona no pot tenir caràcter bàsic.

»3. *La disposició adicional cinquena* declara que són normes bàsiques, als efectes del que preveu l'article 149.1.23 CE, els articles 1, 2, 4, 5, 6, 8 al 19, 21 al 31 i 33 al 41, així com les disposicions additionals 1.a, 2.a, 4.a i 5.a i la disposició transitòria 2.a de la Llei dictaminada.

»En la mesura que alguns dels esmentats preceptes hagin estat dictaminats com a no bàsics, la disposició adicional que els confereix el caràcter de norma bàsica no podem considerar-la com a tal respecte als esmentats preceptes de la Llei i, per tant, és inconstitucional.»

(...)

Dictamen núm. 161, sobre l'adequació constitucional i estatutària del Projecte de Llei d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

Sol·licitants:

Tots els grups parlamentaris

Ponent:

Antoni Bayona i Rocamora

Resum de les principals qüestions estudiades

El dictamen fa en primer lloc un estudi del marc competencial legitimador del Projecte de Llei i analitza, per tant, l'abast de les competències que corresponen a l'Estat central i a la Generalitat de Catalunya en matèria de: Organització de l'Administració de la Generalitat (9.1 i 10.1.1 EAC; 149.1.18; 147.2.c); 148.1.1 CE); procediment administratiu (149.1.18 CE i 9.3 EAC); règim jurídic i responsabilitat de les Administracions públiques (149.1.18 CE; 101.1 EAC). En un segon moment, aborda els problemes concrets que des de la perspectiva constitucional i estatutària plantegen els diferents articles del Projecte de Llei i les esmenes reservades per defensar en el Ple.

Conclusió

«Aresos els raonaments continguts en els fonaments precedents, opinem que el Projecte de Llei de Règim Jurídic i Administració de la Generalitat de Catalunya s'adequa a la Constitució i a l'Estatut de Catalunya, llevat dels articles 1.2; 66; 70.2; 84.1, últim incís, i 85.1».

Extracte dels fonaments

«I. (...) 4. Per a una millor sistemàtica expositiva del dictamen tractarem les qüestions que planteja el projecte de llei seguint l'ordre següent:

«A) En els fonaments II, III i IV estudiarem el marc competencial en funció del qual es pot legitimar el projecte de llei, tenint en compte les competències que l'Estatut reconeix a la Generalitat i les que la Constitució reserva a l'Estat.

«B) En els fonaments V i VI estudiarem la regulació que dels aspectes organitzatius i de procediment administratiu fa el projecte de llei, fent referència als preceptes que poden tenir transcendència constitucional i estatutària.

«C) En els fonaments VII a X examinarem diverses qüestions concretes que planteja el projecte de llei, sempre des de la perspectiva constitucional i estatutària, com són el procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general (FJ VII), l'article 70 que és objecte d'una petició específica de dictamen (FJ VIII), les circulars i instruccions que poden dictar els secretaris generals i els directors generals (FJ IX) i la responsabilitat patrimonial de l'Administració de la Generalitat (FJ X).»

«II. 1. Una part important del projecte de llei, pel seu contingut i extensió, es refereix, com s'ha dit, als *aspectes organitzatius* de l'Administració de la Generalitat. (...).

»La competència que regula aquesta matèria troba un fonament clar en el mateix principi d'autonomia. És admès sense discussió que qualsevol institució que té reconeguda per la Constitució o l'Estatut la seva autonomia, disposa de capacitat per dotar-se de la seva pròpia organització.

»Ara bé, d'això tampoc no es pot deduir que aquesta capacitat autorganitzativa s'hagi d'entendre en sentit absolut. Tant pel que fa a l'Estat, com a la Generalitat, la Constitució i l'Estatut estableixen ja directament previsions en aquesta matèria, que no poden ser desconegudes. (...).

»2. Establert aquest marc institucional bàsic en la norma estatutària, cal encara plantejar-se en quins temes es pot exercir la potestat organitzativa sobre les pròpies institucions i, en concret, si aquesta pot quedar limitada per la normativa estatal. La resposta a aquesta qüestió comporta l'anàlisi del sistema de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat, en allò que pot afectar aquesta matèria.

»D'acord amb l'article 9.1 EAC, la

Generalitat té competència exclusiva sobre l'organització de les seves institucions d'autogovern. Si aquest fos l'únic títol competencial aplicable podríem parlar, doncs, d'una competència exclusiva i exclouent de qualsevol norma estatal. (...).

»No obstant això, poden sorgir dubtes sobre l'abast que cal donar a l'expressió «institucions d'autogovern» que utilitza l'article 9.1 EAC. En aquest sentit hi caben, essencialment, dues lectures. Una d'estricta, segons la qual per institucions d'autogovern hauríem d'entendre les institucions de naturalesa «política» (...). I una altra d'àmplia o flexible, que permetria integrar en el concepte no solament les esmentades institucions, sinó també l'Administració de la Generalitat que es vertebra a partir del Govern.

»Tot i que algun sector doctrinal s'ha pronunciat a favor de la segona hipòtesi, no creiem, en termes absoluts, que aquesta sigui la interpretació més ajustada al sentit del precepte estatutari. (...). Aquest plantejament sembla confirmar-se, d'altra banda, en la Llei 3/1982, del 23 de març, del Parlament, el President i del Consell Executiu de la Generalitat, que es pot considerar el fruit directe de l'exercici de la competència de l'article 9.1 EAC i, en el qual, les referències a l'actuació del Govern, en el sentit d'òrgan administratiu, i a la mateixa Administració de la Generalitat, són escasses i molt genèriques.

»Per la seva banda, el Tribunal Constitucional (...). En la Sentència 76/1983, del 5 d'agost (FJ 38) (...) va declarar que no es pot atribuir a l'expressió institucions d'autogovern «un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos —Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente—» i distingeix entre aquesta competència i la que les Comunitats Autònomes han assumit respecte a la

«organización de sus propias administraciones». Aquesta doctrina s'ha confirmada després de la Sentència 165/1986, del 18 de desembre (FJ 6), i suposa col·locar la competència d'organització de l'Administració en el concepte més precís de «règim jurídic» de les administracions públiques.

(...)

»Aquesta és la conclusió a què s'arriba en funció de la doctrina del Tribunal Constitucional esmentada, que té com a principal conseqüència l'aplicació de la competència estatal sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques, d'acord amb l'article 149.1.18 CE.

»3. Sense posar en qüestió totalment aquesta interpretació de les clàusules competencials, entenem, no obstant això, que l'esquema bases-desplegament legislatiu que en resultaria en aquest cas ha de tenir alguna matisació, sobretot si tenim en compte l'abast certament ampli que el mateix Tribunal Constitucional ha donat, en general, a la noció de «bases» (...)

»4. (...) repàs de la jurisprudència constitucional permet constatar que la casuística d'aplicació de la competència de règim jurídic als aspectes organitzatius ha obeït sempre a altres consideracions que la de legitimar una intervenció estatal per definir un model organitzatiu concret i comú a totes les administracions públiques. De fet, com veurem tot seguit, aquesta possibilitat seria fins i tot molt discutible si ens atenim a les conseqüències que deriven del mateix principi d'autonomia que la Constitució i l'Estatut garanteixen a la Generalitat.

»En aquest sentit no està fora de lloc recordar que, en un àmbit qualitativament diferent com és el de l'administració local, ja es pot constatar com el principi d'autonomia garantit a la Constitució estableix un límit per al legislador (estatal i autonòmic), que deriva de la ne-

cessitat de reconèixer a cada corporació local un espai propi d'autoorganització. (...).

»Si aquest principi d'exclusió de la intervenció d'altres poders públics, com a reduir intansigle, es dona en un nivell en què la definició del contingut de l'autonomia depèn íntegrament del legislador, i en el qual aquesta autonomia no té «qualitat» de política, amb més motiu encara s'haurà de reconèixer quan estem davant d'un supòsit en què l'autonomia és de naturalesa política i el seu contingut queda establert en la Constitució i en els Estatuts, que garanteixen la competència exclusiva sobre l'organització de les institucions d'autogovern de cada Comunitat Autònoma.

»El que s'acaba d'exposar, comporta, en la nostra opinió, que l'aplicació de la competència estatal sobre el règim jurídic de les administracions públiques, quan es tracta d'una decisió tan interna com és la de definir el model organitzatiu de la pròpia administració, no es pot acceptar sense reserves. En aquest punt resulta obligat *distingir conceptualment entre les decisions que són estrictament de configuració organitzativa, de les regles que disciplinen l'activitat dels òrgans administratius i el règim estatutari dels seus funcionaris.* Aquestes últimes són les que han de quedar compreses dins el concepte de règim jurídic a què es refereix l'article 149.1.18 CE, mentre que les primeres seria més propi reconduir-les a un efecte directe de la competència exclusiva de l'article 9.1 EAC. (...).

»En aquest sentit convé recordar que el Tribunal Constitucional ha rebutjat expressament la tesi que el concepte de règim jurídic s'hagi d'interpretar com a comprensiu de tot el dret administratiu (...).

»5. (...) És important destacar aquí la recent doctrina del Tribunal Constitucional continguda en la Sentència de l'11 de

maig de 1989 (FJ 2), segons la qual l'abast de la competència bàsica de l'Estat s'ha de determinar tenint en compte la *naturalesa de la matèria* que es regula i la *major o menor necessitat* d'una regulació uniforme. En aquesta sentència, el Tribunal està admetent expressament que el contingut de la competència bàsica estatal no ha de ser sempre igual, sinó canviable en funció d'aquests dos factors. I en el cas concret que ara ens ocupa seria decisiva per sostenir la tesi que s'ha exposat, ja que la definició de com s'estructura internament l'Administració de la Generalitat és una decisió legislativa que té uns efectes essencialment interns, i en els quals hi ha d'haver una clara llibertat d'opció, com a conseqüència del mateix principi d'autonomia.»

«III. 1. El Projecte de Llei conté un segon grup de preceptes que afecten directament la matèria de *procediment administratiu* (títol III, capítol quart, cinquè, sisè i vuitè, i, en part, el capítol sisè del títol I). (...).

»Les clàusules competencials a examinar són dues: la competència de l'Estat sobre el «*procediment administratiu comú*» que li reserva l'article 149.1.18 CE, i la competència de la Generalitat de l'article 9.3 EAC, en funció de la qual li correspon dictar «les normes processals i de *procediment administratiu* que es derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat».

»Aquest esquema competencial, tal com està formulat a la Constitució i a l'Estatut, planteja alguns problemes d'interpretació. Aquests són, essencialment, el contingut i abast que s'ha de donar a l'expressió «procediment administratiu comú», i el marge d'actuació que permet la competència que té atribuïda la Generalitat segons l'article 9.3 EAC.

»A diferència dels altres supòsits que

contempla l'article 149.1.18 CE (...), la reserva estatal no sembla fer-se en el sentit bàsic o nuclear del tractament normatiu de la matèria, sinó en un sentit ampli, no limitat a les «bases» del procediment, sinó extensible a la regulació íntegra de la matèria.

(...)

»D'acord amb això, estariem davant d'un sistema competencial en el qual la potestat normativa per a establir les regles de procediment seria de l'Estat, sense quedar limitada als aspectes bàsics, mentre que la Generalitat només tindria la possibilitat de dictar normes complementàries, no sobre el procediment en ell mateix, sinó únicament per la deguda coherència i adaptació de les normes substantives-procedimentals a l'organització pròpia de l'Administració de la Generalitat. Aquest plantejament és el que ha recollit la Llei 12/1983, del 14 d'octubre, del Procés Autonòmic, (...) (...)

(...)

»En la Sentència 76/1983, de 5 d'agost (EJ 23), el Tribunal Constitucional va considerar aquest precepte ajustat a la Constitució. Cal destacar que en el recurs que va donar lloc a la Sentència es va discutir sobre la possible extensió de la competència de la Generalitat en matèria de procediment a les particularitats derivades del «dret substantiu» de Catalunya, tesi que va ser rebutjada (...)

(...)

»Davant d'aquesta posició entenem, però, que cal tenir en compte altres consideracions que permeten flexibilitzar les seves conseqüències en sentit favorable a la capacitat normativa de la Generalitat, (...)

»2. En aquest sentit, un primer aspecte a resoldre és el significat que ha de tenir l'adjectiu «comú» que utilitza l'article 149.1.18 CE. La referència al procediment administratiu comú no sembla que estigui en la distinció entre procedi-

ment general i procediments especials sinó, més aviat, en la necessitat d'assegurar l'existència d'unes regles de procediment que siguin comunes per a totes les administracions públiques.

»No tindria gaire sentit que la Constitució hagués volgut assegurar en la pràctica una cosa que mai no ha existit en la realitat. (...)

»El fet que el procediment administratiu comú no és sinònim de procediment general queda també confirmat en la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional que, per exemple, ha considerat en la Sentència 87/1985, de 16 de juliol, (...) Sentència 227/1988, de 29 de novembre (...).

»Les consideracions que acabem de fer ens porten de nou a trobar el significat de la competència estatal sobre el procediment administratiu en l'element «comú» que és la base de les competències esmentades a l'article 149.1.18 CE: la garantia d'un tractament comú dels administrats davant totes les administracions públiques, tal com el mateix Tribunal destaca en la sentència esmentada en darrer lloc. I aquesta funció de la clàusula competencial no ha d'exigir, necessàriament, el monopoli de totes les potestats normatives relacionades amb les matèries contemplades en el precepte constitucional, sinó que és compatible amb una intervenció normativa autonòmica sempre que respecti els principis generals del règim comú. (...)

»Així doncs, quan la Constitució es refereix a la competència estatal sobre el procediment administratiu comú, cal entendre, en la nostra opinió, que s'està referint a l'establiment dels *principis i regles essencials* en matèria de procediment, en un sentit equivalent a la funció que compleixen les competències bàsiques estatals. Tot i que formalment la competència estatal no és bàsica, la conclusió a què acabem d'arribar resulta del sentit propi

de la reserva competencial i de la dificultat, per no dir impossibilitat pràctica, de determinar un únic procediment complet i de general aplicació.

»3. El que s'acaba de dir té suport en la legislació estatal i també en la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional. (...) en l'exposició de motius del Reial Decret Llei 1/1985, de 14 de març, de Mesures Urgents Administratives, Financeres, Fiscals i Laborals (...) l'Estat justifica aquesta norma per tenir el caràcter de «*legislación básica de procedimiento administrativo común*, conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución». Igualment, el Tribunal Constitucional ha inclòs algunes vegades el procediment administratiu i els recursos administratius en la noció de «règim jurídic» de les administracions públiques (per exemple les Sentències 32/1981, de 28 de juliol, i 76/1983, de 5 d'agost), la qual cosa implica admetre implícitament una capacitat de desplegament normatiu per part de les Comunitats Autònomes.

(...)

»En qualsevol cas, més enllà d'una possible discussió sobre l'aplicació, en aquest cas, del criteri de la competència bàsica, el que sí que resulta clar és que respectant les regles comunes i mínimes que estableix l'estat (més o menys extenses) la Generalitat és competent per a establir normes pròpies de procediment administratiu que, àdhuc, poden significar un increment de les garanties generals.

»4. Respecte al límit derivat de la necessària connexió entre la competència sobre procediment administratiu i les especialitats organitzatives que es dedueix de l'article 9.3 EAC, cal destacar que la recent doctrina del Tribunal Constitucional continguda en la Sentència 227/1988, de 29 de novembre (FJ 32), permet estendre la competència autonòmica més enllà dels aspectes adjectius (...)

(...)

»Amb aquesta darrera sentència el Tribunal Constitucional ha obert un nou plantejament respecte a l'inicial (Sentència 76/1983, de 5 d'agost) en admetre la possibilitat de dictar normes de procediment per raó de la matèria. Aquest fet no solament confirma que la competència estatal no és exclouent, sinó que significa també una interpretació de l'article 9.3 EAC, en el sentit que les normes de procediment administratiu poden derivar tant de les especialitats de l'organització de la Generalitat, com també de les particularitats del dret substantiu de Catalunya.»

(...)

«IV. (...) la competència sobre *règim jurídic de les administracions públiques* i sobre el seu sistema de responsabilitat.

»1. En els fonaments anteriors hem pogut comprovar com el concepte de règim jurídic és força lax i en ocasions ha estat confós amb altres títols competencials específics del mateix article 149.1.18 CE.

(...)

»No obstant això, aquest criteri, que és el que hauria d'haver imposat la mateixa lògica interna de l'article 149.1.18 CE, no és el que ha seguit el Tribunal Constitucional. Més aviat hauríem d'arribar a la conclusió contrària, segons la doctrina jurisprudencial, en el sentit que la competència de règim jurídic actua, en la pràctica, com una mena de clàusula residual que cobreix els aspectes contemplats en el precepte constitucional i, a més, altres aspectes no expressament contemplats però que tenen relació amb la configuració i actuació de l'Administració pública.

»A aquesta conclusió s'arriba a partir de les diferents fases que sobre aquest tema es poden destacar de la jurisprudència constitucional. (...)

(...)

»Com es pot comprovar, d'aquella declaració general segons la qual el règim jurídic no es podia assimilar a tot el Dret administratiu, s'ha anat passant, basant-se en decisions casuístiques, a una situació en la qual progressivament i acumulativament gairebé s'ha desvirtuat aquella doctrina inicial.

»(...) Aquest resultat no és admissible, entre altres raons, pel mateix sentit i coherència interna de l'article 149.1.18 CE, que separa i identifica, com a títols competencials diferents, diverses matèries que, totes elles, formen part del dret aplicable a les administracions públiques.

(...)

»(...) cal advertir tot seguit, que la competència estatal té clarament establert el seu límit en l'establiment de les normes bàsiques, tal com diu expressament l'article 149.1.18 CE i com resulta també de l'article 10.1.1 EAC. Això significa, doncs, que hi cap també en aquest cas una *diversitat* de regulació en la mesura que la competència de l'Estat és limitada i que la Generalitat té la potestat legislativa. El contrast dels preceptes del Projecte de Llei s'ha de fer, doncs, en relació amb els elements principals i essencials de la normativa estatal que, en el moment present, caldrà deduir encara de la legislació preconstitucional.

»2. En el capítol setè del títol III del Projecte de Llei es regulen alguns aspectes de la responsabilitat patrimonial de l'Administració de la Generalitat.

»(...) aquí que la regulació de la matèria per part de la Generalitat pot quedar emparada pel títol específic de l'article 10.1.1 EAC.

»Estem novament davant d'una competència que també està inclosa en l'article 149.1.18 CE (...). Igual com passa en el cas del procediment administratiu comú, l'expressió competencial no empra el terme «bases» sinó el de «sistema»,

amb la qual cosa podria sorgir el dubte de si la reserva estatal no inclou tota la regulació normativa de la matèria.

»Ara bé, en aquest cas, fins i tot amb més facilitat que en el cas de procediment administratiu comú, l'expressió «sistema» es pot entendre com a *conjunt organitzat de principis i regles jurídiques*. Però, aquest conjunt organitzat pot quedar garantit també amb l'establiment de principis bàsics que, com a tractament normatiu comú, assegurin la unitat del sistema, sense exigir necessàriament la seva uniformitat absoluta.

»(...). En conseqüència la regulació d'aquesta matèria per part de l'Estat es pot considerar com una competència equiparable a les de caràcter bàsic, i per tant, compatible amb la potestat legislativa de la Generalitat per a establir les seves pròpies normes, respectant els principis de la normativa estatal que s'ha de considerar bàsica i que, en el moment actual, caldrà deduir de la Llei de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat i de la legislació sobre expropiació forçosa.»

«V. En aquest fonament estudiarem els aspectes concrets del projecte de llei de *caràcter organitzatiu*, o que hi estan directament vinculats, per tal de determinar si s'adeqüen als principis constitucionals i estatutaris. (...)

»1. (...). Ara bé, a l'*apartat 2 de l'article 1* —al qual s'ha presentat l'esmena número 5, de supressió— s'introdueix un principi que no té connexió directa amb l'àmbit material que regula la llei, sinó amb la relació que s'estableix entre aquesta i les lleis que regulin aspectes relacionats amb l'organització administrativa de la Generalitat. Segons aquest precepte:

»Les lleis especials que regulen els mitjans organitzatius, personals, reals i financers de l'Administració de la Gene-

ralitat s'han d'interpretar d'acord amb els principis continguts en aquesta Llei».

»Respecte a les lleis anteriors no es planteja cap problema especial (...).

»En canvi, respecte a les lleis posteriors, la redacció del precepte obliga a fer algunes observacions. En primer lloc, sobre la mateixa efectivitat de la declaració, que hauria de cedir davant d'ulteriors normes del mateix rang normatiu. (...). D'altra banda, si amb aquesta declaració de principi es volgués establir una aplicació imperativa d'aquest criteri hermenèutic sobre les lleis posteriors, s'estaria establint una nova regla d'aplicació de les normes jurídiques, no contemplada actualment en el Codi Civil (art. 3.1) i que és competència estatal, d'acord amb el que determina l'article 149.1.8 CE. En aquest sentit, el precepte seria inconstitucional.»

(...)

«VI. En aquest fonament estudiarem els aspectes concrets del projecte de llei sobre el qual estem dictaminant relacionats amb el procediment administratiu (...)

(...)

»2. En canvi, mereixen un comentari més detingut els articles 81 a 86, que es refereixen a les formes d'acabament del procediment, especialment pel que fa al silenci administratiu positiu.

(...)

»A) (...) La legislació bàsica que s'ha de tenir en compte en aquest cas és l'article 95 LPA i també l'article 1 del Reial Decret-Llei 1/1986, del 14 de març (...)

»B) L'article 83 estableix uns supòsits genèrics en què es produeix el silenci positiu quan es tracti d'un acte administratiu de naturalesa reglada que habiliti el sol·licitant per a l'exercici de drets o interessos legítims preexistents en el seu patrimoni i, ahora, no es transfereixen facultats relatives al domini públic o al servei públic.

»L'establiment d'un supòsit general com aquest suposa una certa novetat respecte a la LPA, que utilitza el criteri de remissió a disposicions específiques que determinin els supòsits del silenci administratiu positiu. Ara bé, des del punt de vista formal, el mateix sistema de remissió i la clàusula oberta de l'article 95 LPA no s'infringeixen amb el precepte que examinem; es tracta d'una mesura que, tot i que no té caràcter sectorial (condició que literalment no exigeix la norma bàsica) determina un supòsit d'aplicació del silenci positiu.

»D'altra banda, els requisits que exigeix l'article 83 són perfectament coherents amb la finalitat de la institució administrativa (...).

»D'acord amb el que s'acaba d'exposar, creiem que el precepte no ofereix problemes de constitucionalitat, en la mesura que la norma bàsica permet l'ampliació dels supòsits legals del silenci positiu i la regulació que es proposa en el projecte de llei manté en tot moment l'adequat equilibri entre els interessos de l'Administració i dels particulars.

»C) L'article 84 (...) planteja dues qüestions essencials, que són la del termini pròpiament dit i la necessitat de denunciar la mora. Respecte al primer, val a dir que encara que l'article 95 LPA preveu el termini de tres mesos, aquesta previsió té caràcter supletori quan altres disposicions no estableixin un termini especial; no existeix, per tant, una rigidesa en aquest punt, i res no es pot objectar a la delimitació del nou termini que, d'altra banda, pot tenir també les seves excepcions en altres lleis especials que regulin supòsits específics. Respecte a la necessitat de denunciar la mora, s'introdueix un requisit que no està contemplat en la LPA, que precisament s'hi refereix per excloure'l («El silenci se entenderá positivo, sin denuncia de mora, cuando...»). En aquest sentit, es pot considerar que

s'està modificant un dels elements bàsics de la figura i que, per tant, s'excedeixen les competències de la Generalitat.

»D) També planteja problemes el contingut de l'article 85 (...)

»Com es dedueix sense dificultat del seu redactat, s'estableix una *condició d'eficàcia* del silenci positiu que es tradueix en la necessitat que l'administrat realitzi una determinada conducta davant l'Administració. Des de la perspectiva de l'administrat, el precepte estableix una condició accessòria a la relació jurídica que la doctrina qualifica com a «càrrega». A la situació de poder (dret subjectiu) que comporta el silenci positiu, s'afegeix, en aquest cas, un element limitatiu, l'incompliment del qual no determina la seva invalidesa, però sí la seva ineficàcia.

»L'addició d'aquest nou element, no previst en la legislació estatal reguladora del silenci positiu, s'ha d'examinar, principalment, des de dos punts de vista.

»Un d'ells és la mateixa configuració de la institució administrativa. D'acord amb la LPA, el silenci positiu actua pel simple transcurs del temps, sense cap altre requisit. Per tant, en introduir-hi ara un nou element que es refereix directament a la seva eficàcia, es podria considerar que s'està regulant un dels aspectes essencials de la figura.

»La segona es refereix a la posició de l'administrat. Amb la introducció de la càrrega es pot produir una diferència de tracte important, en el sentit que pretén garantir l'article 149.1.18 CE, sobretot si tenim en compte que la condició d'eficàcia s'aplica a tots els supòsits de silenci positiu i que la indeterminació de la possible actuació que pot adoptar l'Administració davant la comunicació de l'interessat introdueix un element d'inseguretat jurídica (art. 9.3 CE).

»En conseqüència, l'apartat 1 de l'article 85 entenem que és inconstitucional.» (...)

»VII. Del capítol dedicat a l'elaboració de disposicions de caràcter general, cal fer esment de tres qüestions concretes que afecten la titularitat de la potestat reglamentària, els informes previs sobre les propostes de disposicions generals i el tràmit d'audiència.

»1. D'acord amb l'article 63 (...)

(...) »En l'àmbit estatal pot ser discutible la constitucionalitat d'aquesta mena d'habilitacions que poden excedir de l'àmbit intern i incidir en relacions de subjecció general. La raó d'això cal trobar-la a l'article 97 CE, que atribueix de manera explícita al Govern la potestat reglamentària.

»En canvi, l'Estatut d'Autonomia no conté una declaració tan precisa. (...)

»2. L'article 67 (...)

»Del seu contingut sembla que es dedueix, doncs, que l'únic informe preceptiu en l'elaboració de disposicions generals és el dels serveis jurídics del departament corresponent, al qual es pot afegir el de la Comissió Jurídica Assessora quan es tracti de reglaments executius. Tal com està redactat, suscita dues qüestions: en primer lloc, si en aquest cas seria necessari també l'informe preceptiu del Consell d'Estat i, en segon lloc, si la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora, com a màxim òrgan consultiu del Govern, no hauria de ser preceptiva en el cas que preveu l'apartat 4.

»A) (...)

»D'acord amb el que acabem d'exposar, hem d'arribar a la conclusió que la intervenció del Consell d'Estat en l'elaboració de disposicions de caràcter general de la Generalitat no pot ser preceptiva. Per tant, l'article 67 del Projecte de Llei s'ajusta a la Constitució i a l'Estatut amb el benentès que en el supòsit de reglaments dictats en exercici de competències delegades de l'Estat, els tràmits que preveu s'hagin de completar amb la

intervenció de l'organisme consultiu estatal, si així ho preveu la llei orgànica de delegació de competències.

»B) Una qüestió diferent seria, però, la possibilitat que l'Estat, sense imposar la intervenció d'un òrgan administratiu propi, establís un tràmit preceptiu d'informe per part de l'òrgan consultiu de la Comunitat Autònoma (en el nostre cas, la Comissió Jurídica Assessora).

(...)

»Pel que fa a l'elaboració de disposicions generals, aquesta s'hauria de trobar en la LPA i, concretament, en el capítol I del Títol VI, que és el que estableix les normes de procediment per a l'elaboració de disposicions de caràcter general. Segons l'article 130.3 LPA, el principi de procediment que s'ha d'extreure i respectar és el de demanar el dictamen sempre que una disposició així ho estableixi, sens perjudici que també es pugui demanar amb caràcter potestatiu.

»Encara que l'apartat 4 de l'article 67 només es refereix explícitament a aquest últim supòsit, la referència final que fa a la «legislació que sigui aplicable» permet entendre que hi pot haver supòsits en què el dictamen serà preceptiu si així ho preveu la Llei.

»3. Una altra de les qüestions que interessa examinar del Títol III del Projecte és la correcció constitucional de l'article 66, que, a efectes d'un millor seguiment de la nostra exposició, reproduïm tot seguit:

«Si una llei ho exigeix o si ho decideix el Conseller competent, la proposta de disposició general ha d'ésser sotmesa a informació pública o a *audiència* de les entitats que, per llei, tenen la representació i la defensa d'interessos de caràcter general o afectats per la dita disposició.»

»En matèria de procediment d'elaboració de disposicions administratives de caràcter general, el legislador autonòmic

ha de tenir en compte el principi d'audiència contingut a l'article 105 CE (...). La interpretació d'aquest precepte com una simple reserva a la Llei en sentit formal ha de ser superada en funció d'una operació d'exègesi atenta al seu esperit i finalitat.

»Així, doncs, és del tot lògic considerar, seguint la doctrina, que el constituent ha volgut establir un tràmit de caràcter essencial, preceptiu i no dispensable, que impedeix configurar-lo com una facultat discrecional de l'Administració.

(...)

»Certament, l'article 105a) CE no es pot interpretar en el sentit que sempre s'ha de complir el tràmit d'audiència. Quan diu que la Llei «regularà» l'audiència, permet entendre que en aquesta regulació es poden establir excepcions al principi quan circumstàncies objectives ho justifiquin. Però, en tot cas, la lògica del precepte constitucional obliga a entendre que el compliment del tràmit ha de ser la regla general que ha de guiar al legislador postconstitucional, sobretot quan aquest determina les regles generals del procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general. Per tot això, considerem que l'article no s'adequa a la Constitució.»

«VIII. En aquest fonament estudiarem l'article 70 del Projecte de Llei que és objecte de petició específica de dictamen. (...)

»1. (...) *apartat primer:*

»Aquest tràmit de «verificació» se situa clarament, doncs, dins el procés d'elaboració de disposicions de caràcter general. (...)

»2. Una qüestió molt diferent és la que planteja l'apartat 2 de l'article 70, segons el qual:

«2. A més de la verificació prèvia de l'eficàcia de les normes, el Govern pot acordar

l'entrada en vigor, amb caràcter experimental, de disposicions de caràcter general dins els termes, els efectes i els terminis que s'estableixin. En aquest cas, la mateixa disposició ha d'assenyalar l'òrgan administratiu encarregat de la verificació posterior, que s'ha d'estendre a l'anàlisi de la virtualitat pràctica dels preceptes en funció dels fins i les previsions que els fonamentin».

»A diferència de l'apartat I, en el qual no existeix, precisament, cap norma jurídica, el supòsit que aquí es contempla pren com a punt de partida inicial l'*aprovació, publicació i entrada en vigor* de la disposició general. No es tracta, per tant, d'un aspecte relatiu al procediment administratiu d'elaboració, sinó que estem ja de ple en un àmbit substancialment diferent com és el dels efectes jurídics que pot produir la norma.

(...)

»La previsió d'aquest règim especial d'eficàcia de les normes pot plantejar, no obstant això, dos tipus de problemes.

»A) En primer lloc, la possibilitat que emparant-s'hi s'estableixin uns efectes normatius que col·loquin l'administrat en una situació més debilitada pel que fa als drets subjectius que es creen per aplicació de la norma. Aquest resultat és fa difícil de comprovar sense conèixer en què es pot concretar el règim experimental, però amb caràcter general, haurem de dir que sempre existiria el límit del degut respecte als principis constitucionals de l'article 9.3 CE (...). D'altra banda, també sembla que aquest règim especial de caràcter experimental tampoc no podria significar la revisió posterior dels actes administratius declaratius de drets dictats a l'empara de la norma, ja que en aquest cas, per raó del rang normatiu i de la competència estatal sobre procediment administratiu comú, seria d'aplicació el mecanisme establert als articles 109 i següents de la LPA.

»El que acabem d'exposar demostra que poden existir límits materials importants que condicionarien l'aplicació del règim especial i que indirectament, poden deixar en bona part sense contingut aquest règim.

»B) Però, a més, cal tenir en compte, en segon lloc, que la mateixa previsió d'un règim d'eficàcia especial de les normes pot quedar fora de les competències de la Generalitat.

»En efecte, d'acord amb l'article 149.1.8 CE, correspon a l'Estat la competència exclusiva per a establir, en qualsevol cas, «les regles relatives a l'*aplicació i a l'eficàcia de les normes jurídiques*». Malgrat que aquesta competència s'integra en un apartat que fa referència a matèries de Dret civil, no té el seu abast limitat a aquest camp, ja que ens trobem davant d'una formulació general, aplicable a tot l'ordenament jurídic, com ho confirma l'actual tractament de la matèria en el títol preliminar del Codi Civil que té caràcter essencialment formal i no limitat al Dret civil.

(...)

»El Tribunal Constitucional ha estat especialment rigorós en la interpretació d'aquesta competència estatal. En la Sentència 14/1986, de 31 de gener (FJ 6) es va referir a un supòsit plantejat per una llei del Parlament Basc en la qual s'introduïen previsions generals sobre la *vigència, derogació i suspensió* de les lleis de pressupostos i d'altres normes relacionades amb la matèria pressupostària (...)

(...)

»D'acord amb aquesta doctrina, les comunitats autònomes no poden establir *regles generals* sobre l'aplicació i eficàcia de les normes. I en aquest sentit cal recordar que segons el que disposen els articles 24 LRJAE i 132 LPA, les disposicions de caràcter general entre en vigor *d'acord amb el que preveu el Codi Civil*. Per tant, la configuració *com a categoria general*, d'un

sistema especial d'entrada en vigor (experimental no previst actualment en la normativa estatal, podria incidir en la competència de l'Estat de l'article 149.1.8 CE.

»Ha de quedar clar, no obstant això, que el motiu d'inconstitucionalitat el constitueix la previsió del sistema especial d'entrada en vigor de les normes, que obre pas a un règim diferenciat d'eficàcia, que és precisament el que fa l'apartat 2 de l'article 70. Això no impedeix, per tant, que cada norma *concreta* en el marc de les regles generals, pugui determinar condicions d'eficàcia singulars derivades del seu propi contingut o perquè, per exemple, autolimiti la seva vigència.

»En conseqüència, opinem que l'*apartat 2 de l'article 70 és inconstitucional.*»

«IX. L'*article 16* del projecte faculta als secretaris generals i als directors generals per a dictar circulars i instruccions de caràcter no reglamentari en els termes que ja hem destacat al fonament I del present dictamen. (...) naturalesa d'aquestes figures.

»1. La LRJAE, a l'article 18 (...). L'article 27 (...) l'article 7 LPA (...).

»De l'examen d'aquests preceptes és difícil deduir una única i clara naturalesa de les circulars i instruccions, ja que, com ha posat de manifest la doctrina, sota la forma de circular o d'instrucció poden aparèixer continguts propis dels actes administratius o de les normes reglamentàries. Aquesta idea queda perfectament expressada en el fonament jurídic segon de la Sentència del Tribunal Constitucional 27/1983, de 20 d'abril:

(...)

»Això no obstant, hem de destacar que la posició mantinguda per l'alt tribunal en el pronunciament anterior s'ha vist matisada en la Sentència 26/1986, de 19 de febrer (FJ 1 i 2), en la qual ha pres partit per la tesi de no atribuir a les cir-

culars i instruccions el caràcter de font del dret, (...)

»2. Les anteriors consideracions ens permeten afirmar que, per regla general, les circulars i instruccions, com a manifestació de les relacions interorgàniques de jerarquia, no poden ser qualificades com a normes de caràcter reglamentari, sinó com a simples actes administratius de direcció en l'àmbit organitzatiu. (...)

»És un principi generalment admès que la potestat de dictar reglaments ha de comptar amb una habilitació legal expressa. Per això, no podem posar objeccions a la decisió del legislador autonòmic de limitar l'atribució d'aquesta potestat a determinats òrgans, com fa, precisament, el projecte que ara ens ocupa (art. 63), i de reservar la figura de les circulars i instruccions a la categoria dels actes de direcció que poden dictar els secretaris generals i els directors generals de l'Administració de la Generalitat.

»En conseqüència, el contingut de l'article 16 és plenament conforme amb les disposicions constitucionals i estatutàries.»

«X. 1. Les normes que disciplinen la responsabilitat patrimonial de l'Administració estan contingudes, en el cas de l'Administració de l'Estat (...) als articles 40 i següents de la Llei de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat i 120 i següents de la Llei d'Expropiació Forçosa.

»(...) l'esmentada normativa integra «el sistema de responsabilitat de totes les Administracions públiques», que correspon d'establir a les institucions centrals de l'Estat en virtut de l'habilitació conferida per l'article 149.1.18 CE *in fine*, la qual cosa ha de ser tinguda en compte pel legislador autonòmic en els termes que anteriorment s'han exposat.

»2. (...) sembla convenient que centrem la nostra atenció en l'apartat 3 de l'esmentat article 89, relatiu a l'expe-

dient que cal instruir per declarar la responsabilitat de les persones al servei de l'Administració en cas de falta greu o negligència inexcusable, ja que aquest precepte omet la referència continguda a l'article 42.1 LRJAE sobre l'audiència de l'interessat.

»El tràmit d'audiència es configura com un moment del procediment de caràcter essencial, l'omissió del qual pot implicar, d'acord amb l'article 91 LPA, la nul·litat de les corresponents actuacions

administratives. Si la normativa autonòmica dictada en aquest àmbit desconeix aquest principi, que també té la seva projecció en matèria de responsabilitat, incorreria en inconstitucionalitat. Ara bé, la lectura de l'article 89 del projecte que ara ens ocupa no dóna peu a entendre que se n'exclouï el tràmit que d'audiència i així ho confirma, a més, l'expressió «en els termes que estableixi la legislació vigent», que dóna entrada a l'aplicació de la llei estatal en aquest punt.»