

2. CATALUÑA

2.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

A cargo de Joan Vintó

Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos.

La Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre Centros recreativos turísticos, tramitada con acusada celeridad en el Parlamento de Cataluña, tiene por objeto ordenar la creación de los citados Centros, que el art. 2 define como «áreas de gran extensión en las cuales se ubican, de forma integrada, las actividades propias de los parques temáticos de atracciones de carácter recreativo, cultural y de recreo y usos complementarios deportivos, comerciales, hoteleros y residenciales, con sus servicios correspondientes.»

Obviamente, la regulación de esta actividad económica era necesaria, como pone de relieve el propio preámbulo de la Ley, por diversos motivos: garantizar la debida calidad y seguridad de estas nuevas grandes actuaciones, superar las dificultades derivadas de la obligada ocupación de grandes espacios de suelo, asegurar la viabilidad de la iniciativa dada la gran envergadura económica de la inversión, adoptar los estímulos legales procedentes para fomentar estas iniciativas consideradas beneficiosas para el sector turístico catalán, etc.

En este sentido, la Ley establece en su art. 2 los requisitos y características mínimas que deben reunir los mencionados centros: inversión mínima inicial, superficie mínima total, superficie mínima del parque temático, número mínimo de atracciones mecánicas, número mínimo

de puestos de trabajo que se deben generar, porcentaje máximo de superficie dedicada a usos residenciales y hoteleros, densidad máxima de viviendas residenciales, edificabilidad máxima, etc. Ahora bien, la Ley no prevé, como es usual en estos casos, una simple autorización administrativa para comprobar si la empresa interesada en ejercer esta iniciativa y el proyecto concreto que presenta reúnen las condiciones exigidas por el legislador, sino que va mucho más lejos en su delimitación del ejercicio de esta actividad económica, preveyendo que esta iniciativa sólo pueda ser ejercida por el titular o titulares de la adjudicación del concurso público que, a tal efecto, prevé que convocará el Gobierno de la Generalidad (la Ley regula este concurso público en los artículos 3, 4 y 5). Así, y aunque el término «concesión» no sea usado en ningún momento, la Ley que ahora nos ocupa acerca, en cierta manera, estos adjudicatarios del concurso a la figura del concesionario de una actividad económica pública, y esto no deja de sorprender puesto que la actividad económica de que se trata no ha sido nunca objeto de una reserva al sector público económico de la Generalidad. En este sentido, también es sorprendente la previsión contenida en los art. 12 y 13 de la Ley. El art. 12 divide «a efectos de esta Ley» el territorio catalán en dos zonas y prevé que en cada

una de ellas sólo se pueda ubicar un centro turístico recreativo con lo que se está garantizando una mínima competencia a la empresa adjudicataria. Además, esta mínima competencia desaparece durante tres años para el titular del primero de estos centros, puesto que el art. 13 de la Ley, entre otras cosas, prevé que no se concederá autorización para construir el segundo centro recreativo hasta que no hayan transcurrido tres años desde la apertura del autorizado en primer lugar. En definitiva, se garantiza a la empresa adjudicataria una situación de monopolio durante tres años.

La Ley también regula los posibles beneficios que se podrán otorgar a los adjudicatarios del concurso. Entre ellos destacan el ser beneficiarios de la expropiación forzosa de los bienes y derechos sobre los terrenos comprendidos dentro del perímetro del futuro parque (y más si se tiene en cuenta que también se prevé que la misma sea tramitada por el procedimiento de urgencia), la imposición de servidumbre de paso para vías de acceso, líneas de transporte de energía y canalización de líquidos y gases y el derecho de uso y disfrute de los bienes de dominio público de acuerdo con las autorizaciones y concesiones que proceda en cada caso (art. 13).

Finalmente, la Ley también establece el marco procedimental para la revisión del planeamiento urbanístico afectado por la instalación del centro recreativo (art. 7 a 11), el cual no difiere sustancialmente del previsto en el art. 180.2 de la Ley del Suelo. En este caso, sin embargo, la Ley obvia la notificación municipal sobre la conformidad o disconformidad del proyecto con el planteamiento urbanístico, ya que parte de la base que la revisión o modificación del planeamiento será siempre necesaria y, por lo tanto, el Decreto del Consejo Ejecutivo resolviendo el concurso ya contiene la orden de iniciación

del procedimiento de adecuación del planeamiento, que se hará de acuerdo con lo que establece la legislación urbanística, salvo el trámite de información pública del avance de planeamiento previsto en el art. 125 del RP, que se sustituye por una «mayor difusión pública de los trabajos antes de la aprobación inicial», elemento que desvirtúa el sentido del artículo 125 RP, ya que no permite formular alternativas ni soluciones generales, que, por otro lado, ya vienen definidas en el Decreto del Consejo Ejecutivo, que delimita y aprueba el proyecto, y que ha de respetar las predeterminaciones de la ordenación establecidas por la propia Ley, que afectan la extensión de la actuación (mínima de 500 ha, art. 2. b), la clasificación del suelo (urbanizable para la zona hotelera, comercial y residencial y no urbanizable para la recreativa, parque temático y espacios libres, art. 8), la calificación del suelo y la intensidad de usos (art. 2).

La previsión que el suelo destinado a parque temático, usos recreativos y espacios libres, sea clasificado de no urbanizable plantea problemas, resueltos en parte por la Ley. Por un lado, en lo que se refiere a cesiones se prevé un 3 % (que se supone referido a la superficie del ámbito) destinado a equipamientos colectivos, pero, por el contrario, no establece por qué título la Administración pública tendrá acceso a la titularidad del resto de sistemas, especialmente viarios, que se desarrollen en este ámbito, y que tengan especial incidencia en el desarrollo de la actuación. Por otro lado, la Ley prevé que la instalación de las atracciones, locales y parque temático se haga a través de la autorización prevista en el art. 44.2 del Reglamento de Gestión, y que, para mantener la unidad de la actuación, estas autorizaciones se producirán necesariamente en el momento en que se apruebe definitivamente el planeamiento parcial que ordene el sector urbanizable.

Este último aspecto, la unidad entre la actuación y el planeamiento, plantea algunos problemas terminológicos, ya que, si bien es uno de los objetivos de la Ley, ésta parece que utiliza de manera indiferenciada términos como sectores, ámbitos, polígonos, etapas y fases, con las dificultades de interpretación que esto conlleva. A pesar de todo, el objetivo de la unidad se consigue por medio del condicionamiento de las licencias de construcción y ocupación en el sector urbanizable a la realización de las obras e instalaciones en el suelo no urbanizable, cosa que modifica el marco clásico en el que se otorgan las licencias urbanísticas, si consideramos que este condicionamiento tiende a asegurar la realización del proyecto adjudicado en concurso, en el que

la Administración municipal no es parte, mientras que ésta conserva su competencia en el otorgamiento de las licencias, actividad típicamente vinculada a la observancia de la legalidad urbanística. En este sentido, es preciso subrayar que la Ley no menciona ante qué Administración se debe constituir el aval bancario que garantice la inversión no realizada en el ámbito del parque temático, ya que, si este aval es una condición de la licencia, podría entenderse que es necesario constituirlo ante el Ayuntamiento, el cual no parece que se subrogue, por este hecho, en la posición del adjudicatario ante la administración de la Generalidad.

Esther Andreu
Pere Sol

Ley 5/1989, de 12 de mayo, de creación del Centro de Iniciativas para la Reinserción.

El objetivo de esta Ley es facilitar el ejercicio del derecho de los presos a un trabajo remunerado previsto por el artículo 25.2 de la Constitución Española. En este sentido, son funciones del Centro de iniciativas para la reinserción, entre otras, las siguientes: organizar y gestionar el trabajo de los internos, realizar actividades industriales o comerciales relacionadas con el trabajo penitenciario, promover la formación profesional de los

internos, retribuir el trabajo productivo de los internos. Para alcanzar el objetivo de la Ley y llevar a cabo eficazmente las funciones del Centro, la fórmula organizativa adoptada es la de empresa pública de la Generalidad adscrita al Departamento de Justicia que deberá ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado como está previsto en la Ley catalana 4/1985, de 29 de marzo.

J.V.

Ley 8/1989, de 5 de junio, de modificación de la Ley 6/1985, de 26 de abril, de archivos.

La motivación de la Ley, aprobada por el Pleno del Parlamento el 24 de mayo de 1989, radicaba, tal como se explicita en su Preámbulo, en la necesidad de garantizar la efectividad de las obligaciones pres-

critas por la Ley de Archivos. Por eso era preciso dotar a la Administración de la Generalidad de la facultad de imponer sanciones en caso de incumplimiento de dichas prescripciones. El art. 20 de la

Ley modificada ya tenía en cuenta, de forma general, la facultad sancionadora hasta 50.000.000 ptas. para las infracciones de naturaleza no penal, pero remitiría su desarrollo a un futuro decreto. La Comisión Jurídica Asesora, mediante el Dictamen 11/88, de 14 de abril, que acompañaba al proyecto de ley enviado por el Gobierno, y en relación con el proyecto de decreto considerado por el art. 20 de la Ley 6/1985, entendía que los artículos referentes a la tipificación de las infracciones, sus sanciones y la extinción de éstas, no se adecuaban a la legalidad vigente y concluía aconsejando que fuesen objeto de una ley formal, por lo que recomendaba modificar o añadir el art. 20 antes citado.

Así, los artículos primero y segundo modifican y añaden, respectivamente, ese artículo de la Ley 6/1985, pero, además, se aprovecha la ocasión para añadir un segundo párrafo al art. 22 (art. 3) y modificar el art. 23.2 (art. 4).

El artículo primero, en sus tres primeros apartados, tipifica las infracciones en leves, graves y muy graves y asigna cinco, siete y tres supuestos, respectivamente, a cada una de las categorías de las infracciones. Estos supuestos, básicamente, establecen las obligaciones y las sanciones derivadas del incumplimiento o de la vulneración de aquéllas, que se refieren a la conservación —concepto que incluye la alienación, la desmembración, la fragmentación, la ordenación, el inventario, la restauración y la posesión o retención ilegítima y la eliminación o destrucción— de documentos y archivos históricos. Un supuesto, respectivamente, se refiere a la negativa u obstrucción de las funciones de policía de la Inspección General de Archivos, al impedimento de la consulta de los archivos históricos privados y a la difusión no autorizada de documentos.

El apartado cuarto faculta al Servicio

de Archivos para determinar la gradación de las multas y la tasación de la documentación, y para obtener de forma concreta —atendida que, seguramente, la falta de previsión de la Ley de Archivos en relación con un consejo asesor de archivos que en el derecho comparado tiene un protagonismo destacado en estas funciones —asesoramiento de instituciones, órganos y personas en aquellos cometidos.

Introduce, también, otros criterios de ponderación (perjuicios causados o causables, singularidad, interés e importancia cualitativa) en la tasación de los documentos. Este elemento representa un correctivo acertado sobre el criterio exclusivo de valoración económica —inadecuado, puesto que en la documentación no son relevantes ni preferentes los valores económicos, más propios de los objetos de arte y que contribuyen, de manera indirecta, a espolear el comercio documental que la misma Ley de Archivos pretende controlar, frenar e, incluso, combatir— que los anteriores apartados del artículo preceptúan para determinados supuestos.

El sistema de enumeración concreta usado para la tipificación de los supuestos constitutivos de infracción incurren en el riesgo de olvidar alguno, como las obligaciones que se pueden desprender de los art. 3.3, 4, transitoria 1.ª y, sobre todo, aquéllas que puedan ser incluidas en los reglamentos de desarrollo previstos por la Ley 5/1985 en número no inferior a cinco.

El artículo segundo añade un nuevo artículo (20 *bis*). En sus cuatro apartados establece la cuantía de las multas imponibles (leves, hasta 500.000; graves, de 500.001 a 10.000.000; y muy graves, de 10.000.001 a 50.000.000), la prescripción de las infracciones (al cabo de dos meses las leves y al cabo de cuatro años las graves y muy graves), la atribución de la facultad sancionadora (Director

General del Patrimonio Cultural, para las leves; Consejero de Cultura, para las graves; y Consejo Ejecutivo, para las muy graves), y el aumento de la cuantía de las sanciones hasta satisfacer, en los casos en que sea conveniente, el beneficio que se haya obtenido como consecuencia de la infracción. Quizás se echa en falta la determinación de la atribución explícita a los órganos y a los cargos competentes para la incoación de los expedientes sancionadores, y, sin duda, es desafortunado, por inefectivo e inoperante, el plazo de dos meses fijado para la prescripción de las infracciones leves, y relativamente corto el de cuatro años para determinadas infracciones graves y muy graves.

El art. 3, que añade un nuevo párrafo al art. 22, completa, ensancha y refuerza la imprescriptibilidad y la inalienabilidad de los documentos y los archivos públicos al establecer la obligación de personas y entidades físicas y jurídicas detentoras de documentos públicos (art. 1.1, Ley 6/1985) a reintegrarlos al archivo correspondiente. En cambio, la infracción de este precepto, considerada en el art. 1.2.g, sólo se refiere a las personas, y las entidades quedan al margen. El precepto quiere paliar la desorganización, la dispersión y la pérdida de documentos públicos que ese factor ocasiona.

La modificación que el art. 4 introduce en el art. 23.2 sólo corrige un error

técnico o tipográfico, puesto que, en lugar de remitir al art. 3.4 como lo hace el texto aprobado, el de la Ley 6/1985 remitía al 3.3. A pesar de esto, abierta la modificación, se podía aprovechar para mejorar y profundizar el contenido del mencionado artículo, relativo al acceso y la difusión de la documentación, rebajando el plazo general de acceso y previendo o concretando un poco más la regulación de las acepciones y las especificidades más usuales. Ante la falta de la Ley catalana en este sentido, se ha de aplicar supletoriamente el art. 57 de la Ley estatal 16/1985, tal como prescribe el art. 149.3 de la Constitución.

Finalmente, sólo señalar que la modificación se ha quedado corta y quizás habría sido más conveniente abordar la reforma de los preceptos retocados en el marco de una modificación general de la Ley 6/1985, que, desde la óptica de los profesionales e incluso de sectores de la misma Administración, se pide a causa de la inadecuación y la imprevisión en relación con los problemas y las necesidades que plantean la documentación y los archivos administrativos, y a causa de la evolución de la archivística en nuestro país, sin olvidar las transformaciones sufridas por la misma Administración y su organización en los últimos cuatro años.

Miquel Casademont

Leyes promulgadas en Cataluña desde enero hasta junio de 1989.

Ley 1/1989, de 16 de febrero, de creación del Instituto Catalán de Estudios Mediterráneos (DOGC 1109, 20-2-89).

Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre Centros recreativos turísticos (DOGC 1109, 20-02-89).

Ley 3/1989, de 6 de marzo, de creación del Colegio de Podólogos de Cataluña (DOGC 1116, 8-03-89).

Ley 4/1989, de 3 de abril, de creación del Colegio de Protésicos Dentales de Cataluña (DOGC 1130, 12-04-89).

- Ley 5/1989, de 12 de mayo, de creación del Centro de iniciativas para la reinserción (DOGC 1143, 17-05-89).
- Ley 6/1989, de 25 de mayo, de modificación de la Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de Cataluña (DOGC 1149, 31-05-89).
- Ley 7/1989, de 5 de junio, de modificación parcial de la Ley de protección del ambiente atmosférico (DOGC 1153, 9-06-89).
- Ley 8/1989, de 5 de junio, de modificación de la Ley 6/1985, de 26 de abril, de Archivos (DOGC 1153, 9-06-89).

2.2. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

A cargo de Isabel Baixeras
y M. Eugènia Cuenca

Decreto 380/1988, de 1 de diciembre, por el que se amplian las competencias y se estructura la Dirección General de Atención a la Infancia (DOGC 1089, de 4 de enero de 1989).

Se dota a la Dirección General de Atención a la Infancia de la estructura necesaria para el desarrollo de las funciones que se le atribuyen, adscribiéndosele los Servicios siguientes: Servicio de Acogidas Familiares y Adopciones, Servicio de Centros, Servicio de Soporte Técnico y Coordinación Jurídica y Servicio de Coordinación Administrativa. Se crean, también, las secciones territoriales de Gerona, Lérida y Tarragona, que dependen funcionalmente del Director General de Atención a la Infancia, y orgánicamente de las delegaciones territoriales del Departamento de Bienestar Social.

Decreto 391/1988, de 27 de diciembre, por el que se determinan las autoridades competentes en Cataluña en relación con la prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales (DOGC 1093, de 16 de enero de 1989).

Dentro del ámbito de competencias que el Estatuto otorga a la Generalidad de Cataluña, y en cumplimiento de lo que establece la disposición adicional 4 del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas ac-

tividades industriales, se fijan los órganos de la Administración de la Generalidad que serán competentes para el ejercicio de las diferentes funciones a las que hace referencia el Real Decreto citado. La recepción de información inmediata y mediata sobre los accidentes mayores sucedidos, y el suministro de información adecuada a los ciudadanos, con la colaboración de los industriales afectados, se atribuye al Departamento de Gobernación. La recepción, evaluación y uso de la información a la que se refieren los artículos 6, 7, 8 y 9 del Real Decreto 886/1988 citado, y la declaración simplificada que han de presentar los industriales obligados a la autoprotección, es competencia del Departamento de Industria y Energía. La Comisión de Protección Civil de Cataluña ejercerá las funciones que le atribuye el Decreto 152/1987, de 9 de abril, en relación con los planes de emergencia exterior.

Decreto 394/1988, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento constitutivo del Consejo General de Servicios Sociales (DOGC 1094, de 18 de enero de 1989).

El Reglamento del Consejo General de Servicios Sociales, que fue creado como órgano colegiado consultivo de la Administración de la Generalidad, se modifica a consecuencia de la creación, por el Decreto 141/1988, del

Departamento de Bienestar Social, al que se adscribe el Consejo mencionado. El nuevo Reglamento se incorpora en Anexo.

Decreto 392/1988, de 27 de diciembre, de reestructuración de la Dirección General de la Juventud (DOGC 1096, de 23 de enero de 1989).

La creación del Instituto Catalán de Servicios a la Juventud y el aumento del número y la complejidad de las tareas que la Dirección General de la Juventud lleva a cabo son los motivos de la reestructuración de la Dirección General de la Juventud, con la creación de la Subdirección General de la Juventud, el Servicio de Asociacionismo y Cooperación, el Servicio de Información y el Servicio de Documentación.

Decreto 400/1988, de 27 de diciembre, por el que se modifica parte de la estructura orgánica del ICASS (DOGC 1097, de 25 de enero de 1989).

Bajo la dependencia de la Subdirección General de Asistencia y Servicios Sociales del Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales, se crea el Servicio de Prestaciones Individuales, al que se encomienda la gestión del pago de las pensiones asistenciales y otras prestaciones y, en el ámbito del Servicio Territorial de Barcelona, se le atribuyen las funciones de asesoramiento técnico, tramitación administrativa y resolución de las prestaciones, información, coordinación y elaboración de propuestas.

Decreto 402/1988, de 1 diciembre, de creación de la Subdirección General de Medios de Comunicación (DOGC 1098, de 27 de enero de 1989).

Se crea la Subdirección General de Medios de Comunicación, dependiente orgánicamente de la Secretaría Ge-

neral de la Presidencia. Le corresponden las funciones de llevar a cabo las relaciones del Gobierno de la Generalidad con los diferentes medios informativos para facilitar a la opinión pública el conocimiento de la actividad de la Generalidad, y la coordinación de los responsables de prensa de todos los departamentos.

Decreto 403/1988, de 27 de diciembre, por el que el Departamento de Bienestar Social asume competencias en materia de régimen sancionador del patrimonio inmobiliario de vivienda pública del Instituto Catalán del Suelo (DOGC 1098, de 27 de enero de 1989).

Decreto 10/1989, de 9 de enero, de protección sanitaria a los pensionistas asistenciales de la Generalidad de Cataluña (DOGC 1099, de 30 de enero de 1989).

Invocando al art. 9.25 del Estatuto de Autonomía, así como a la Ley 26/1985, de 27 de septiembre, de servicios sociales, la Ley 12/1983, de 14 de julio, de administración institucional de la sanidad y de la asistencia y los servicios sociales, y la Ley 10/1988, de 27 de julio, que la modifica parcialmente, el Gobierno de la Generalidad procede a ampliar la protección a los pensionistas asistenciales más necesitados, mientras los poderes públicos estatales no elaboren las disposiciones que permitan hacer efectivos los reconocimientos previstos en los artículos 43, 49 y 50 de la Constitución.

Orden de 16 de diciembre de 1988, del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, por la que se regula la creación, el funcionamiento y el modelo del Registro de suelos de urbani-

zación prioritaria (DOGC 1100, de 1 de febrero de 1989).

Orden de 20 de diciembre de 1988, del Departamento de Gobernación, por la que se hace pública la lista de nombres oficiales de los municipios de Cataluña, de sus unidades de población y de las entidades municipales descentralizadas (DOGC 1101, de 2 de febrero de 1989).

Orden de 20 de diciembre de 1988, por la que se determinan las características y la forma de atribución del código de identificación de las entidades locales, consorcios y entes de gestión a efectos estadísticos, y se aprueban los códigos correspondientes (DOGC 1101, de 2 febrero de 1989).

Se determinan las características y las formas de atribución del código de identificación de las entidades locales, consorcios y entes de gestión a los efectos de su identificación estadística, prevista por el art. 119.1 del Decreto 140/1988, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de demarcación territorial y población de los entes locales. El sistema de códigos que se establece tiene en cuenta la preexistencia de los códigos vigentes a nivel estatal e incorpora los actuales códigos usados por el Instituto Nacional de Estadística para municipios y provincias.

Decreto 18/1988, de 7 de febrero, de fijación de los criterios de distribución del Fondo de Cooperación local de Cataluña entre los consejos comarcales, en concepto de participación en los ingresos de la Generalidad (DOGC 1109, de 20 de febrero de 1989).

Establece una normativa provisional y específica para la distribución del Fondo de Cooperación Local, mientras

no entre en vigor la futura legislación sobre finanzas locales de Cataluña. De acuerdo con lo que prevé el art. 34.3 de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña, distribuye entre los consejos comarcales la cantidad de 1.250.000.000 de pesetas, en función de los criterios siguientes: el 63,6 %, en función de las competencias y servicios asumidos por los consejos comarcales; el 25 %, en proporción directa a la población comarcal, y el 11,4 %, distribuidas en proporción a la superficie de cada comarca.

Orden de 20 de enero de 1989, del Departamento de Presidencia de la Generalidad, de publicación del Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el período 1987-1991 (DOGC 1115, de 6 de marzo de 1989).

Por Orden del Departamento de Presidencia de 20 de enero de 1989 se da publicidad al acuerdo del Pleno del Consejo de política fiscal y financiera de las comunidades autónomas, adoptado en sesión de 7 de noviembre de 1986, por el que se aprobó el método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el período 1987-1991.

Decreto 29/1989, de 24 de febrero, de estructuración de la Dirección General de Planificación y Acción Territorial (DOGC, 1115, de 6 de marzo de 1989).

Decreto 32/1989, de 24 de febrero, por el que se regula el financiamiento de inversiones destinadas a la modernización y racionalización del comercio (DOGC 1120, de 17 de marzo de 1989).

Se establece un sistema de financiación para proyectos de inversión promovidos por pequeñas y medianas empresas comerciales que contribuyan a la modernización y a la racionalización del sector.

Decreto 33/1989, de 24 de febrero, por el que se regula la concesión de subvenciones para la realización de inversiones destinadas a la modernización y racionalización del comercio (DOGC 1120, de 17 de marzo de 1989).

Decreto 35/1989, de 24 de febrero, por el que se determina la estructura orgánica de la Dirección General del Medio Natural (DOGC 1121, de 20 de marzo de 1989).

La Dirección General de Política Forestal del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, pasa a denominarse Dirección General del Medio Natural, y se estructura en los órganos siguientes: Subdirección General de Conservación de la Naturaleza, Servicio de Parques y Espacios Naturales, Servicio de Ordenación y Gestión Forestal, Servicio de Incendios Forestales y Servicio de Agentes Rurales.

Decreto 40/1989, de 24 de febrero, de creación de la Comisión Interdepartamental para la prestación social substitutoria del servicio militar y su Consejo Asesor (DOGC 1121, de 20 de marzo de 1989).

Resperando las competencias que la Constitución otorga al Estado en relación con la objeción de conciencia, se crea la Comisión Interdepartamental de evaluación y seguimiento de la prestación social en Cataluña, en virtud de las competencias que, de acuerdo con el Estatuto, tiene la Generalidad en los sectores prioritarios donde

se ha de desarrollar la prestación social. El objetivo es alcanzar la debida colaboración entre ambas administraciones, como ha indicado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y pretende establecer una mínima estructura de la Administración autonómica en la materia citada.

Decreto 49/1989, de 13 de marzo, de reestructuración de la Dirección General de Administración Local (DOGC 1123, de 22 de marzo de 1989).

La estructura orgánica de la Dirección General de Administración local se adecúa a las necesidades derivadas de asunción de funciones en materia de régimen local a consecuencia de las leyes de organización territorial de Cataluña.

Decreto 43/1989, de 24 de febrero, sobre medidas para el fomento de la modernización y mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (DOGC 1123, de 22 de marzo de 1989).

En el marco del Reglamento CEE 797/1985, de 12 de marzo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, se establece un régimen de ayudas a determinadas inversiones en explotaciones agrícolas, ayudas para la mejora del nivel tecnológico de la gestión y otras medidas de soporte a la empresa agraria y ayudas para la mejora de la cualificación profesional agraria.

Decreto 44/1989, de 24 de febrero, sobre establecimiento de ayudas en materia agraria, pesquera y forestal (DOGC 1123, de 22 de marzo de 1989).

Las medidas comunes dictadas por los órganos de la Comunidad Europea se complementan, en Cataluña, con la creación, por el Decreto 44/1989, de 24 de febrero, de treinta y dos líneas

de ayuda, integradas en los siguientes capítulos: medidas de fomento destinadas a reforzar la actuación de las instituciones de ámbito local y las entidades y asociaciones agrarias de base territorial y sin finalidad lucrativa; medidas de soporte a la empresa agraria; fomento de actividades agroalimentarias; fomento de la ganadería; actualización de las ayudas establecidas para la actuación de las agrupaciones de defensa forestal; fomento de la prevención del bosque contra los incendios forestales; fomento de la producción, la conservación y mejora de los bosques y pastos; fomento de la protección de la naturaleza y fomento de la pesca marítima.

Decreto 45/1989, de 13 de marzo, de integración de trabajadores con dificultades especiales en el mercado de trabajo (DOGC 1123, de 22 de marzo de 1989).

Para facilitar la integración laboral de los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, drogadictos en proceso de rehabilitación, exdrogadictos, penados en régimen abierto o que les falte menos de un año para progresar a régimen abierto o para la libertad, exinternos de los centros penitenciarios puestos en libertad en el plazo anterior de un año, personas en situación de marginación laboral, parados de larga duración y parados mayores de 45 años, el Decreto 45/1989, de 13 de marzo, prevé la puesta en marcha de programas por el Departamento de Trabajo, así como la posibilidad de subvencionar proyectos de orientación e información profesional, de formación profesional, de adaptación y reciclaje profesional, de incentivación del empleo, de proyectos de auto-ocupación y otras acciones que posibiliten la integración de los colectivos a los que se destina la disposición.

Decreto 42/1989, de 24 de febrero, sobre medidas de financiación de actividades de los sectores agrario y pesquero (DOGC 1123, de 22 de marzo de 1989).

Complementa el Decreto 44/1989, sobre establecimiento de ayudas en materia agraria, pesquera y forestal. La formulación de dos textos normativos separados responde a que el Decreto 42/1989, de 24 de febrero, se aprueba a propuesta conjunta de los Departamentos de Economía y Finanzas y de Agricultura, Ganadería y Pesca, vista la especial relevancia del Instituto Catalán de Crédito Agrario en materia de financiación pública al sector. Las medidas que se prevén son las siguientes: reconversión del sector porcino, ayudas para la consolidación de la base territorial de la empresa agraria, medidas para la financiación de la infraestructura de las cooperativas, la promoción de los productos de calidad, el fomento de la conservación del bosque de alcornoque y la producción de corcho, la mejora del sector pesquero y la mejora del sector del acuicultura.

Resolución de 24 de febrero de 1989, por la que se aprueba el incremento de tarifas de los servicios efectuados por la Agrupación Regional de Empresas de Pompas Fúnebres de Cataluña, excepto en las ciudades de Barcelona, Lérida y Sabadell.

Se aprueba un incremento de las tarifas para los servicios efectuados por las empresas de pompas fúnebres integradas en la Agrupación Regional de Empresas de Pompas Fúnebres de Cataluña, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 18 del Real Decreto-Ley 1/1979, de 29 de julio, según el cual, las tarifas de prestación de servicios se fijarán de manera que su rendi-

miento total cubra el coste de los servicios mencionados.

Orden de 22 de marzo de 1989, sobre la obligatoriedad de realizar las campañas de saneamiento ganadero en el ámbito territorial de Cataluña.

La incorporación del Estado español a la Comunidad Económica Europea ha comportado la necesidad de adecuar la política sanitaria a las exigencias comunitarias para contribuir a hacer desaparecer los obstáculos que subsisten en el comercio, entre los estados miembros, de carne fresca o de animales vivos, y que se deben a las diferencias de saneamiento ganadero.

Es preciso, por tanto, adecuar los niveles de nuestras explotaciones, y lograr las calificaciones sanitarias necesarias para poder competir plenamente con el resto de países comunitarios.

De acuerdo con las directrices comunitarias 78/52 y 64/432, por esta Orden se establece, en el ámbito territorial de Cataluña, la obligatoriedad de realizar el saneamiento ganadero.

Decreto 52/1989, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Catalán del Crédito Agrario. Se fijan los objetivos, las funciones, la composición, el régimen de funcionamiento, el Estatuto de sus miembros y el régimen económico y presupuestario de este Instituto.

Se declaran objetivos generales de este organismo autónomo de carácter financiero, la coordinación y canalización del crédito agrario en Cataluña, principalmente por medio de las cajas rurales, y también la coordinación y sostenimiento, en el ámbito de sus funciones, de la actividad de las cajas rurales y de las secciones de crédito de las cooperativas agrarias que tengan domicilio en el lugar de Cataluña don-

de ejerzan principalmente sus actividades económicas y sociales.

Decreto 59/1989, de 13 de marzo, por el que se regula la circulación motorizada, para la protección del medio natural.

Se trata de una normativa que hace compatible la protección de la naturaleza con la práctica de actividades deportivas con vehículos motorizados, tanto lo que se refiere a pruebas y competiciones como a la circulación libre.

Decreto 57/1989, de 24 de febrero, por el que se regula el régimen jurídico de otorgamiento y modificación de las concesiones de servicios públicos regulares de transporte de viajeros por carretera de carácter lineal.

Con este Decreto se desarrolla un aspecto muy concreto, de los muchos que contempla la Ley 12/1987, de 28 de mayo, de renovación del marco jurídico de los transportes de viajeros por carretera en Cataluña, que se irán desarrollando.

Decreto 79/1989, de 4 de abril, de regulación del proceso de concesión de la gestión indirecta del servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

Se dispone la normativa que se debe seguir para la instalación y funcionamiento del servicio de radiodifusión citado, estableciendo que será el Consejo Ejecutivo de la Generalidad quien otorgará, en Cataluña, las concesiones para su gestión indirecta.

Orden de 13 de abril de 1989, sobre aplicación en Cataluña del Decreto 391/1988, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales.

El objeto de esta Orden es desarrollar las normas de procedimiento de actuación de los industriales para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales, en relación con las competencias que el Decreto 391/1988, de 27 de diciembre, atribuye a los Departamentos de Gobernación e Industria y Energía y, también establecer las competencias atribuibles a sus órganos administrativos.

Orden de 18 de abril de 1989, de aplicación del Real Decreto 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social a nivel de asistencia y de servicios sociales.

Se establece, en aplicación del Real Decreto-Ley mencionado, la cuantía de algunas pensiones, sus efectos económicos y la edad mínima para reconocerlas.

Decreto 90/1989, de 13 de marzo, por el que se crea la Academia de Doctores.

Se crea esta Academia, con el objeto de investigar en el campo de las ciencias sociales y fomentar su promoción en el ámbito de la lengua catalana, organizando seminarios, editando aquellas consultas que le sean formuladas por la Administración sobre asuntos de carácter científico propios de su instituto y cualquier otra actuación que lo encamine hacia el cumplimiento de sus objetivos.

Orden de 5 de mayo de 1989, por la que se establece un programa de actuación

tutorial que orienta la planificación y la organización de los planes de acción tutorial en los centros de enseñanza secundaria de Cataluña.

Consiste en dar cumplimiento a los objetivos siguientes:

- Proporcionar a los estudiantes una orientación educativa adecuada.
- Prestar soporte a la figura de los profesores en su dimensión de dinamizadores de la acción tutorial del centro.
- Regular la planificación y la organización de los planes de acción tutorial y, finalmente, intercambiar experiencias de diferentes centros.

Orden de 11 de mayo de 1989, por la que se crea el Centro de Recursos Educativos para Deficientes Auditivos de Cataluña.

Orden de 12 de mayo de 1989, por la que se toman medidas sobre restos vegetales para la prevención de incendios.

Orden de 26 de mayo de 1989, por la que se ordena parcialmente el territorio de Cataluña en áreas básicas de salud.

Consiste en delimitar áreas básicas de salud como unidades territoriales elementales de la asistencia primaria de acceso directo a la población, en cuyo ámbito se ejerce la actuación del conjunto de profesionales que integran los equipos de atención primaria, como un nuevo paso en la aplicación del Decreto 84/1985, de 21 de marzo, que estableció el nuevo modelo de atención primaria de salud.

2.3. DICTÁMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

A cargo de Esther Andreu i Fornós

Dictamen n.º 154, sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley 32/1988, de 10 de noviembre, de Marcas.

Solicitantes

Más de una décima parte de los diputados de la Cámara, del grupo parlamentario *Convergència i Unió*.

Ponente

Antoni Bayona i Rocamora

Resumen de las principales cuestiones estudiadas

Para juzgar la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley 32/1988, de 10 de noviembre, de Marcas, el dictamen estudia principalmente el reparto competencial en materia de propiedad industrial. De este modo, aborda en primer lugar las diferentes competencias estatales en la materia (especialmente las reconocidas en los artículos 149.1.8 y 9 CE) y a continuación realiza un exhaustivo estudio del contenido, naturaleza y alcance de la competencia de ejecución de la legislación del Estado que el artículo 11.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña reserva a la Generalitat de Cataluña. En este sentido, es importante destacar el notable esfuerzo realizado para precisar el concepto de competencia ejecutiva autonómica y también para fijar las obligaciones (principio de lealtad constitucional) y facultades (funciones de coordinación general, ejercicio de ciertas competencias

de ejecución) que legítimamente corresponden o puede reservarse el Estado central.

Para finalizar, el último Fundamento del Dictamen aborda el tema de la titularidad de la competencia para regular el uso de las lenguas oficiales, así como de los principios lingüísticos constitucionales y estatutarios que deben respetarse en el momento de ejercer dicha competencia.

Conclusión

1. Los preceptos de la Ley 32/1988, de 10 de noviembre, de Marcas, que configuran el procedimiento de Registro de las marcas y otros signos distintivos, son contrarios al orden constitucional y estatutario de competencias.

2. El artículo 16.3 de la misma Ley es igualmente inconstitucional y contrario al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha indicados al comienzo.

Extracto de los Fundamentos

«II. 1. A continuación se hará una exposición descriptiva de la Ley y se pondrá en conexión con las diferentes competencias del Estado que concurren en la materia.

(...)

»A) *Títulos I, VI, VII y VIII*

(...)

»La competencia del Estado en la materia está claramente amparada en el artículo 149.1.9 CE, aunque también se puede reforzar esta competencia con la prevista por el propio artículo 149.1.6 CE sobre legislación mercantil.

»B) *Títulos I, II, III, IV y V*

(...)

»(...) nuestra estimación en este aspecto es que la conexión de competencias resulta con carácter principal del artículo 149.1.9 CE, si bien interviene, además, la competencia específica del artículo 149.1.8 CE en cuanto reserva al Estado la competencia exclusiva de ordenación de los Registros públicos.

»C) *Título IX*

(...)

»Entendemos que la competencia del Estado no está amparada en este caso por el artículo 149.1.9 CE, sino por el artículo 149.1.6 CE (...). En este caso, debe recordarse también que el Estado tiene reservada la legislación sobre la defensa de la competencia, según lo establecido en el artículo 12.1.5 EAC.

»D) *Título IV-II*

(...)

»El Estado encuentra su competencia, por lo que respecta a este tema, en el mismo artículo 149.1.9 CE y también en las competencias sobre administración de justicia y sobre legislación procesal (...).

»2. Como se acaba de ver, la Ley se ampara principalmente en la competencia sobre legislación en materia de propiedad industrial. Y se complementa a favor del Estado, en otros rútiles competencias del artículo 149.1 CE.

(...)

«III. 1. Como se ha dicho, en materia de marcas y, en general, en materia de propiedad industrial, la Generalitat de

Cataluña tiene reconocida, en virtud del artículo 11.3 EAC, la *competencia de ejecución de la legislación del Estado*. Deben determinarse, por lo tanto, el contenido y alcance de dicha competencia.

(...)

»Por lo que respecta a su contenido, la función de ejecución debe entenderse como sinónimo de *actividad administrativa*. (...) El sentido del concepto de ejecución que utilizan los preceptos constitucionales y estatutarios que determinan la distribución de competencias debe relacionarse, por lo tanto, con el de las funciones ejecutivas y administrativas que corresponden al Gobierno y a la Administración (art. 97 CE y 37.1 EAC).

»Por otra parte, el alcance general que tiene el concepto de ejecución hace que no tenga trascendencia, desde la perspectiva de las competencias, el tipo de actividad administrativa que se pueda realizar. (...)

»El límite de esta competencia se encuentra únicamente a *nivel normativo*. El artículo 25.2 EAC (...) obliga a limitar las competencias de ejecución a las funciones administrativas *de carácter no normativo*.

(...)

»La jurisprudencia del Tribunal Constitucional confirma lo que se acaba de exponer. De las diversas sentencias en que el Tribunal se ha referido a las competencias de ejecución, se pueden extraer algunos principios esenciales.

»En sentido negativo, el límite de las funciones ejecutivas lo constituyen las potestades normativas para regular la materia, que determina la competencia estatal de «legislación». En la Sentencia 18/1982, de 4 de mayo (FJ 5) (...).

»Sin embargo, en esta misma Sentencia el Tribunal Constitucional no consideró incluidos en la competencia estatal de legislación los reglamentos de organización, en la medida en que se limitan a

estructurar el aparato administrativo que debe ejercer las funciones ejecutivas (...)

»En sentido positivo, cabe destacar que el Tribunal Constitucional ha realizado una amplia lectura del concepto de «ejecución», asimilándolo a las funciones generales de la Administración. (...) Sentencias 33/1981, de 5 de noviembre (FJ 3), y 39/1982, de 30 de junio (FJ 11) (...) Sentencia 39/1982, de 30 de junio (FJ 8) (...) Sentencia 35/1982, de 14 de junio (FJ 2) (...). Sentencia 106/1987, de 25 de junio (FJ 4) (...) Sentencia 96/1984, de 19 de octubre (...) Sentencia 104/1988, de 8 de junio (FJ 2) (...).

»Por lo tanto está claro que el concepto de ejecución tiene que considerarse equivalente a toda la actuación administrativa que prevé y habilita la legalidad, independientemente del contenido o la forma que adopte. Y entre dicha actuación conviene destacar, a efectos de este Dictamen, la que supone el ejercicio de potestades administrativas que se concretan en actos administrativos formales.

»Esta actividad jurídica de la Administración (...) es una de las más características e importantes de la competencia de ejecución (...)

»2. Ahora deben realizarse algunas consideraciones respecto a la naturaleza de las competencias ejecutivas y la posible reserva estatal de funciones de esta clase.

»(...) El primer elemento que cabe destacar es, en consecuencia, la *naturaleza estatutaria* de la competencia de ejecución que implica su atribución como *materia propia* de la Generalitat configuradora de su *autonomía*.

»Este régimen de competencias no es en ningún caso asimilable al ejercicio de funciones ejecutivas por delegación y menos aún a través de fórmulas de administración indirecta en las que la actividad que se realiza consiste en la gestión de servicios o funciones propias de otra Administración.

(...)

»Una cuestión diferente es la de determinar si la formulación general de las competencias de ejecución que contiene el artículo 11.3 EAC impide que el Estado puede reservarse parte de las funciones ejecutivas. La respuesta inicial tendría que ser negativa, en la medida en que la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat ha quedado establecida por el Estatuto. (...)

»A favor de la asunción de la totalidad de las funciones ejecutivas sobre propiedad industrial, existe un argumento que resulta del propio artículo 11 EAC. En varios de sus apartados el ejercicio de competencias se efectúa estableciendo determinadas reservas ejecutivas en favor del Estado (...).

«IV. 1. En materia de marcas, la actividad de la Administración se ha concretado tradicionalmente en el *Registro de la Propiedad Industrial*. Esta función registral tiene su característica definidora, respecto a otras modalidades de la acción administrativa, en el hecho de que su finalidad esencial es la tutela jurídica de derechos privados. (...)

(...)

»La intervención de la Administración, en este caso, se justifica por la necesidad de proteger el tráfico económico. (...)

»Por otra parte, la naturaleza administrativa del Registro de la Propiedad Industrial, al servicio del Derecho privado, no deja lugar a dudas. (...)

(...)

»Aunque principalmente está al servicio del Derecho privado y produce efectos jurídico-privados, como seguidamente se verá, esto no obsta que la función registral deba tener, en cualquier caso, la *condición de actividad administrativa*.

»2. (...)

»(...) el Registro de la Propiedad In-

dustrial es un Registro que afecta esencialmente al *Derecho privado*, en la medida en que no se instrumenta en función de una actividad sustantiva de competencia administrativa, sino al servicio del Derecho privado, lo que supone también que sus efectos excedan de la materia propiamente administrativa.

»Esta distinción es la que ha servido al Tribunal Constitucional para determinar la aplicación de la competencia estatal del artículo 149.1.8 CE sobre «ordenación de los Registros e instrumentos públicos».

(...)

»(...) parece útil examinar el alcance del *título competencial del artículo 149.1.8 CE* sobre ordenación de los Registros públicos en relación con las competencias ejecutivas de la Generalitat.

»3. Para conocer la incidencia que la citada competencia puede tener sobre la del artículo 11.3 EAC, será preciso determinar qué alcance tiene que darse al concepto de «ordenación».

»En dicho sentido, consideramos que la competencia de ordenación supone el establecimiento de las reglas que disciplinan una materia o determinan la organización y el funcionamiento de una institución jurídica. Se trata de una competencia de carácter normativo que, como tal, no absorbe la función ejecutiva, a menos que ésta también se atribuya expresamente al mismo titular.

»(...) (STC 71/1982, de 30 de noviembre). (...) Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (FJ 35).

»(...) Sentencia 82/1984, de 20 de julio (FJ 2) (...)

(...)

»La competencia estatal del artículo 149.1.8 CE no implica, por tanto, la reserva de competencias ejecutivas. Si éstas corresponden a la Comunidad Autónoma, como es el caso del artículo 11.3 EAC en materia de propiedad industrial, la función ejecutiva que constituye la

base de la actividad registral entraría, en principio, en esta última competencia.»

«V. 1. Visto lo hasta aquí expuesto, no cabe duda de que el Estado posee competencia normativa sobre la propiedad industrial que le permite regular el Registro correspondiente a dicha propiedad. Sin embargo, el respeto a la competencia de ejecución impone unos límites a la capacidad de ordenación. No sería legítimo, desde la perspectiva constitucional y estatutaria, que en el momento de ejercer su competencia de ordenación del Registro de la Propiedad Industrial, el Estado aprovechara para alterar la titularidad de la competencia ejecutiva por vía directa, atribuyendo estas competencias a un órgano central, o por vía indirecta, estableciendo una estructura administrativa que impidiese dicho ejercicio.

»(...) Sentencia 106/1987, de 25 de junio (FJ 4) (...)

(...)

»De acuerdo con lo que acaba de ser expuesto, resulta que el Estado queda vinculado en el ejercicio de sus competencias normativas y de ordenación (art. 149.1.8 y 9 CE), por la competencia de la Generalitat que resulta del artículo 11.3 EAC. Esto significa que en el momento de legislar tiene el deber («supone la necesidad», según el Tribunal Constitucional) de respetar las competencias que corresponden a la Generalitat. Ésta es, por otra parte, una de las consecuencias que derivan del principio de *lealtad constitucional* (STC 96/1986, de 10 de julio) que impone, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, la obligación de ejercer sus respectivas competencias respetando las que corresponden al otro poder público.

»2. La necesidad de respetar las competencias ejecutivas y de establecer un sistema integrador queda todavía más justificada si consideramos dos elementos que concurren en el presente caso.

»En primer lugar, el carácter reglado de las funciones ejecutivas relativas a los *actos de instrucción* de los expedientes de Registro de marcas, nombres comerciales y letreros de establecimiento y muy especialmente de los *actos resolutorios* de dichos expedientes.

(...)

»En segundo lugar, hay que tener presente que, cuando el Estado tiene reservadas íntegramente las competencias normativas sobre una materia, debe entenderse que éstas también llevan inherente el ejercicio de las *funciones generales de coordinación*. (...) Sentencia 104/1988, de 8 de junio (FJ 2) (...)

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

»(...) Se trata, por lo tanto, de un importante poder estatal que permite limitar y acondicionar el ejercicio de las competencias de ejecución, ya que, según la misma Sentencia 104/1988, de 8 de junio (FJ 2) (...)

»3. En definitiva, la ordenación del Registro de la Propiedad Industrial implica la potestad de configurar la organización y el funcionamiento de dicho Registro como servicio central, así como la de determinar los actos que tienen acceso a él y especialmente los requisitos formales, el procedimiento y las reglas de decisión. Pero no incluye la capacidad de atribuir con carácter exclusivo a órganos estatales la facultad de realizar todos los actos ejecutivos que deben constituir el presupuesto de la inscripción registral, ya que en este caso se vaciaría completamente la competencia de ejecución de la Generalitat que le confiere el artículo 11.3 EAC.

»El hecho de que el Estado disponga también en este caso de la potestad coordinadora coadyuva decisivamente en favor del respeto y mantenimiento de las competencias autonómicas, en la medida en que siempre *tiene la posibilidad de esta-*

blecer los instrumentos necesarios para asegurar la coherencia, la eficacia, la información recíproca y, en definitiva, la debida integración entre el Registro de la Propiedad Industrial y la actuación ejecutiva de las Comunidades Autónomas en materia de propiedad industrial.»

»VI. 1. (...) Así pues, debe comprobarse seguidamente en qué medida la Ley que se dictamina respeta las competencias de ejecución de la Generalitat.

»Es fundamental en este sentido examinar lo previsto por el título III de la Ley objeto de Dictamen. (...)

(...)

»De este esquema legal resulta que las funciones administrativas que deberían constituir la competencia de ejecución (entendida como aplicación de la legislación) quedan íntegramente reservadas a un órgano estatal, que es el que tiene las potestades para tramitar y resolver los expedientes administrativos que se pueden instruir según la propia Ley.

»Aunque el artículo 15.3 y el 75.2 citen expresamente las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas cuando se refieren a la posibilidad de ser centros de recepción de las solicitudes de marcas, no parece correcto reconducir esta actuación a dicho título competencial. La Ley reserva las competencias propiamente ejecutivas al Estado y a partir de aquí instrumenta un mecanismo de intervención autonómica que no responde, en puridad, al reconocimiento de la competencia ejecutiva, propia y autónoma, sino que responde más bien a una técnica de administración indirecta por la que el Estado encarga a otra Administración la realización de actos de gestión de un servicio propio.

(...)

»2. (...) deben hacerse ahora unas consideraciones sobre el sistema que establecen los artículos 15.3 y 75.2 de la Ley, cuando reconocen la posibilidad de que

las Comunidades Autónomas puedan actuar como oficinas receptoras de las solicitudes de concesión de marcas.

»Una vez ha quedado establecido que esta actuación no es propiamente el ejercicio de una competencia estatutaria, sino que responde a una relación interadministrativa, cabe recordar los criterios generales bajo los cuales se puede establecer este tipo de relaciones entre instituciones. El Tribunal Constitucional ha declarado en varias Sentencias (...) que hay un *principio general de colaboración* recíproca entre el Estado y las Comunidades Autónomas (...). Pero este deber de colaboración —que, repitámoslo, es recíproco— no se puede establecer como una consecuencia derivada de las competencias concretas que cada institución detenta. (...)

(...)

»Sí, como se ha visto, la intervención de las Comunidades Autónomas se ajusta más técnicamente al cumplimiento de un deber de colaboración respecto a una competencia estatal que al ejercicio de una competencia estatutaria, tendríamos que considerar inconstitucionales los artículos 15.3 y 75.2 de la Ley, en la medida en que imponen unilateralmente una obligación de las Comunidades Autónomas.

(...)

»La recepción por parte de las Comunidades Autónomas sólo se podría considerar ajustada a la Constitución y al Estatuto si aquéllas fueran competentes para tramitarlas y resolverlas. En este caso *si que existirían unas competencias propias*, de las que la presentación de la solicitud y documentación anexa sería el trámite inicial para la intervención del órgano autonómico competente.»

«VII. 1. El examen constitucional y estatutario de la distribución de competencias en materia de propiedad industrial tiene que completarse todavía para

determinar si el Estado se puede reservar legítimamente el ejercicio de determinadas competencias de ejecución.

»El Tribunal Constitucional ha establecido el principio de que el Estado, aunque tiene limitada su competencia a nivel normativo, puede reservarse en ciertos casos el ejercicio de competencias ejecutivas. (...) Sentencias 25/1983, de 7 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo (...)

»(...) 56/1983, de 28 de junio (...)

»De esta doctrina pueden extraerse dos conclusiones esenciales: en primer lugar, que los intereses generales o, en otras palabras, el efecto supracomunitario de una determinada decisión puede justificar la reserva de funciones ejecutivas a favor del Estado; y en segundo lugar, que dicha reserva debe entenderse en la medida indispensable para garantizar el interés general y la unidad del sistema. (...)

(...)

»(...) el Tribunal Constitucional, ante situaciones que, en su opinión, no sólo requieren que haya una uniformidad normativa, sino también una *unidad de decisión*, permite que se alteren los efectos rígidos y absolutos que derivan del esquema teórico de distribución de competencias, y legitima al Estado para poder asumir funciones que, en principio, podrían corresponder a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, precisamente por la incidencia que esto tiene sobre la competencia estatutaria de ejecución, dicha posibilidad no puede elevarse a la categoría de principio general.

(...)

»3. En materia de propiedad industrial existe un cuerpo normativo importante de Derecho internacional cuya aplicación exige un Registro central. (...)

(...)

»Pero todo ello no significa ni conlleva necesariamente que todas las funciones del Registro deban hacerse también de forma centralizada. Aseguradas las funcio-

nes que requieren unidad de actuación, tanto por lo que respecta al ámbito estatal como al internacional, no existen motivos para retener las demás cuando la competencia de ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.

(...)

»4. Por lo que en particular se refiere a los efectos territoriales del Registro de la Propiedad Industrial, cabe destacar que la existencia del mismo no tiene que ser obstáculo para el ejercicio de las competencias de ejecución que corresponden a la Generalitat. Se puede llegar a esta conclusión si distinguimos entre los actos procedimentales previos y los actos de constancia registral.

»(...) Sentencias 32/1983, de 28 de abril (FJ 4), y 87/1985, de 16 de julio (FJ 2 y 6) (...)

(...)

»Es decir, que el requisito de inscripción en un Registro central de ámbito estatal de un determinado acto no requiere necesariamente que la actuación administrativa previa tenga que hacerse también por la Administración central, aunque los efectos finales de la actuación administrativa se extiendan a todo el territorio del Estado.

»(...) A diferencia del supuesto contemplado en las citadas Sentencias, en el que las competencias estatales son más limitadas (bases y coordinación general) y el Registro general cumple una función coordinadora, en el caso de la propiedad industrial la competencia del Estado comprende íntegramente las potestades normativas y de ordenación de la materia, lo que le permite establecer un Registro único y central con efectos constitutivos sobre el Derecho de marcas.

»Por este motivo, en el seno de los diferentes actos ejecutivos que integran el procedimiento de concesión de marcas no se puede distinguir fácilmente entre ac-

tos resolutorios o de autorización y actos de inscripción registral, como actos separados e independientes. (...) En consecuencia, las funciones ejecutivas de la Generalitat deben entenderse limitadas en este caso por la reserva estatal de la decisión final sobre la concesión o denegación del Registro de la marca.

»5. Una objeción que se podría hacer al ejercicio de competencias ejecutivas autonómicas relacionadas con el Registro sería la dificultad de poder disponer de los datos necesarios para tramitar los expedientes de concesión de marcas.

(...)

»Sin embargo, siempre sería posible prever, en uso de las potestades normativas y de coordinación de las que dispone el Estado, un sistema de información recíproca entre el Registro de la Propiedad Industrial y los órganos autonómicos competentes, que permitiera efectuar las oportunas comprobaciones. No hay que olvidar que, aparte de los mecanismos tradicionales como podría ser, por ejemplo, el informe previo del Registro, actualmente se dispone de medios técnicos, especialmente los informáticos, cuya utilización es hoy regla común tanto en el ámbito privado como en el público.

»6. (...)

»En consecuencia, nuestra estimación es que en la medida en que los preceptos de la Ley dictaminada que configuran el procedimiento registral atribuyen al Estado competencias de ejecución comprendidas en el artículo 11.3 EAC, vulnera el citado precepto estatutario. Llamamos la atención en este sentido sobre los artículos 15, apartados 2 y 3, 24, 27, 28, por lo que respecta al inciso relativo a la propuesta de resolución 45.1, 81, segundo párrafo, y 85, segundo párrafo, éstos dos últimos por conexión.»

»VIII. 1. (...)

»En este Fundamento se estudiará la problemática que plantean los citados

preceptos en relación con *la utilización de las lenguas oficiales*.

»2. (...)

»(...) tiene que comprobarse si el artículo 16.3 respeta los principios que derivan de la doble oficialidad del catalán y el castellano en el territorio de Cataluña.

»(...) Consejo, en el *Dictamen n.º 35* (...)

(...)

»(...) Sentencias 64/1988, de 14 de abril, y 80/1988, de 28 de abril.

»De acuerdo con este criterio, y teniendo atribuida el Estado la competencia normativa sobre la propiedad industrial, la conclusión a la que se tendría que llegar es que la Ley 32/1988, de 10 de noviembre, de Marcas, puede regular legítimamente el uso de las lenguas.

»De todos modos, el hecho de tener la competencia para regular los aspectos lingüísticos en una determinada materia no significa que se pueda ejercer *al margen de los principios que sobre el uso de lenguas oficiales derivan directamente de la Constitución y del Estatuto*. El contenido de estas

dos normas fundamentales constituye un límite para el legislador ordinario.

(...)

»Y, entre dichos principios constitucionales y estatutarios, hay que incluir, en cualquier caso, el derecho de los ciudadanos a relacionarse en Cataluña con cualquier Administración con la lengua oficial que elijan, tal como recoge el artículo 8.1 de la Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística en Cataluña:

(...)

»Así lo ha ratificado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 82/1986, de 26 de junio (FJ 5) (...)

(...)

»Por lo tanto, en la medida en que los artículos 16.3, 81 y 85 —estos dos últimos por la remisión que hacen al título III de la Ley— no reconocen el derecho de los ciudadanos de utilizar cualquiera de las dos lenguas oficiales en la presentación de documentos a los órganos de la Generalitat, tienen que considerarse contrarios a la Constitución y al Estatuto.»

Dictamen n.º 155, sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial.

Solicitantes

Gobierno de la Generalitat y más de una décima parte de los diputados de la Cámara, del grupo parlamentario Convergència i Unió.

Ponente

Francesc Fdez. de Villavicencio, presidente

Resumen de las principales cuestiones estudiadas

Para valorar la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley 38/1988, de

28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, el Dictamen analiza las previsiones constitucionales y estatutarias relativas al Poder Judicial y a su territorialización (149.1.5 y 152 CE; y 18; 19; 20; 22; 23.1 y DA Tercera EAC), profundizando en la línea argumental del Dictamen n.º 103. Además del alcance de la competencia exclusiva que el artículo 149.1.5 CE reconoce al Estado central en materia de «Administración de justicia» y, en consecuencia, del de las competencias específicas que en relación con esta materia reconoce el EAC a la Gene-

ralitat, el Dictamen aborda también, entre otros, el tema de la relación existente entre el EAC y la Ley Orgánica del Poder Judicial por lo que respecta a la determinación de las competencias de la Generalitat sobre la organización de las demarcaciones judiciales.

Conclusión

1. Son contrarios a la Constitución y vulneran el estatuto de Autonomía de Cataluña los preceptos de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, que se indican a continuación, en cuanto contradicen las normas contenidas en el Estatuto sobre organización, funcionamiento y competencias de los órganos judiciales radicados en Cataluña: art. 3.1; 8.2; 58.1 y 59.1.

2. El artículo vulnera el Estatuto de Autonomía de Cataluña 32.5 de la Ley, al no respetar la exigencia estatutaria que en el nombramiento del presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña tiene que apreciarse como mérito preferente, la especialización en Derecho catalán.

3. Son contrarios a la Constitución y vulneran el Estatuto de Autonomía de Cataluña los preceptos de la Ley que se indican a continuación, en la medida en que no prevén e impiden que la Generalitat ejerza la facultad que dicha Ley atribuye o reconoce al Gobierno del Estado: art. 20.1, 2, 3, 4 y 5; 21.1 y 2; 27; 31.1; 39.1; 41.2, 4 y 5; 42.1; 46.2; 50.3 y 63.

4. Son contrarios a la Constitución y vulneran el Estatuto de Autonomía de Cataluña los preceptos y Anexos de la Ley que se indican a continuación, en cuanto desconocen la competencia de la Generalitat para fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos judiciales en Cataluña y la localización de

su capitalidad: art. 3.2; 4.2 y 4; 8; 41.4; 45 y Anexos I y IX.

5. Se podría considerar contrario a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña el artículo 54.1.f), según lo expuesto en el Fundamento VI de este Dictamen.

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha indicados al inicio.

Extracto de los Fundamentos

«II. 1. El Poder judicial es un poder único que no ha experimentado la territorialización que dentro del Estado autonómico ha caracterizado la distribución política de los demás poderes, de conformidad con el orden de competencias. (...)

(...)

»2. Sin embargo, el artículo 152.1 CE, párrafo segundo, establece que:

«Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma».

La previsión de estos Tribunales Superiores de Justicia (...) obedece, en principio, a un propósito de territorialización, sin división, del Poder judicial. A esto ha conducido, fundamentalmente, la ya citada necesidad de contribuir al hecho de que no solamente la justicia, sino también el órgano judicial que la imparte, se acerquen al ciudadano que reclama el servicio; pero en este supuesto y con esta única consideración, se trataría de una mera norma de organización del Poder judicial que no habría requerido ni siquiera su mención expresa en la Constitución.

«Creemos que el propósito constitucional es más profundo. (...) Por ello, tanto el artículo 152 CE como el artículo 19 EAC conciben el Tribunal Superior de Justicia como el órgano jurisdiccional en

que culmina la organización judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma, concepto que reitera el artículo 70 LOPJ; y añaden los preceptos constitucional y estatutario que en este Tribunal Superior de Justicia se agotarán las sucesivas instancias judiciales.

»De este modo, se puede afirmar que el Tribunal Superior de Justicia y la estructura judicial que en él culmina no son orgánica ni funcionalmente órganos de la Comunidad Autónoma, pero sí residen en la misma y mantienen con ella una vinculación necesaria y estrecha, y aplican en el ejercicio de sus funciones no sólo el derecho estatal, sino también el autonómico.

»E. (...)

»Bajo estos parámetros tenemos que entender la competencia exclusiva en materia de «Administración de justicia» que asigna al Estado el artículo 149.1.5 CE.

»Esta competencia, equivalente a competencia en materia de «poder judicial», no implica que la del Estado comprenda globalmente toda la materia que afecte a la justicia.

»A) Por una parte, la propia CE, en el artículo 122.2, y la LOPJ en el artículo 104,2, confía el gobierno del Poder judicial a un órgano específico, el Consejo General del Poder Judicial, y, subordinados a él, otros órganos inferiores (...).

»(...) parece claro que el Ejecutivo nunca podrá regular la parte nuclear indisponible de la potestad gubernativa de los órganos del Poder judicial.

»B) Por otra parte, los Estatutos de Autonomía contienen preceptos que delimitan la competencia del Estado en la materia y que se resisten a cualquier modificación que provenga bien de la LOPJ, bien de la Ley sobre la que se dictamina. Estos preceptos son de dos clases:

»a) Los que establecen normas sobre organización y funcionamiento del Tri-

bunal Superior de Justicia y de los órganos subordinados, así como sobre las competencias de unos y otros.

»b) Los que otorgan a la Comunidad Autónoma competencias específicas en relación con la Administración de justicia, sin perjuicio de la unidad del Poder judicial.

(...)

»En este aspecto, y en cualquier otro que pueda parecer adecuado, nos remitimos al estudio más amplio contenido en nuestro Dictamen n.º 103.

»4. (...) conviene analizar a los efectos del presente Dictamen cuál es la relación que se produce entre el Estatuto de Autonomía y la LOPJ, por lo que respecta a la determinación de las competencias de la Generalitat sobre la organización de las demarcaciones judiciales.

»Desde varios sectores doctrinales se ha puesto en duda el valor prevaleciente de los Estatutos sobre las previsiones de la LOPJ, a causa del especial mecanismo de articulación de competencias que en esta materia establece el artículo 152.1 CE:

(...)

»Este Consejo no puede compartir dicha lectura por diferentes motivos.

»En primer lugar, porque, tal como señalamos en el Dictamen n.º 103 (Fundamento IV), el contenido del estatuto tiene una especial rigidez y protección, que deriva de su integración en el bloque de la constitucionalidad y particularmente de su procedimiento especial de reforma. Por tanto, ninguna Ley, aunque sea orgánica, puede contradecirlo. (...) Sentencia 99/1986, de 11 de julio (FJ 4)(...)

»Y, en segundo lugar, porque no se puede afirmar, con rigor, que la Constitución atribuya a la LOPJ una función estricta de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni que las materias relativas a la Administración de justicia queden exclusivas de la reserva estatutaria.

»El supuesto que contempla el artículo 152.1 CE no se puede asimilar, en ningún caso, al mecanismo de transferencias extraestatutarias de competencias que permite el artículo 150.2 CE (...)

»Por otra parte, la situación ante la que nos encontramos tampoco tiene que ver con algunos supuestos previstos en la Constitución o en los Estatutos en que la competencia asumida se hace depender siempre de lo que disponga una Ley del Estado (...).

»El esquema previsto en el artículo 152.1 CE es sensiblemente diferente a los anteriores. La Constitución, al prever que sean los Estatutos los que determinen las competencias autonómicas, está reconociendo que dichas competencias forman parte de la *reserva estatutaria* y que son, en definitiva, competencias estatutarias como las otras que se pueden asumir en el marco del artículo 149.1 CE.

»La LOPJ y las Leyes que la desarrollen pueden *precisar y desarrollar* las previsiones estatutarias, puesto que éstas tienen que ejercerse siempre *de conformidad* con aquella legislación; desde esta perspectiva, la LOPJ y la Ley que dictaminamos constituyen un *límite* al ejercicio de las competencias autonómicas. Pero ésta es, evidentemente, una cuestión diferente a la de poder determinar las competencias, que es una tarea propia y exclusiva del Estatuto, que las Leyes estatales posteriores no pueden alterar.»

«III. 1. Aludiremos ahora, en particular, a las referencias al Poder judicial que contiene el Estatuto en relación con las cuestiones que constituyen la base de la consulta.

(...)

»2. El artículo 19 (...)

»Ponemos especialmente de relieve la Disposición que ante el Tribunal Superior de Justicia *se agotarán las sucesivas instancias procesales*, puesto que, además de la referencia implícita a la potestad del

Tribunal Superior, su calificación como *órgano cimal* gana sentido precisamente por esta referencia al agotamiento de instancias, que es al mismo tiempo el presupuesto de una verdadera culminación. (...)

(...)

»3. El artículo 20.1 EAC atribuye determinadas competencias a los órganos judiciales radicados en Cataluña, y las asigna según los órdenes que contempla: civil, penal, social y contencioso-administrativo.

(...)

»Por último, en relación con el propio artículo 20.1 EAC, hay que observar que la LOPJ contempla nuevos aspectos de la jurisdicción. El artículo 26 LOPJ ha incluido, como órganos a los que se atribuye la potestad jurisdiccional, a los juzgados de menores y a los de vigilancia penitenciaria. Con respecto a los primeros, es evidente el interés de la Generalitat, teniendo en cuenta que el artículo 9.28 EAC le atribuye la competencia exclusiva en lo concerniente a las instituciones públicas de protección y tutela de menores, respetando en cualquier caso la legislación civil, penal y penitenciaria. Por otra parte, la Generalitat también tiene interés en las cuestiones referentes a los juzgados de vigilancia penitenciaria, puesto que el artículo 11.1 EAC le atribuye la competencia de ejecución precisamente en materia penitenciaria (...). Finalmente, los artículos 2, 86 y 100 LOPJ asignan a jueces y tribunales las funciones propias de los Registros civiles; y aunque en relación con este último aspecto el Estatuto no consagra un interés específico y competencial de la Generalitat, éste y los otros dos supuestos que se han enumerado los abarca de modo particular, por su propia naturaleza judicial, lo dispuesto en los artículos 18, 22 y 23 EAC.

»4. El artículo 23.1 EAC (...)

«Cabe precisar que este mérito tiene que apreciarse para todas las formas de provisión de plazas y con referencia a todo el funcionariado, tanto si pertenece a la carrera judicial propiamente dicha como si no pertenece a la misma. En segundo lugar, tiene que tratarse de una verdadera especialización y no del simple conocimiento; aquélla tiene que referirse al Derecho catalán en conjunto y no solamente al Derecho civil propio; y, por último, este mérito será preferente.

«(...) la Disposición adicional tercera EAC (...)

»5. El artículo 18.1 EAC es particularmente relevante a efectos del presente Dictamen puesto que atribuye a la Generalitat «todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconocan o atribuyan al Gobierno del Estado».

· »A) (...)

»Sobre esta materia nos extendimos en el Fundamento V del Dictamen n.º 103.

»Con el primer apartado del artículo 18 EAC, se encuentra fragmentada la competencia exclusiva del Estado que resulta del artículo 149.1.5 CE, de modo que la Generalitat puede ser titular de determinadas competencias de carácter administrativo.

(...)

»A partir de estas consideraciones es posible entender, sin desvirtuar el sentido de la norma y sin caer en la trampa de una interpretación nominalista, que la referencia a la LOPJ contenida en el citado artículo 18.1 EAC comprende también la Ley 38/1988. En consecuencia, la Generalitat puede subrogarse en el ejercicio de las facultades reconocidas o atribuidas al Ejecutivo estatal en dicho texto legal, en los términos que más adelante se expondrán.

(...)

»6. En el artículo 18.2 EAC (...)

»A) En cuanto al primer punto, debe

observarse que la «fijación de la delimitación de las demarcaciones» constituye un circunloquio a través del que se quiere decir que la Generalitat podrá delimitar las demarcaciones judiciales que tenga que alcanzar la jurisdicción de los diversos órganos judiciales (circunscripción).

(...)

»B) El artículo 18.2 EAC (...)

»7. (...) el artículo 22 (...)

»Se trata de una simple facultad de impulso independiente de la configuración y resolución de las pruebas selectivas que corresponden al gobierno del Poder judicial excepto en el caso de la subrogación en las facultades del Ejecutivo estatal con vistas, estrictamente, a la provisión de plazas del personal al servicio de la Administración de justicia.»

«V. Para ser más claros en el estudio de los preceptos de la Ley objeto de consulta, serán clasificados en relación con las normas estatutarias a las que pueden afectar.

»1. *Preceptos que se refieren a la organización, funcionamiento y competencias del Poder judicial en Cataluña.*

»A) El artículo 59, que abarca competencias de la Audiencia Nacional, puede incidir en el principio de agotamiento de las instancias en órganos situados dentro del territorio de Cataluña al que se refieren los artículos 152.1 CE y 19 EAC.

»B) Los artículos 54 y 58 afectan a las competencias atribuidas al Tribunal Superior de Justicia y, en consecuencia, pueden incidir en el sistema de competencias de los órganos judiciales en Cataluña establecidos por el artículo 20 EAC.

»C) El artículo 32, que contempla la constitución del Tribunal Superior de Justicia y la provisión de plazas con referencia especial a la de presidente y tiene relación con el artículo 23 EAC que establece la preferencia, como mérito, de la especialización en Derecho catalán.

»2. *Preceptos relacionados con las compe-*

tencias específicas que corresponden a la Generalitat según el Estatuto.

»A) Los artículos 13, 20.1, 20.2 (por conexión), 20.3, 20.4, 20.5, 20.6 (por conexión), 21, 25, 27.1, 27.2, 35, 39, 41.1, 41.2 (con referencia al art. 42.1), 41,3, 4 y 5, 42, 43, 44, 45, 46, 50, 56, 62 y 63 (por conexión) pueden afectar la competencia reconocida a la Generalitat por subrogarse en las facultades atribuidas por la LOPJ al Gobierno del Estado en virtud del artículo 18.1 EAC. Es preciso advertir, además, que algunos de estos preceptos pueden incidir también en la materia de los artículos 18.2, 22 y la Disposición adicional tercera EAC.

»B) Los artículos 3 y 4.1, 2 y 3 se refieren a demarcaciones de los órganos jurisdiccionales, encomendadas por el artículo 18.2 EAC a la Generalitat.

»C) Los artículos 4.4, 4.5, 8.1, 8.3, 45 y la Disposición transitoria primera comprenden la materia de la sede de los órganos judiciales en Cataluña, cuya fijación, estatutariamente corresponde también a la Generalitat, así como la instalación de los juzgados, de conformidad con el artículo 18.2 y 3 EAC.

»8. Aparte de los puntos anteriores de conexión está el artículo 50 de la Ley.»
(...)

«VI. 1. El artículo 59 de la Ley (...)

»Hemos manifestado reiteradamente nuestra disconformidad, compartida por la inmensa mayoría de la doctrina, con el establecimiento y subsistencia de la Audiencia Nacional, puesto que la asignación de ciertas competencias conculca el principio de agotamiento de las instancias dentro del territorio autonómico y destruye las bases fundamentales de la territorialización de la Administración de justicia. En el mismo tema incide el artículo 59 que examinamos con carácter general. Sin embargo, el examen de los diferentes apartados podrá poner de relieve algunos aspectos específicos.

»En cuanto al punto 1, estimamos razonable, aunque con carácter excepcional, que un órgano supracomunitario como es la Audiencia Nacional (...) conozca de la impugnación de convenios colectivos de aplicación a varias comunidades o de los procesos sobre conflictos colectivos cuya resolución provoque efectos que sobrepasen el ámbito de una de ellas. Sin embargo, el precepto atribuye a la sala de lo social de la Audiencia Nacional el conocimiento de los recursos de suplicación, que constituyen, no una instancia, sino un recurso en Derecho. (...) Al encomendar, pues, dichos recursos de suplicación a la Audiencia Nacional, el artículo 59.1 conculca no tanto el principio del agotamiento de las instancias dentro de los órganos judiciales en Cataluña, cuanto el de que los recursos en Derecho no pueden ser asignados a otros órganos que no sean el Tribunal Supremo o el Tribunal Superior de Justicia.

»El punto 2 entendemos que no plantea problemas (...)

»La asignación que el punto 2 efectúa al Tribunal Central de Trabajo del conocimiento de los recursos previstos en el punto 2, entendemos que no contradice ningún precepto constitucional o estatutario (...)

»(...) el punto 4 (...) respeta otro principio fundamental dentro de la ordenación del procedimiento, que es precisamente el hecho de que los conflictos entre órganos judiciales sean conocidos y resueltos por el superior de ambos (...)

»2. El artículo 54 (...)
(...)

»Es evidente el propósito de este precepto de esclarecer y completar la norma contenida en el artículo 73.1 de la LOPJ sobre los recursos extraordinarios de casación y de revisión atribuidos al conocimiento del Tribunal Superior de Justicia.

»El punto 1 hace referencia al recurso de casación.

»El punto a) resuelve adecuadamente el problema, que ya se planteaba en nuestro Dictamen n.º 103, del conocimiento de los asuntos civiles en que simultáneamente fuesen objeto el pleito —por acumulación de acciones o actos resolutorios— materias del Derecho civil propio de Cataluña y del Derecho civil denominado «común», atribuyendo este conocimiento, sin reservas, al Tribunal Superior de Justicia. (...)

(...)

»Sin embargo, no deja de sorprender el hecho de que se continúe atribuyendo exclusivamente al Tribunal Supremo el conocimiento de los recursos basados en infracción de normas constitucionales, puesto que además de razones de orden práctico, es preciso reiterar que absolutamente todos los tribunales, y no sólo el Tribunal Supremo, deben interpretar y, por consiguiente, aplicar las normas de acuerdo con la Constitución. Ni tan sólo el argumento de la uniformidad jurisprudencial se puede apreciar en este caso, puesto que el supremo intérprete de la Constitución y, por tanto, el único en el que reside este monopolio, es el Tribunal Constitucional (art. 123.1 y 161.1 CE, art. 1.1 LOTC).

»En este sentido se podría entender contraria al artículo 20.1.a) EAC la atribución de la competencia para conocer de recurso de casación fundamentado en infracción de la Constitución al Tribunal Supremo en el caso de que dicha infracción estuviera conectada con una norma de Derecho civil catalán.

(...)

»Sin embargo, estas graves ausencias que producen una cierta inseguridad, no suponen vulneración de la CE ni del EAC.

(...)

»3. El artículo 58 de la Ley (...)

(...)

»El punto 1 (...)

»(...) la norma que comentamos, al atribuir al Tribunal Supremo el conocimiento del recurso de apelación contra las Sentencias dictadas por la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia «cuando el escrito de interposición del recurso se fundase en la infracción de normas no emanadas de los órganos autonómicos», conculca el principio de agotamiento de las instancias. (...)

(...)

»4. El artículo 32 (...)

(...)

»El punto 5 está estrechamente relacionado con el artículo 341 LOPJ, que en nuestro Dictamen n.º 103 habíamos estimado inconstitucional, y reproduce sus criterios. Estos son, también ahora, inadecuados, ya que se olvidan de varias exigencias estatutarias: a) que el funcionamiento nombrado sea especialista en un sector de ordenamiento, y no un simple conocedor del sector, b) que dicha especialización recaiga sobre el conjunto del Derecho catalán y no únicamente sobre el Derecho civil catalán, y c) finalmente, que dicho mérito sea considerado como preferente.

»En este sentido, el artículo 32.5 de la Ley dictaminada vulnera lo dispuesto por el artículo 23.1 EAC.

»El resto del artículo no ofrece problemas que afecten al orden constitucional.»

»VII. (...)

»1. El artículo 3.1 de la Ley (...)

(...)

»(...) consideramos que el artículo 3.1 de la Ley dictaminada es adecuado a la Constitución y no contradice el Estatuto.

»En cambio, el artículo 8.2, al prever demarcaciones inferiores a una provincia o superiores a ella —sin comprender en este último caso el territorio íntegro de otra provincia— vulnera la competencia autonómica.

»2. (...) el artículo 3.2:

(...)

»(...) el hecho de que los juzgados de los órganos a los que se refiere tengan su jurisdicción ampliada a varias provincias íntegras dentro del territorio de Cataluña no vulnera la competencia de la Generalitat en materia de demarcación.

»Tiene que estimarse lo contrario por lo que respecta a la jurisdicción de dichos tribunales ampliada a varios partidos judiciales, puesto que la competencia por esta demarcación infraprovincial es enteramente autonómica.

»Este supuesto es pues inconstitucional y, por lo tanto, también el *Anexo IX*, único que, respecto a los juzgados de lo social, afecta a Cataluña, al extender la jurisdicción del juzgado de este orden de Manresa a los partidos judiciales números 2 y 8 (Manresa y Berga, Anexo I).

»En este sentido, el artículo 3.2 y el Anexo IX vulneran el Estatuto.

»El resto del artículo 3 no afecta a las competencias de la Generalitat.

»3. El artículo 4, puntos 1, 2 y 3 (...)

(...)

»El punto 2 (...)

»Otra vez se produce la vulneración de la competencia a la que alude el artículo 18.2 EAC, puesto que la Ley no se ha limitado a decir que estos juzgados tienen jurisdicción en el territorio denominado partido judicial (conformemente a una larga tradición en la organización de la justicia), sino que, además, fija en el *Anexo I* la delimitación precisa de los partidos. Por conexión también es inconstitucional el artículo 41.4 de la Ley.

(...)

»1. El artículo 4, puntos 4 y 5 (...)

(...)

»El punto 4, correspondiente al artículo 35.6 LOPJ, parece respetuoso con el artículo 18.2 EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia para localizar la capitalidad de los órganos judiciales.

»Sin embargo, una observación atenta

de la norma revela que no es así, en la medida en que exige que la determinación de la capitalidad de los partidos judiciales se verifique *por Ley* autonómica, y esta reserva de Ley no está establecida en ningún precepto del bloque constitucional; en consecuencia, no puede legítimamente una Ley del Estado imponer la citada reserva. Dicha consideración nos llevó a entender como inconstitucional el artículo 35.6 LOPJ en nuestro Dictamen n.º 103.

»Se podría interpretar que el precepto restringe la competencia de la Generalitat para localizar la capitalidad del partido judicial, *en caso de que éste corresponda a un solo Municipio*. Sin embargo, la redacción confusa del inciso entendemos que se refiere a la unicidad de la sede y que no establece aquella restricción, por otra parte no prevista en el artículo 35.6 LOPJ.

(...)

»2. El artículo 8 (...)

»El punto 1 (...) contradice de nuevo lo dispuesto por el artículo 18.2 EAC, que, como ya se ha indicado, comprende la localización de la capitalidad sin ninguna excepción.

»Lo mismo tiene que decirse del punto 2, con el agravante de que, respecto a los juzgados que enuncia, la sede ya está establecida en los *Anexos VII, VIII, IX y XI*. Además, el precepto alude a juzgados con jurisdicción de extensión territorial.

»El punto 3 autoriza al Gobierno a fijar la sede de los juzgados de vigilancia penitenciaria, lo que se reitera además en el artículo 45. La audiencia prevista de la Comunidad Autónoma no es suficiente, puesto que la Generalitat tiene competencia para localizar la capitalidad de los órganos jurisdiccionales y no basta con que se prevea que tenga que ser escuchada en este sentido, sino que tiene que ser respetada en sus propias competencias.

(...) la Generalitat sólo encuentra acorada su competencia por el artículo 78.2 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General penitenciaria, según el que los juzgados de vigilancia penitenciaria tendrán su residencia en el territorio donde radiquen los correspondientes establecimientos penitenciarios, norma que prevalece en virtud del artículo 11.1 EAC.»

(...)

«VIII. (...) examinamos en este Fundamento, con separación de los demás temas, las normas de la Ley dictaminada que pueden afectar a la competencia de la Generalitat prevista en el artículo 18.1 EAC, generalmente conocida como cláusula subrogatoria.

(...)

»Realizado un examen global y detallado de la Ley, se pueden avanzar unos criterios que facilitarán la comprensión de nuestra actitud ante cada uno de los preceptos objeto de la consulta.

»a) En primer lugar, tiene que observarse que la Ley, en su articulado y en los Anexos, persigue como uno de sus objetivos el establecimiento de una nueva planta judicial que sustituya la actual. Y, en gran medida, la nueva planta no puede ejercerse abruptamente y de modo inmediato, por lo que será necesario un proceso transitorio durante el que, de modo escalonado, se procure el establecimiento y la definitiva efectividad de la nueva planta.

»Entendemos que todos los preceptos que atribuyen al Gobierno del Estado las facultades de ejecución en este período transitorio manifiestan el propósito del legislador de que la puesta en práctica de la planta hasta llegar al nivel definitivo previsto, se haga con criterios homogéneos, lo que no dispone hasta el momento de instrumentos adecuados de armonización, es legítimo concentrarla en el Gobierno del Estado que, para ello, es el

único habilitado para aplicar las prioridades previstas en la Ley.

»No sucede lo mismo con las normas que atribuyen a este Gobierno las facultades permanentes de ejecución, puesto que en este supuesto, ya conseguida la plena efectividad de la planta prevista y fuera del contenido esencial de la Ley, no hay ningún inconveniente en que la Generalitat se subrogue en las facultades que, con este propósito, se concedan al Ejecutivo estatal.

»Y tampoco, todavía dentro del período transitorio, tiene que excluirse la subrogación en facultades que tienen un carácter accesorio y meramente instrumental (como es, por ejemplo, el señalar fechas de efectividad) siempre que la Generalitat respete los criterios legales y las decisiones del Gobierno del Estado sobre la programación y la efectividad de la planta.

»b) Por otra parte, la «implantación» y «sostenimiento» de la planta judicial significa la elaboración de unos programas con la correspondiente determinación de créditos presupuestarios, que por las mismas razones antes apuntadas y por la citada de la articulación del gasto, es correcto que se concentren en el Gobierno central. Esto no impedirá, sin embargo, que se produzca la subrogación de la Generalitat en cuanto a la ejecución de los programas, supuesta su elaboración por parte del Gobierno y la afectación de los créditos presupuestarios correspondientes.

»1. El artículo 13 (...)

»(...) no ofrece ningún problema de inconstitucionalidad (...)

»2. El artículo 20 (...)

(...)

»Los puntos 1, 2, 3 y 4 pertenecen a la materia de la planta judicial (art. 36 LOPJ), pero no afectan al período transitorio del desarrollo y efectividad de la planta prevista en la Ley, por lo que la

Generalitat se puede subrogar en la facultad para modificar o ampliar la planta o las secciones, juzgados y plazas de magistrados siempre que hayan sido incluidas en el Presupuesto del Estado las dotaciones correspondientes a las que alude el *punto 6*.

»Entendemos que el *punto 5* vulnera también la norma estatutaria, puesto que al no tratarse de materia sustancial de desarrollo y efectividad de la planta prevista, sino de la accesoria de fijación de la fecha de puesta en funcionamiento de las secciones y juzgados de nueva creación, la subrogación es perfectamente posible y tiene que respetarse.

»3. El *artículo 21* (...)

»El *punto 1* vulnera el artículo 18.1 EAC, puesto que la facultad del Gobierno central para establecer la separación entre juzgados de primera instancia y juzgados de instrucción no se refiere a la efectividad de la planta legalmente prevista y es compatible con la competencia de la Generalitat para subrogarse en el ejercicio de esta facultad, siempre a propuesta, como indica el precepto, del Consejo General del Poder Judicial y se da la circunstancia objetiva contemplada en el precepto. Debe la misma observación hacerse en cuanto al *punto 2*.

(...)

»4. El *artículo 25* (...)

(...)

»Es evidente que en este caso no puede haber subrogación por parte de la Generalitat en cuanto a la facultad reconocida al Ministerio de Justicia. Se trata, en efecto, de una vinculación de jueces o magistrados, la provisión previa de unas plazas, al Ministerio de Justicia, lo que no afecta de ningún modo a la provisión de plazas jurisdiccionales. El precepto, por consiguiente, no es contrario al Estatuto.

»5. (...) el *artículo 27*:

(...)

»El *punto 1*, efectivamente, faculta al Ministerio para que pueda establecer las plazas de jueces o magistrados encargados con exclusividad del Registro civil. Desde el momento en que la función del Registro civil es considerada a partir de lo dispuesto por los artículos 2.2, 86.1 y 100.1 LOPJ como una función judicial, entendemos que asiste a la Generalitat la posibilidad de subrogarse en esta facultad gubernativa y meramente de ejecución, siempre que se ajuste a los criterios establecidos en el precepto que se estudia y a las previsiones presupuestarias.

»El *punto 2* permite igualmente que por orden ministerial se disponga la asunción de las funciones del Registro civil por un solo juzgado. La determinación de dicho juzgado, respetando también los criterios establecidos en el precepto, puede ser realizada por la Generalitat en virtud de la subrogación dispuesta por el artículo 18.1 EAC.

»En consecuencia, el precepto vulnera el Estatuto en los aspectos citados.

»6. El *artículo 35* (...)

(...)

»El *punto 1* atribuye al Gobierno la facultad de determinar la fecha en la que serán efectivas las plazas que corresponden a cada una de las salas del Tribunal Superior de Justicia. En dicha facultad se puede subrogar la Generalitat, puesto que la determinación de la fecha tiene naturaleza meramente accesoria e instrumental aunque al hacerlo deberá respetar la programación de la planta, atender al criterio de preferencia establecido en el precepto y recabar informe previo del Consejo General del Poder Judicial. Se entiende, pues, que el precepto vulnera el Estatuto.

»El *punto 2* no ofrece ningún problema en cuanto al tema que se examina.

»7. El *artículo 39* (...)

(...)

»El *punto 1* faculta al Gobierno para

determinar la fecha de efectividad de las plazas correspondientes a las Audiencias provinciales hasta alcanzar la planta definitiva. Si la Generalitat respeta las disponibilidades presupuestarias previstas por el Estado para cada ejercicio económico y siempre que respete asimismo el plazo de programación establecido en el artículo 62 de la Ley, se entiende que se puede subrogar en el lugar del Gobierno del Estado, determinar la fecha de efectividad y atender al criterio de preferencia señalado en el mismo precepto. Al impedirlo, el precepto vulnera, por consiguiente, el artículo 18.1 EAC.

»El *punto 2* no plantea ninguna cuestión.

»8. El artículo 41 (...)

(...)

»El *punto 1* autoriza al Gobierno para proceder de modo escalonado a la constitución, conversión y supresión de juzgados. Se entiende que en este caso no es posible la subrogación de la Generalitat en la facultad concedida al Gobierno central, puesto que dicha facultad está inserta indisolublemente en la programación para la plena efectividad de la planta.

»El *punto 5* que, por remisión al artículo 20.5 de la Ley, autoriza al Ministerio de Justicia para fijar la fecha de puesta en funcionamiento de los juzgados constituidos o convertidos, no tiene que impedir la subrogación en esta facultad por parte de la Generalitat. Lo mismo tiene que decirse con respecto a la fecha de entrada en funcionamiento de los juzgados para la efectividad de los partidos de nueva creación a que se refiere el *punto 2* y a la fecha de efectividad del ámbito territorial de jurisdicción de los juzgados a la que alude el *punto 4*, que se encomienda igualmente al Gobierno por la remisión al artículo 42.2, todo ello independientemente del tema de la demarcación que junto con el *punto 3* se examina en otro lugar. Por tanto, los puntos 2, 4

y 5 vulneran las previsiones estatutarias.

»9. El artículo 42 (...)

(...)

»En cuanto al *punto 1* y por las mismas razones que se han expuesto tantas veces, se entiende que la Generalitat puede subrogarse en la facultad concedida al Gobierno para fijar la fecha en que los juzgados de lo penal entrarán en funcionamiento, siempre que se ajuste a la planta inicial y a los requisitos y previsiones establecidos en el artículo 41, e incurre, por ello, en vulneración del Estatuto.

»El *punto 2* autoriza al Gobierno para la conversión de los juzgados de distrito en juzgados de primera instancia, de instrucción, de primera instancia e instrucción o, si procede, de paz. Se trata de una norma para la efectividad homogénea de la planta y, por consiguiente, la subrogación no es posible.

»En cuanto al *punto 3*, la subrogación tampoco es posible, puesto que la facultad a la que se refiere es reconocida al Consejo General del Poder Judicial y no al Gobierno.

»10. (...) el artículo 43:

(...)

»El *punto 1* no plantea ningún problema de subrogación.

»En cuanto al *punto 2*, la subrogación no es posible por lo que respecta a la facultad concedida al Gobierno para disponer la constitución de los juzgados de lo social dentro de la planta prevista en la Ley constituye un instrumento para la homogénea puesta en funcionamiento de la planta.

»11. El artículo 44 (...)

(...)

»Dicho precepto se encuentra en la línea de otros que se han examinado y que se examinarán y, en este caso, se refiere a la constitución de los diferentes juzgados de lo contencioso-administrativo, que indudablemente se dirige a la puesta en práctica y la plena efectividad de la planta prevista en la Ley.

»12. El artículo 45 (...)

(...)

»Se trata del mismo tema y conclusión que en el artículo anterior.

»13. El artículo 46 (...)

(...)

»Tenemos que expresar el mismo criterio que el expuesto en los artículos anteriores.

»14. El artículo 50 (...)

(...)

»De este precepto sólo es destacable, en relación con el tema de la subrogación, el punto 3, que faculta al Ministerio de Justicia para aprobar el nombramiento por los Ayuntamientos de la persona que tenga que desarrollar la Secretaría de determinados juzgados de paz. Por su naturaleza, esta facultad puede ser objeto de subrogación, lo que implica su calificación como antiestatutario.

»15. (...) el artículo 56:

(...)

»Los puntos 1 y 3 no plantean ninguna cuestión.

»En cuanto al punto 2, se entiende que la subrogación no es posible, puesto que además de tratarse de una norma transitoria, persigue la homogeneidad en la plena efectividad de la planta.

»16. Los artículos 62 y 63 (...)

(...)

»Estos preceptos se refieren a una misma cuestión: la elaboración de los programas necesarios para la aplicación efectiva de la nueva planta judicial en el período comprendido entre 1989 y 1992, mediante programas anuales que sirvan de base para la determinación de los créditos correspondientes.

»Se entiende que en este caso la subrogación no es procedente, tanto por la característica programadora de la actuación gubernativa, como por su vinculación a la determinación de los créditos presupuestarios para la aplicación efectiva de la nueva planta judicial. Se trata, pues, de una actividad transitoria de apoyo al desarrollo escalonado de las previsiones esenciales de la Ley que, además, tiene que ser homogénea.

»En consecuencia, y con carácter general, la Generalitat no se puede subrogar en el lugar del Ejecutivo estatal.

»Sin embargo, sí que puede hacerlo en la facultad atribuida al Ministerio de Justicia para el desarrollo y ejecución de los programas elaborados por el Gobierno central, limitándose, como es lógico, a la Administración de justicia en Cataluña y ajustándose a las previsiones presupuestarias. Por tanto, el artículo 62 es contrario en este aspecto al artículo 18.1 EAC.»

(...)

Dictamen n.º 156, sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

Solicitantes

Gobierno de la Generalitat y grupos parlamentarios Iniciativa per Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya, Mixto y Popular.

Ponente

Robert Vergés

Resumen de las principales cuestiones estudiadas

Al enjuiciar la adecuación constitucional y estatutaria de los preceptos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, el Dictamen que ahora nos ocupa se adentra en el estudio de cuáles son, respectivamente,

las competencias estatales y de la Generalitat de Cataluña en materia de Haciendas Locales. Por consiguiente, reitera los argumentos expuestos en los anteriores Dictámenes n.º 88 y 122 por lo que respecta al reparto de competencias Estado-Generalitat en materia de régimen local y profundiza en el alcance de las potestades estatales que podrían derivarse de los artículos 133 y 142 de la Constitución Española, así como de las que sin duda resultan del título competencial que el artículo 149.1.14 CE reserva al Estado, con la finalidad de poder concretar el contenido y la extensión de las competencias de la Generalitat en materia de Haciendas Locales y su posible vulneración por parte de la Ley 39/1988.

Conclusión

1. Son contrarios al orden constitucional y estatutario los siguientes preceptos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales: 1, 39.1, 60, 57, por conexión, 70.2, 3, 4, 5 y 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, y las Disposiciones adicionales cuarta, dos; quinta, dos y tres; undécima; decimotercera y decimocuarta, y la Disposición transitoria undécima.

2. Pueden ser inconstitucionales la Disposición adicional quinta y la Disposición final, 1.

Extracto de los Fundamentos

«I. La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (BOE n.º 313, de 30 de diciembre) se presenta como complementaria de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (...).

»La nueva disciplina de la hacienda de las corporaciones locales viene a comple-

tar, pues, las líneas generales formuladas en el título VIII de la LRRL, a la vez que deroga la parte correspondiente del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que regula extensamente la materia financiera.»

(...)

«II. 1. El examen de la adecuación al ordenamiento constitucional y estatutario de los artículos de la Ley que se dictamina exige determinar cuáles son las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de haciendas locales. (...)

»La propia Ley nos indica las pautas sobre las que tiene que versar nuestro análisis y, en su artículo 1 (...), establece cuatro títulos que justificarían las competencias del Estado. Estos títulos son: las potestades de legislación básica ejercidas al amparo del artículo 149.1.18 CE; las potestades derivadas del artículo 133 CE a efectos de lo previsto por el artículo 5. E.a) LRRL: las facultades del Estado derivadas del artículo 142 CE relativas a la participación en sus tributos por parte de las haciendas locales, y, por último, las competencias que corresponden al Estado en materia de hacienda general, según lo dispuesto por el artículo 149.1.14 CE (...)

(...)

»Por las pautas citadas puede deducirse que el texto legal hace una distinción, casi explícita, entre la competencia sobre régimen local, que se integraría en las reservas previstas en el artículo 149.1.18 CE, y una competencia estatal para regular de modo casi exclusivo el sistema tributario local que deriva del artículo 133 CE y, en cierto modo, de las potestades que corresponden al Estado sobre Hacienda general, de acuerdo con el artículo 149.1.14 CE, potestades que delimitarían el conjunto de toda la normativa objeto de Dictamen. Asimismo, parece que se quiere deducir una competencia estatal exclusiva de lo dispuesto por el artículo 142 CE.

»2. El alcance de las facultades de la Generalitat en materia de haciendas locales deriva de la amplitud que debe atribuirse a las potestades que el Estado ejerce sobre la competencia que, sobre régimen local, otorga el artículo 9.8 EAC a la Comunidad Autónoma.

»La delimitación de lo que debe entenderse por régimen local, a efectos constitucionales y estatutarios, se ha ido configurando a medida que tanto el Estado como los poderes autonómicos han ido ejerciendo sus potestades sobre la materia. (...) Precisamente, las últimas acotaciones que sobre la materia se han hecho resultan de la LRBRL, de la que la Ley que ahora se dictamina se declara complementaria.

(...)

»Por lo que se refiere a la materia de régimen local, en los citados Dictámenes n.º 88 y 122, y especialmente en el primero, se analizó detalladamente la cuestión. En este sentido, y resumiendo las consideraciones que fueron expuestas, y que ahora confirmamos, se podrían establecer los siguientes criterios:

»a) Con la expresión régimen local se califica un ámbito material de competencias concreto, aunque para definirlo se utilice una expresión jurídica o institucional. Es decir, es un fragmento de la realidad sobre el que se asignan titularidades jurídicas, en este caso a las Comunidades Autónomas. Esta configuración del régimen local ha sido admitida por el Tribunal Constitucional, aunque con matices, en las Sentencias de 2 de febrero de 1981 y 5 de diciembre de 1984. (...)

»b) La competencia exclusiva de la Generalitat en materia de régimen local se encuentra delimitada por la legislación básica del Estado prevista en el artículo 149.1.18 CE, pero el alcance de la materia régimen local es más amplio que el mismo concepto del régimen jurídico contemplado en la cláusula 149.1.18

CE, a pesar de la extensión que del citado concepto ha sido configurando la doctrina del Tribunal Constitucional.

»Esta amplitud de la materia que, repitámoslo, está acorada por lo dispuesto por el artículo 149.1.18 CE, aunque no en su totalidad, está reforzada, a nuestro juicio, por las facultades que se otorgan a la Generalitat en el artículo 5 EAC, de estructurar su organización territorial (art. 5.1), de crear agrupaciones supra-municipales (art. 5.2) y, especialmente, de legislar sobre la organización territorial de Cataluña (art. 5.3). (...)

»En nuestro Dictamen n.º 88 se afirmó que la competencia de la Generalitat contemplada por el artículo 9.8 EAC comprende, como *ámbito material*, la totalidad de los aspectos referidos a la Administración local, *objeto normal* de la legislación de las entidades locales. Es en este campo material en el que la Comunidad Autónoma y el Estado asumen las titularidades respectivas. En el caso de Cataluña debemos reiterar que el ámbito de competencias del Estado y la Comunidad Autónoma, por lo que respecta al régimen local, se centra en los puntos siguientes:

»*Competencias estatales.*

»a) Establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones locales y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18 CE).

»b) Fijación de la legislación básica sobre concesiones, contratos y responsabilidad referente o en los que sean parte las entidades locales (art. 149.1.18 CE).

»c) Legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE).

»d) Regulación del procedimiento administrativo común, aunque caben especialidades a causa de las peculiaridades que se puedan derivar del hecho autonómico (art. 149.1.18 CE).

»e) Legislación en materia de hacienda general en los términos que más adelante se analizarán (art. 149.1.14 CE).

»Aparte, queda la incidencia de la acción estatal como consecuencia de títulos competenciales específicos que se proyecten en ámbitos concretos de la actividad de las entidades locales.

»*Competencias de la Generalitat.*

»*a)* De carácter legislativo, reglamentario y ejecutivo, puesto que es una competencia calificada de exclusiva (art. 25 EAC), por lo que respecta al régimen local, aunque con los límites que resulten del ejercicio de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.18 CE (art. 9.8 EAC).

»*b)* De carácter también legislativo, reglamentario y ejecutivo con vistas a alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los Municipios y topónimos (art. 9.8 EAC *in fine*).

»*c)* Tutela financiera de los entes locales y otras funciones en este ámbito (art. 48 EAC).

»*d)* De desarrollo legislativo y ejecutivo por lo que respecta a la expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas (art. 10.1.2 EAC).

»*e)* De desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales.

»Al margen queda también la incidencia de la acción autonómica en virtud de titularidades concretas que afecten a ámbitos específicos de la actividad local.

»3. Todo lo que acaba de exponerse nos lleva a plantear la cuestión que consideramos fundamental en el presente Dictamen, de si la Generalitat puede ejercer en materia de régimen local las potestades para regular determinados aspectos del sistema financiero de las entidades locales y, concretamente, de su régimen haciendístico. Es evidente que las facultades que se otorgan a la Generalitat en el artículo 5 EAC, para la organización local de su territorio, suponen necesariamente las facultades de asignar recursos no solamente a las entidades de libre creación, sino a las de existencia consti-

tucionalmente necesaria como son los Municipios y las provincias. (...)

»Después de la consideración que se ha hecho, cabe afirmar seguidamente que dicha potestad de la Generalitat estará delimitada, fundamentalmente, por las competencias básicas del artículo 149.1.18 CE, en cuanto al establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones tributarias, el procedimiento administrativo común, las garantías referentes a los administrados y el sistema de responsabilidad de la misma Administración tributaria. Asimismo, la competencia de la Generalitat tendrá que ejercerse teniendo en cuenta la competencia exclusiva que tiene el Estado sobre la hacienda general en virtud de lo dispuesto por el artículo 149.1.14 CE, competencia que se examinará con mayor detalle más adelante, así como las que se pudieran derivar de los artículos 133 y 142 CE.

»En cualquier caso, sin embargo, debemos concluir que no se puede sustraer de la Generalitat la competencia que tiene para incidir en el régimen haciendístico de las entidades locales de su territorio. Esta es la conclusión a la que se llegó también en el Dictamen n.º 88 al examinar el apartado E) del artículo 5 LRBRLL. (...)

»III. A continuación se hará un examen de las potestades estatales en relación con las competencias de la Generalitat de Cataluña que se podrían derivar de los artículos 133 y 142 CE, así como la que resulta, en cuanto a hacienda general, del artículo 149.1.14 CE.

»1. (...) se examina ahora la referencia que se hace del artículo 133 CE (...)

»(...) el artículo 133 CE fue producto de un intento de coordinar el criterio de algunos que querían atribuir exclusivamente la potestad tributaria al Estado, es decir, a las Cortes Generales, haciéndola derivar del concepto de soberanía políti-

ca, y las realidades consagradas en la misma Constitución, en lo concerniente a la existencia de Comunidades Autónomas con potestades legislativas y autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de *sus competencias* (art. 156 y 157 CE).

»De ahí que en el citado artículo 133 CE, junto a la declaración de que la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante la Ley, se establece que las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

»Es preciso hacer referencia a que la expresión de que la potestad *originaria* para establecer los tributos corresponde *exclusivamente* al Estado, que es una transcripción casi literal del artículo 2 de la Ley General Tributaria, de 28 de septiembre de 1963 (...), responde, por lo que respecta al término «originaria», a un concepto doctrinalmente superado que encontraba el fundamento de dicha potestad en la soberanía política, supuesto en el que sólo correspondería al Estado aquella facultad, con carácter *originario y exclusivo*. (...)

»(...) A nuestro juicio, el artículo 133 CE no es exactamente una norma atributiva de competencia en cuanto a la potestad de establecer tributos, sino que establece, por una parte, una reserva de Ley de su ejercicio, y prevé, por otra, un marco dentro del que las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir los tributos, marco que en la actualidad está integrado, fundamentalmente, por el Estatuto y la LOFCA. Está bien claro, sin embargo, que por lo que respecta a las corporaciones locales, al no tener éstas facultades legislativas propias, la potestad de establecer tributos la tendrán que ejercer de acuerdo con las Leyes de aquella entidad (...) que tenga competencia exclusiva, concurrente, compartida o en el

grado que corresponda, sobre la materia concreta de haciendas locales.

»Es cierto, sin embargo, que así como el Estatuto de Autonomía de Cataluña establece, en su título III, la facultad de la Generalitat de establecer sus propios tributos y la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los mismos, no hace lo propio en cuanto a las facultades de la Generalitat sobre tributación local explicitadas en el artículo 48 EAC. Ello no supone ninguna contradicción con la doctrina que se ha expuesto, sino que obliga a destacar que en dicha materia de tributación local las potestades del Estado, aunque a nuestro juicio no son exclusivas, podrán tener mucha más amplitud, sobre todo si se tiene en cuenta que, por lo que respecta al sistema tributario, se tendrá que respetar lo dispuesto por el artículo 149.1.1 CE en relación con el artículo 31 CE y los principios que se derivan de los artículos 156.1 y 157.3 CE (...)

(...)

»2. La Ley que nos ocupa parece que atribuye una competencia exclusiva al Estado para regular toda la materia referente a la participación de las haciendas locales en los tributos del Estado. Dicha facultad exclusiva se hace derivar del artículo 142 CE.

»A nuestro juicio está claro que el Estado tiene potestad exclusiva para determinar el importe global de las citadas participaciones, pero no puede determinar los criterios de distribución, respecto a las entidades locales de las Comunidades Autónomas, con competencia en materia de régimen local. El Estado podrá establecer las bases de los citados criterios, de acuerdo con el artículo 149.1.18 CE y con sus potestades sobre hacienda general —interpretadas en el sentido que será expuesto más adelante—, pero, en ningún caso, puede vaciar del todo las competencias de la Comunidad Autóno-

ma. En cuanto a la Generalitat de Cataluña, el artículo 48.2, párrafo tercero, EAC, establece claramente:

»Los ingresos de los entes locales de Cataluña consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas, serán percibidos a través de la Generalitat, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que serán establecidos para las citadas participaciones».

»Del citado precepto se pueden extraer dos consecuencias: la primera es que las mencionadas participaciones serán percibidas a través de la Generalitat, y la segunda es que los criterios legales de la distribución, si se tienen en cuenta las potestades de la Generalitat sobre régimen local, deberán ser los que ésta establezca, a través de su Parlamento. Este es el criterio que ha adoptado el Parlamento de Cataluña al promulgar la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (...)

»Consideramos que se puede aplicar, en este tema de las participaciones en los tributos del Estado, la doctrina que el Tribunal Constitucional ha ido elaborando por lo que respecta a las subvenciones estatales sin que sea osado formular este criterio analógico.

»Se trata, en ambos supuestos, de cantidades globales destinadas a finalidades generales de las que el Estado, como otorgante de dichas cantidades, puede establecer su importe global y los principios generales de distribución, pero que, con la excepción de que la subvención exija una finalización muy concreta, su distribución corresponde a la Comunidad Autónoma competente en la materia.

»En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su reciente Sentencia de 27 de octubre de 1988, reiterando la doctrina de las Sentencias 95/86, de 10 de julio, 146/86, de 25 de noviembre, y 152/88, de 20 de julio, declara (...)

»Es cierto que en este tema de participaciones, como en otros de haciendas locales, el Estado, que tiene unas competencias específicas al amparo del artículo 149.1.14 CE y de los demás que han sido señalados en el número anterior, puede establecer la cuantía global de las participaciones e, incluso, las bases para determinar su distribución. Sin embargo, los preceptos que ordenen la distribución del mencionado importe global entre los entes locales en Cataluña, de acuerdo con las bases estatales, corresponden a la Generalitat al amparo del artículo 48.2 EAC.

(...)

»Es preciso afirmar, por consiguiente, que no nos parece adecuado a una interpretación integradora del bloque constitucional y estatutario deducir del artículo 142 CE una facultad exclusiva y excluyente del Estado para regular, en toda su extensión y detalle, la participación de las haciendas locales en sus tributos.

»3. Examinemos a continuación cuál es el alcance de las facultades del Estado que se derivan del artículo 149.1.14 CE, es decir, de las que tiene sobre la materia «hacienda general».

»A nuestro juicio, al referirse la Constitución a la hacienda general no se refiere a toda la hacienda, puesto que en este caso existe un adjetivo calificativo que matiza claramente el sustantivo «hacienda». En términos gramaticales, «general» es aquello que es común y esencial a todos los individuos que constituyen un todo y, por consiguiente, en este caso la «hacienda general» integraría toda aquella actividad común, esencial y fundamental respecto a la hacienda de todo el Estado en sentido amplio.

»En una interpretación integradora del bloque constitucional, es cierto que la hacienda general no se puede identificar con la Hacienda del Estado-organización, sino que abarca, además, la hacienda de los demás entes públicos con capa-

cidad de decisión en esta materia, más o menos intensa (Comunidades Autónomas y corporaciones locales). Sin embargo, la competencia estatal, exclusiva por lo que respecta a la Hacienda del Estado, en sentido estricto, no imposibilita el ejercicio de las potestades de las Comunidades Autónomas con competencias en régimen local, respecto a las haciendas de entes locales de su territorio.

»En este sentido, consideramos oportuno transcribir la doctrina que el Tribunal Constitucional ha establecido en esta materia en su Sentencia 179/85, de 19 de diciembre (...)

(...)

»Del conjunto de nuestra argumentación y de una interpretación ponderada de la doctrina del Tribunal Constitucional, podríamos extraer los siguientes criterios rectores:

»a) En la materia de hacienda general, el Estado tiene competencia exclusiva para regular toda la hacienda de su organización, entidades y organismos que están adscritos o vinculados a él.

»b) Se reconoce la competencia de algunas Comunidades Autónomas —la referencia se hace evidentemente a las que tienen competencias en régimen local, como es el caso de Cataluña—, para actuar normativamente sobre haciendas locales.

»c) Dichas actuaciones de las Comunidades Autónomas, competencialmente habilitadas, estarán sometidas a las normas básicas generales que el Estado legalmente establezca, ejerciendo sus competencias en materia de régimen local.

»d) El ejercicio de la competencia del Estado en materia de hacienda general no puede desconocer la delimitación de competencias existente entre el mismo Estado y las Comunidades Autónomas con competencias en régimen local. *En cualquier caso, no podrá imposibilitar a la Comunidad Autónoma para dictar normas de detalle y ejercer sus potestades por lo que*

respecta a la asignación de competencias, funciones, servicios y recursos a los entes locales de su territorio.

»4. El conjunto de las consideraciones que se han hecho, en este Fundamento y en el anterior, respecto a la delimitación de competencias entre el Estado y la Generalitat en materia de haciendas locales, nos lleva a manifestar que en ésta, incluida en la más general de régimen local, la Generalitat tiene competencia normativa, reglamentaria y ejecutiva. Sin embargo, dicha competencia está enmarcada por la legislación básica estatal dictada al amparo del artículo 149.1.18 CE, y por el artículo 149.1.14 CE relativo a «Hacienda General».

»IV. Al iniciar el examen del articulado de la Ley haremos una referencia especial a su *título preliminar («ámbito de aplicación»)* que está integrado por un único precepto, el *artículo 1 (...)*

(...)

»A pesar de que la redacción transcrita no es nada clara y que por consiguiente podría vulnerar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), parece que del conjunto del articulado se pueden distinguir tres tipos de preceptos:

»a) Unos que son considerados básicos, al amparo del artículo 149.1.18 CE.

»b) Otros que son los dictados según lo previsto en el artículo 5.E.a) LRBR, al amparo del artículo 133 CE y que, a nuestro juicio, tiene que considerarse que el Estado los dicta atribuyéndose una competencia normativa con la única posibilidad de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas en los términos que ésta establezca, ya que tiene que tenerse en cuenta lo dispuesto por el apartado b) del propio apartado E) del citado artículo 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) Los que desarrollen el artículo 142

CE, en relación con las participaciones en los tributos del Estado de los que parece deducirse que el Estado se atribuye una competencia casi exclusiva.

»d) Cabe destacar, asimismo, que sobre el conjunto de preceptos de la Ley se ejerce la competencia exclusiva que corresponde al Estado en materia de «hacienda general».

»En primer lugar, se ha de constatar que se observa en el citado artículo una vulneración evidente de la doctrina que ha ido configurando el Tribunal Constitucional en lo referente a la necesidad de que en la legislación posterior a la Constitución se determinen con claridad cuáles son los preceptos concretos que son declarados básicos en el texto legal. (...)

(...)

»Es cierto que el Tribunal Constitucional declara que se podría obviar la necesidad concreta de determinar cuáles son los preceptos básicos, cuando del texto legal se deduzca con naturalidad dicha condición. Consideramos, sin embargo, que no es esta característica la que se deduce del texto examinado. (...)

»Por los argumentos expuestos, se puede considerar inconstitucional el citado artículo, en la medida en que no determina exactamente los preceptos básicos de la materia. Asimismo, lo sería por una interpretación extensiva, más allá del marco constitucional y estatutario, de los artículos 133, 142 y 149.1.14 CE, tal como ha sido razonado en los Fundamentos anteriores. (...)

»V. A continuación se hará referencia a los artículos contenidos en el *título I*, integrado por el articulado que regula de modo general los «*Recursos de las haciendas locales*».

»A nuestro juicio, el conjunto del articulado del título podría considerarse adecuado, con las excepciones que se señalarán, a las competencias estatales en la materia dentro del alcance y límites antes considerados.

(...)

»Sí que hay que considerar, al contrario, que vulnera el orden de competencias, lo dispuesto por el artículo 39.1, por conexión con los artículos 115, 116, 126 y 127, que se examinarán más adelante.»

»VI. El título II de la Ley hace referencia a los «*Recursos de los Municipios*».

»1. Tiene que hacerse una especial referencia al artículo 60 en conexión con el artículo 57.

(...)

»El mencionado artículo parece establecer un *numerus clausus* por lo que respecta a los impuestos municipales, unos de carácter obligatorio y los demás de carácter potestativo, en ambos casos «de acuerdo con la presente Ley y las Disposiciones que la desarrollan».

»Se entiende que, teniendo en cuenta lo expuesto en los Fundamentos II y III de nuestro Dictamen, el citado artículo, al excluir de toda actividad normativa e incluso reglamentaria en la materia de imposición municipal a la Generalitat, vulnera su orden estatutario de competencias.

»Dicha vulneración no sólo se produce por la prohibición tácita de establecer nuevos tributos municipales sino, por el hecho de determinar que los tributos municipales se exigirán de acuerdo con la Ley y sus Disposiciones reglamentarias, lo que hace que de un modo casi explícito se otorgue una competencia exclusiva al Estado en *materia de tributación local*, criterio estatal que sigue la línea de lo prescrito en el artículo 106.1 LRRL:

»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 aquélla*».

»Cabe remarcar que este pronunciamiento previo del artículo examinado condiciona, en cierto modo, el juicio so-

bre la adecuación al orden constitucional y estatutario de todo el articulado del mencionado capítulo II del título II.

»2. Los artículos 70.2, 3, 4, 5, 6, 71, 72 y 78.1 hacen referencia a la fijación de los valores catastrales en el *Impuesto sobre Bienes Inmuebles*.

»En cuanto a los preceptos del artículo 70, las especificaciones referentes a la delimitación del suelo y la subsiguiente elaboración de las ponencias de valores, que por el artículo 78.1 se refieren al «Centro de Gestión Catastral y Gestión Tributaria», excluyen cualquier competencia de la Generalitat, que podría desarrollarse perfectamente de acuerdo con las normas generales establecidas en los artículos 66 a 69.

»Por otra parte, no se establece el sistema de colaboración en el Centro de Gestión Catastral y Gestión Tributaria por parte de la Generalitat, como sería preceptivo de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 48.2 EAC:

(...)

»Debe hacerse constar que, en cuanto al citado Centro, regulado por el Real Decreto 1279/1985, de 24 de julio, y las Ordenes de 24 de abril de 1986, 28 de julio de 1986 y 7 de noviembre de 1986, no se prevé ninguna participación de las Comunidades Autónomas.

»En el sentido indicado, los preceptos del artículo 70.2.3.4.5.6. y, por conexión, los de los artículos 71 y 78.1, vulneran las competencias de la Generalitat.

»El artículo 72 prescribe que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán actualizar los valores catastrales por aplicación de coeficientes. Se entiende que dicho artículo no es, en principio, inconstitucional, si no se excluye la intervención de la Generalitat en la fijación inicial y normal de los valores catastrales, tal como se ha indicado al considerar los preceptos de los artículos 70 y 71. Se podría tratar de una norma general o básica,

utilizada por las competencias estatales de los artículos 149.1.14 CE e, incluso, de la derivada del artículo 149.1.13 CE.

»El artículo 73.3, integrado, asimismo, en las normas que regulan el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, establece unos máximos dentro de los cuales los Ayuntamientos podrán incrementar los tipos de gravamen de dicho impuesto.

»En el indicado precepto no se prevé la posibilidad del ejercicio de las competencias de la Generalitat en la materia, y únicamente se hace alusión a un margen de actuación de la autonomía municipal. Si se tiene en cuenta la lectura que se ha hecho de los artículos 1 y 60 de la Ley, que hemos juzgado inconstitucionales, puede considerarse que el precepto desconoce y hace inviables las competencias autonómicas en esta materia de tributación local, integrada en la más amplia de régimen local. En este sentido tenemos que considerar inconstitucional el artículo 73.3, y por las mismas razones los artículos 88, 89, 96.4, 99, 103.3, 104, 108.2, 109.2 y 111.

(...)

»3. Los artículos 86, 87 y 92 se integran en el articulado referente al *Impuesto sobre Actividades Económicas*.

»El artículo 86 (...)

(...)

»(...) Sí, en cambio, debe formularse una advertencia a lo dispuesto por el último párrafo del apartado 1 del artículo (base quinta de la delegación) cuando dispone:

»«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 este caso, al prescindir de la competencia territorial de la Generalitat, que se podría ejercer en el ámbito de las bases estatales, se vulnera la competencia autonómica.

»El artículo 87 (...)

(...)

»Respecto a este precepto, debemos manifestar el mismo criterio que ha sido expuesto en lo referente al artículo 72. Si se respeta la competencia *normal* de la Generalitat de fijar las cuotas mínimas, establecidas en las tarifas de dicho impuesto, la competencia estatal puede quedar amparada por lo establecido en los artículos 149.1.14 y 149.1.13 CE.

»Con respecto al artículo 92, (...)

(...)

»Aunque puedan ser consideradas básicas las Disposiciones referentes a la formación de la matrícula del impuesto y los preceptos referentes a su liquidación y recaudación, así como la concesión y denegación de exenciones establecidas en los apartados 1 y 2 del artículo, la exclusión de la Administración tributaria de la Generalitat de las facultades de inspección supone una vulneración de sus competencias.

»Hay que tener en cuenta que las facultades de inspección se integran en las potestades de la Generalitat sobre tutela financiera establecidas en el artículo 48.1 EAC, competencia que ha reconocido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 179/85 (...)

(...)

»4. Nos referimos a los artículos 119 y 120 que integran los preceptos que se refieren a la «prestación personal» y a la «prestación de transporte». Cabe hacer especial mención a lo dispuesto por el apartado 3 del artículo 119 y el apartado 2 del artículo 120. En ambos supuestos se prevé una redención en metálico de la prestación que, a nuestro juicio, supone una evidente desigualdad no justificada entre los residentes en los Municipios. Dicha desigualdad supone una infracción de los artículos 14 y 31.1 CE, puesto que la distinción que se hace entre los mencionados residentes se fundamenta única-

mente en la capacidad económica de los que puedan redimir la prestación, y la igualdad para todos los residentes en el Municipio por lo que respecta a las prestaciones no justifica un tratamiento desigual para aquellos que puedan redimir las en metálico.»

»VII. Por su especial significación, dedicaremos este Fundamento al examen del articulado del capítulo III del título II de la Ley, que se refiere a la participación de los Municipios en los tributos del Estado, y lo haremos conjuntamente con el capítulo III del título III, que se refiere a las participaciones de las provincias en los mencionados tributos. La cuestión a dilucidar es si, del conjunto de las normas contenidas en el articulado, la Generalitat puede ejercer las competencias que le atribuye el párrafo tercero del número 2 del artículo 48 EAC (...)

(...)

»El primer punto a averiguar es si «los criterios legales» a los que se refiere el texto estatutario son los que determina la normativa estatal, interpretando, en este caso, de forma extensiva, lo dispuesto en el artículo 142 CE —artículo que ya ha sido analizado en el Fundamento II de este Dictamen—, o bien, si los criterios de distribución de las citadas participaciones los establece la Generalitat para los entes locales de su territorio.

»La segunda interpretación apuntada es la que hacemos nuestra, de acuerdo con los argumentos expuestos anteriormente, y es también, como ya ha sido mencionado, la que adopta la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña. En su título XVIII, de las haciendas locales, y en el artículo 181 (...)

(...)

»Es cierto que, como ha sido suficientemente argumentado, la capacidad legislativa y también reglamentaria y de

ejecución de la Generalitat en la materia, está fuertemente enmarcada por las competencias estatales del artículo 149.1.18 y 149.1.14 CE, pero esta limitación tiene que permitir el ejercicio de la competencia estatutaria, en este caso, muy explícita. El Estado, como ha sido manifestado, puede establecer las normas generales de la participación de los Municipios y de las provincias en sus tributos, tanto por lo que respecta al importe global de ésta, como mediante la fijación de unos criterios generales que enmarquen las competencias de las Comunidades Autónomas.

»En el sentido indicado, en los artículos 115 y 126 se observa que los criterios exhaustivos y detallados que se contienen en el texto no permiten ningún desarrollo por parte de la Generalitat, sobre todo si se considera que el desarrollo reglamentario de la totalidad de la Ley se atribuye al Gobierno del Estado por la Disposición final primera.

»Por otra parte, los artículos 115 y 126 disponen que el importe de las participaciones en los tributos del Estado se distribuirá anualmente entre Municipios y provincias, conformemente a lo dispuesto por las Leyes de Presupuestos del Estado, «de conformidad con las siguientes reglas». Los textos no dan lugar a dudas, puesto que suponen que, además del cumplimiento de los criterios estrictos de distribución, el Estado entrega directamente a los Municipios y a las provincias el importe de las participaciones, vaciando de este modo, jurídica y materialmente, la competencia autonómica. Debe observarse que se excluyen totalmente las potestades normativas del Parlamento de Cataluña que, en aplicación del artículo 48.2 EAC, ya comentado, es el que determina los criterios de distribución de las participaciones en los tributos del Estado entre los Municipios y provincias de Cataluña, criterios que, insisti-

mos en ello, respetando las bases generales del Estado, pueden no coincidir con los del resto del territorio estatal, teniendo en cuenta las características que no sólo se deriven de hechos diferenciales objetivos, sino de una determinada voluntad política producto de una mayoría parlamentaria.

»En este sentido, consideramos que *los artículos 115 y 126* y por conexión, *el artículo 39.1* de la Ley, vulneran las competencias de la Generalitat y, por conexión, también la Disposición adicional undécima.

»Asimismo, y por las mismas razones, consideramos que *los artículos 116 y 127* vulneran las competencias autonómicas, al atribuir exclusivamente al Estado la facultad de establecer asignaciones complementarias directamente a los Municipios y provincias que no puedan ejercer adecuadamente las competencias a las que se refieren los servicios públicos municipales obligatorios y, por lo que respecta a las provincias, las competencias establecidas en las letras *a), b), c) y d)* del apartado 1 del artículo 36 LRBRL.»

«VIII. Dedicaremos este Fundamento al examen del *título III*, dedicado a los «Recursos de las provincias» (...)

(...)

»Todo lo que ha sido expuesto hasta ahora supone que la Generalitat de Cataluña ejerce, en cuanto a las provincias y dentro de su competencia general sobre régimen local, unas potestades mucho más amplias que sobre los Municipios, en el sentido de estar menos acotadas por los preceptos constitucionales y de la LRBRL.

(...)

»Del examen concreto *de los artículos 122, 123 y 134*, consideramos que, en principio, la posibilidad de establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y un recargo sobre el impuesto sobre actividades económicas, no se puede conside-

rar antiestatutaria. Son las Leyes de la Generalitat, dictadas al amparo del artículo 4 de la Ley de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, las que, al redistribuir las competencias hoy asignadas a las Diputaciones, determinarán las funciones que se les reserven, que justificarán o no la exigencia del establecimiento de tasas, contribuciones especiales y del recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas. Lo que sí consideramos que vulnera las competencias de la Generalitat es lo dispuesto por el párrafo 4 del artículo 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».

»La entrega del recargo a las respectivas Diputaciones en la forma que reglamentariamente se determine, es decir, por Disposiciones de la Administración estatal, va mucho más allá de lo que es una regulación básica y vulnera las competencias de la Generalitat que, de una forma muy amplia, tiene sobre las Diputaciones. Hay que mencionar, asimismo, que el propio Tribunal Constitucional ha equiparado, en cierto modo, la naturaleza de los recargos con la de las participaciones en los tributos estatales, dada la globalidad de ambos conceptos, que suponen cantidades no finalizadas, destinadas a nutrir de forma general las haciendas locales. En este sentido, transcribimos lo que declara el tribunal Constitucional en la ya mencionada Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre:

»Por otro lado, con el término «recargos» se designan en la legislación elementos de la deuda tributaria de muy diversa naturaleza (así, por ejemplo, el 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 éste 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».

»Debe mencionarse, asimismo, el artículo 130.2. Se entiende que la posibilidad de asunción por parte de las Diputaciones provinciales, de la recaudación de los impuestos sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades Económicas de los Ayuntamientos, corresponde determinarla a la Generalitat en lo concerniente a las Diputaciones de su territorio a las que puede reasignar competencias, respetando únicamente el núcleo esencial de las potestades provinciales. En este sentido, hay que considerar que este apartado vulnera las competencias de la Generalitat en el citado apartado.»

«IX. El título IV de la Ley regula los recursos de las entidades locales supramunicipales (comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades y otras entidades asociativas) y de las entidades locales de ámbito inferior al del Municipio.

»1. Entidades supramunicipales (...)

»La remisión a las normas de creación de estas entidades tiene especial interés desde el punto de vista autonómico puesto que, de acuerdo con lo establecido por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, las Leyes que tienen que crear las entidades supramunicipales son de las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, parece que el precepto reconoce una importante participación de éstas en la determinación de sus recursos económicos. Sin embargo, esta impresión inicial no se confirma en términos absolutos, como se verá más adelante, en los

artículos concretos que hacen referencia al régimen financiero de las comarcas y de las áreas metropolitanas.

(...)

»a) *Comarcas*

»El artículo 136 (...)

(...)

»Lo más destacable de este precepto es el mandato prohibitivo del apartado 1, del que se deduce que las comarcas son consideradas como una cuestión ajena a la organización general de las entidades locales, sin que su implantación pueda afectar a los recursos que la Ley atribuye a los Municipios y Diputaciones.

(...)

»Por consiguiente, si las comarcas han de asumir competencias de los Municipios y Diputaciones, no puede tener justificación la prohibición que establece el artículo 136.1 de la Ley. Si, como indica el mismo artículo 142 CE, la suficiencia financiera debe garantizarse esencialmente con los tributos propios y la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas, la nueva distribución funcional que puede significar la implantación de las comarcas también ha de tener consecuencias sobre estos *ejes básicos* de la financiación local.

»En caso contrario se llegaría a una situación de difícil justificación, que sería la de mantener un sistema rígido de ingresos incoherente con la flexibilidad que se puede dar en el ámbito de las funciones locales. Dicha situación sería contraria al principio de suficiencia financiera, ya que supondría que unos entes tienen más recursos de los necesarios para ejercer sus competencias, mientras que los que las han asumido no contarían con los medios suficientes para hacerlas efectivas, todo ello en detrimento de la eficacia administrativa y del derecho de los ciudadanos a la efectiva prestación de los servicios públicos.

(...)

»Por consiguiente, en la medida en que el artículo 136.1 y también, por conexión, el artículo 133.2 de la Ley imposibilitan que las Comunidades Autónomas, que ostentan competencias para redistribuir una parte importante de las competencias locales entre los Municipios, Comarcas y Diputaciones, puedan incidir sobre los impuestos y recargos que establece la Ley o prever la participación de las comarcas en los tributos del Estado, vulneran las competencias de la Generalitat (...).

»Tal conclusión aún se hace más evidente a la vista del artículo 1 de la Ley, según el que el régimen tributario de los entes locales se considera de competencia exclusiva del Estado, con lo que también se excluye la posibilidad de que las Leyes autonómicas puedan establecer impuestos o recargos propios de las comarcas.

»b) *Áreas metropolitanas*

»El artículo 134.1 de la Ley determina los recursos específicos de que pueden disponer las áreas metropolitanas, que son un recargo sobre el impuesto sobre los bienes inmuebles, con un tipo no superior al 0,2 %, y las subvenciones de carácter finalista que fijan los Presupuestos del Estado.

(...)

»Hay que destacar de este régimen financiero que la Ley ha establecido un tributo propio para las áreas metropolitanas (recargo sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles) que es importante para garantizar la suficiencia financiera de dichas entidades. La previsión de este ingreso contrasta, sin embargo, con el tratamiento dado por la Ley a la comarca. A pesar de que las áreas metropolitanas son entes de carácter potestativo, a diferencia de las comarcas que en Cataluña están previstas como entes de existencia general y necesaria (art. 5.1 EAC), tienen reconocido al

menos un ingreso propio que les permite asegurar su suficiencia financiera.

»Sin embargo, independientemente de dicho recurso propio, no parece justificable, por los mismos motivos expuestos en el caso de la comarca, la exclusión de otros ingresos como son las participaciones en ingresos del Estado o de las aportaciones de los Municipios que forman parte del área . (...)

(...)

»Por consiguiente, en la medida en que el artículo 134.2 y también, por conexión, el artículo 133.2 de la Ley cierran estas opciones a la Generalitat, debe considerarse que vulnera sus competencias en materia de régimen local.

c) *Mancomunidades y otras entidades municipales asociativas*

(...)

»El artículo 135 de la Ley, al prever este marco general de financiación de las mancomunidades y otras entidades asociativas, no puede considerarse que vulnera las competencias de la Generalitat.

»2. *Entidades de ámbito inferior al Municipio*

(...)

»Así lo prevé el artículo 137 de la Ley, que, a pesar de no reconocer a dichas entidades la posibilidad de tener impuestos propios, ni participación en los tributos del Estado, sí que permite la participación en los ingresos del Municipio al que pertenecen. Y, en este caso, además, la Ley remite a la legislación de las Comunidades Autónomas la determinación de los recursos entre los previstos para los Municipios.

»La Ley se limita a establecer unos principios básicos y permite a las Comunidades Autónomas disponer de un margen de opción suficiente para determinar los recursos concretos que se asignan a las entidades municipales descentralizadas, con lo que no se aprecia vulneración de las competencias estatutarias.»

«X. El título VI de la Ley contiene los preceptos referentes al «Presupuesto y gasto público».

»Los mencionados preceptos encuentran su apoyo global en el artículo 112.3 de la Ley 7/1985 LRBR, que establece: «La Administración del Estado determinará con carácter general la estructura de los presupuestos de las entidades locales». Al tratar sobre dicho precepto en nuestro Dictamen n.º 88, manifestamos que nos encontrábamos de nuevo ante un enfoque unilateral, no bifrontal, que es el que debe presidir las relaciones entre las entidades locales y las Administraciones estatal y autonómica.

»Es cierto que en la anterior afirmación hacíamos la advertencia de que la jurisprudencia constitucional, al interpretar las competencias estatales básicas previstas en el artículo 149.1.18 CE, incluye la ordenación de los presupuestos. De este modo, en la Sentencia de 5 de agosto de 1983, y aunque por lo que respecta a aspectos relacionados con las Comunidades Autónomas, se declara que en el régimen jurídico se incluyen las reglas de contabilidad y control económico y financiero. Ahora, añadimos que la competencia autonómica también se encuentra acotada por la competencia estatal del artículo 149.1.14 CE sobre hacienda general.

(...)

»El artículo 147 hace referencia a los anexos que se unirán al Presupuesto general, así como las previsiones que deben integrar el Plan de inversiones y el Programa financiero. A nuestro juicio, se podría considerar el precepto como básico, puesto que no parece difícil entender que tanto los anexos al Presupuesto general, como las previsiones sobre el Plan de inversiones y el Programa financiero, son prescripciones mínimas que se pueden completar y desarrollar por la legislación autonómica.

»El artículo 148 otorga al Ministerio de Economía y Hacienda la potestad para

establecer con carácter general la estructura de los Presupuestos de las entidades locales. Ya en nuestro Dictamen n.º 88 argumentamos, a propósito del artículo 112.2 de la Ley 7/1985 (LRBRL), que en principio se podía justificar la remisión a la Administración del Estado de establecer con carácter general la estructura de los Presupuestos de las entidades locales, por tratarse de una materia eminentemente técnica y complementaria y, por lo tanto, amparada en las excepciones que la doctrina del Tribunal Constitucional ha hecho de la exigencia de norma legal para determinar las bases. En el caso del artículo examinado, se establecen los principios y criterios según los que el Ministerio de Economía y Hacienda deberá establecer la estructura de los presupuestos de las entidades locales, y dicha previsión nos inclina a reafirmar la constitucionalidad del precepto y de la Disposición adicional decimosexta, así como la Disposición transitoria octava.

»Del examen de los artículos 149, 150, 158.2.3, 166, 167, 168 y 171, estimamos que podrían ser consideradas bases del régimen jurídico de los entes locales e incluso de su procedimiento administrativo común, e incluidos también en el marco de las competencias estatales sobre hacienda general. Aunque se trate de preceptos muy detallados, y que, por lo tanto, el margen de desarrollo de las competencias de la Generalitat sea muy limitado, dichos preceptos podrían ser reputados como materialmente básicos.

»Cabe destacar que con respecto a lo previsto en el artículo 150 en relación con el artículo 148.2 y 3 sobre la publicación de las aprobaciones iniciales y definitivas de los Presupuestos Generales, nos remitimos a lo expuesto al tratar el artículo 17. La publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia* o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial, debe entenderse que no impide que la Generalitat pue-

da ordenar, además, su publicación en otra forma.

«XI. El objeto de nuestro análisis en este Fundamento versará sobre *las Disposiciones adicionales, las Disposiciones transitorias y la Disposición final de la Ley.* (...)

»La «Disposición adicional cuarta» trata de los catastros inmobiliarios, rústico y urbano. El apartado 1 del precepto puede considerarse simplemente definitorio de los citados catastros y, por consiguiente, no presenta objeciones en cuanto a su constitucionalidad.

»El apartado 2 dice:

(...)

»Es evidente que las funciones que se asignan como competencia exclusiva del Estado, que las ejerce a través del «Centro de Gestión Catastral y Gestión Tributaria», van mucho más allá del marco de las competencias generales y básicas del Estado, en la materia de haciendas locales, y que se ha ido analizando en el curso del presente Dictamen. Se trata de funciones fundamentalmente ejecutivas y corresponden a unas *mínimas* competencias autonómicas sobre las haciendas de los entes locales de su territorio. Por otra parte, ya se ha hecho referencia anteriormente a que no se prevé ninguna participación de las Comunidades Autónomas en el citado Centro de Gestión Catastral y Gestión Tributaria, con evidente vulneración, por lo que respecta a la Generalitat, de lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 48 EAC. Esta falta de determinación de la colaboración entre Estado y Generalitat es tanto más evidente cuando se prevé la configuración de los citados catastros inmobiliarios, como base de datos utilizable tanto por la Administración del Estado como por la autonómica y la local.

»La «Disposición adicional quinta» (...)

»Por lo que respecta al apartado 1 de esta Disposición, aunque la potestad por

parte de la Generalitat de establecer el impuesto se deriva de la Constitución, de su Estatuto y de la Ley Orgánica 8/80, de 22 de septiembre (LOFCA), y no de la Ley examinada, estimamos que no es, en principio, inconstitucional. Consideramos que, al contrario, *los apartados 2 y 3* condicionan las competencias de la Generalitat para establecer las compensaciones oportunas a favor de los Municipios comprendidos en su ámbito territorial, tanto por lo que respecta al contenido de las mencionadas compensaciones, como a la mecánica de la distribución. Es evidente que la Generalitat, al establecer el impuesto puede y debe tener en cuenta su división territorial, especialmente la de carácter supramunicipal, división que supone la redistribución adecuada de recursos teniendo en cuenta lo dispuesto por los artículos 181 y 182 de la Ley de Cataluña 8/1987.

»En lo referente a la «*Disposición adicional decimotercera*», debemos ratificar lo ya argumentado al tratar de las participaciones en los tributos del Estado. (...)

(...)

»En este sentido, debe considerarse contraria al orden constitucional la mencionada Disposición adicional.

»Con respecto a la «*Disposición adicional decimocuarta*», consideramos que vulnera la Constitución por las razones aducidas en el Fundamento VII, al tratar de la participación de los Municipios en los tributos del Estado. (...)

»Por lo que respecta a la «*Disposición adicional decimoquinta*», debemos hacer las siguientes observaciones:

- »a) Que la Generalitat, como ha sido suficientemente argumentado, tiene competencia sobre el régimen local (art. 9.8 EAC).
- »b) Que las Leyes de la Generalitat, en virtud de la competencia derivada del artículo 5 EAC, pueden ordenar las competencias de los entes locales

de su territorio, con pleno respeto a los artículos 25 y 26 LRBRL.

- »c) Que para la expresada ordenación tienen que distribuirse los recursos procedentes de subvenciones estatales, de acuerdo con los criterios adecuados a la organización territorial y funcional del transporte interurbano. Cabe mencionar aquí que la Ley de Cataluña 7/1987, de 4 de abril, prevé, en el capítulo II del título II, la confección de Plan Intermodal de Transporte (...)

(...)

- »d) Que el crédito al que se alude en la Disposición tiene que ser global por lo que respecta al territorio de Cataluña y, por consiguiente, únicamente se condiciona en su globalidad. Es a la Generalitat de Cataluña a quien corresponde señalar los criterios de distribución, de acuerdo con los parámetros que han sido mencionados.

»En este sentido, la «*Disposición adicional decimoquinta*» es inconstitucional, a menos que se interpretara que el crédito que cada año incluirán los Presupuestos Generales del Estado tiene carácter global y que la expresión «las correspondientes Leyes» puede referirse también a Leyes de la Comunidad Autónoma.

»La «*Disposición transitoria undécima*» (...)

(...)

»Debe considerarse el citado apartado inconstitucional, por conexión con lo argumentado respecto a los artículos 78 y 92 de la Ley dictaminada.

»La «*Disposición final, en el apartado 1*» establece que «se autoriza al Gobierno de la Nación para dictar cuantas Disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley».

»Si la habilitación al Gobierno de la Nación para desarrollar reglamentariamente todo el articulado de la Ley, se interpretara de forma omnicompreensiva, el

texto de la Disposición sería evidentemente inconstitucional, puesto que en la Ley, y por su propia declaración, existen principios de carácter básico que no permiten un desarrollo reglamentario formulado de forma tan amplia. Incluso en la propia Ley hay preceptos, muy escasos, que reconocen competencias a las Comunidades Autónomas.

«El precepto podría entenderse consti-

tucional si se considera que el Gobierno de la Nación sólo dictará las Disposiciones *necesarias* para el desarrollo y aplicación de la Ley, en el marco de sus competencias. Conviene tener en cuenta, además, que en virtud del principio de autonomía local tendrán que respetarse, asimismo, las competencias normativas de las corporaciones locales en materia financiera.»

(...)

Dictamen n.º 158, sobre la adecuación constitucional y estatutaria del Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto sobre el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de Cataluña.

Solicitantes

Grupos parlamentarios Socialista, Iniciativa per Catalunya, Mixto y Esquerra Republicana de Catalunya.

Ponente

Manuel M. Vicens.

Resumen de las principales cuestiones estudiadas

El Dictamen estudia la adecuación a la Constitución Española y al Estatuto del Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto sobre el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de Cataluña, y también la de las enmiendas reservadas para defender en el pleno. Concretamente, el Dictamen se centra en las dudas de constitucionalidad que plantea la inclusión de un quórum reforzado en la designación de los Consejeros generales por parte de las entidades fundadoras de carácter público (art. 17.b del Proyecto).

Estudia cuáles son los títulos competenciales que tiene la Generalitat en materia de cajas de ahorros y de régimen lo-

cal y si éstos justifican la opción hecha por el legislador autonómico en este extremo.

Conclusión

«Considerando los razonamientos contenidos en los Fundamentos precedentes, opinamos que:

»1. El Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto sobre el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de Cataluña, así como las enmiendas reservadas para defender en el Pleno, están adecuados a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, excepto la enmienda n.º 17, en el apartado 4 del artículo 28, por los motivos expuestos en el Fundamento III. 1 de este Dictamen.

»2. En cuanto al nuevo párrafo que debe añadirse al apartado b) del artículo 17, es también constitucional si se interpreta en el sentido del Fundamento V del Dictamen.

»Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en lugar y fecha indicados al principio.»

Extracto de los Fundamentos

«I. (...)

»1. El Proyecto de Ley consta de un breve preámbulo en el que se expresan sucintamente los motivos que han inducido al legislador a suprimir, en unos casos, y a adaptar, en otros, determinados preceptos de la Ley de Cajas de Ahorros, motivos que derivan fundamentalmente de dos Sentencias del Tribunal Constitucional: la Sentencia 48/1988, de 22 de marzo, en la que se resolvió el recurso interpuesto contra la Ley del Parlamento de Galicia, 7/1985, de 17 de julio, de «Cajas de Ahorros de Galicia», y la Ley del Parlamento de Cataluña, 15/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorros de Cataluña, y la Sentencia 49/1988, de la misma fecha, que se pronunció sobre la impugnación de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (en adelante, LORCA). El preámbulo se refiere también a la necesidad de modificar el artículo 10 —en realidad parece el artículo 19— de la Ley, para adecuarlo a la normativa de la Comunidad Económica Europea en la materia. Ahora bien, la lectura del texto proyectado pone de manifiesto que el mismo no se ha limitado únicamente a introducir las modificaciones exigidas por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, sino que también ha incorporado nuevas prescripciones que responden a opciones legislativas diferentes a las actualmente vigentes.

(...)

»2. (...)

»D) *Modificación que implica una opción legislativa nueva.* En este supuesto, debe examinarse la adición al artículo 17. b) de un nuevo apartado que no está exigido por las susodichas Sentencias constitucionales ni por ninguna Disposición comunitaria. Lo reproducimos a continuación:

»Los acuerdos del pleno de las entidades fundadoras de carácter público que designa a los consejeros generales que les correspondan deberán tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número de modo que, en ningún caso, podrá ser inferior a la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

»La inclusión de un quórum reforzado en la designación de los consejeros generales, por parte de las entidades fundadoras, de carácter público, creemos que ha sido lo que realmente ha suscitado dudas de constitucionalidad en los grupos parlamentarios que han propiciado la solicitud de Dictamen, ya que se trata de una cuestión que debe examinarse con cierta atención.

(...)

»II. Estudiaremos ahora, de acuerdo con la clasificación que hemos hecho de las modificaciones que el Proyecto de Ley introduce en la Ley 15/1985, aquellas que se concretan en la supresión de determinados artículos o preceptos.

»1. *Artículo 5.* Se suprime su *apartado dos*, que permitía fijar por reglamento la dotación inicial mínima de las cajas, atendiendo al ámbito de actuación de la entidad. Ello es consecuencia de haber sido declarado este apartado inconstitucional (...) STC 48/1988 (FJ 7) (...)

(...)

»Por tanto, no se suscitan objeciones de constitucionalidad, dado que, según el artículo 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —en adelante LOTC—, las Sentencias que recaen en procedimientos de inconstitucionalidad tienen el valor de cosa juzgada y vinculan a todos los poderes públicos.

»2. *Artículo 14.* Se elimina la *letra d) de su apartado 1*, que incluía al director general entre los órganos de gobierno de las cajas. Esta previsión fue también de-

clarada inconstitucional por la STC 48/1988 (FJ 15) (...)

(...)

»Por tanto, tampoco surgen en este caso dudas de constitucionalidad.

»3. *Artículo 16*. Se elimina su *apartado 3*, que permitía incorporar personas de prestigio singular en las asambleas de las cajas, dado que fue considerado inconstitucional por la STC 48/1988. (...)

»Es evidente, pues, que no se puede oponer ningún inconveniente a la modificación efectuada, desde la óptica constitucional.

»4. *Artículo 20*. Su *apartado 2* terminaba con un inciso que permitía compatibilizar la relación laboral con el cargo de consejero general «cuando la misma es previa a la designación para dicho cargo». El proyecto suprime el referido inciso final, a pesar de que respecto a éste la STC 48/1988 no contiene en la resolución ningún pronunciamiento de inconstitucionalidad que, en cambio, sí hace en el Fundamento Jurídico 20, en los siguientes términos:

(...)

»Así pues, la divergencia que se observa en este caso entre la *ratio decidendi* y el *decisum* de la Sentencia que obedece, como se indica, a que el precepto no fue impugnado por el representante del Gobierno, habiéndolo sido, en cambio, otro de igual contenido de la Ley gallega, pone al descubierto uno de los grandes temas que existen en torno a las Sentencias del Tribunal Constitucional, como es el del alcance que debe darse a sus razonamientos o fundamentaciones jurídicas (*tragende Gründe*), independientemente de cuál sea el sentido, anulador o no, de las resoluciones. Es obvio que la circunstancia de que el proyecto haya sido sometido voluntariamente a la doctrina del Tribunal nos ahorra el estudio de esta cuestión tan compleja, pero, respecto a la cual queremos apuntar, si-

guiendo la doctrina que nos parece más autorizada, que la atribución de «efectos generales» sólo a las decisiones de las Sentencias privaría de sentido los enunciados contenidos en los artículos 161.1.a CE y 40.2 LOTC —relativos a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma sobre las interpretaciones jurisprudenciales de dicha norma y a la noción de doctrina derivada de las Sentencias del Tribunal Constitucional— que, no obstante, resultan perfectamente comprensibles si, como parece lógico, la vinculación de los poderes públicos se entiende referida íntegramente a las Sentencias constitucionales, incluyendo, por tanto, las declaraciones que se recogen en sus Fundamentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas.

»5. *Artículo 38*. Sobre el *apartado 2* del precepto que se trata, que preveía la posibilidad de que el Departamento de Economía y Finanzas oponga su veto al nombramiento de director, pesa también la calificación de inconstitucionalidad por la STC 48/1988 (...) (FJ 23) (...)

(...)

»Y, consecuentemente con estas calificaciones, el Proyecto lleva a cabo la supresión del precepto.

»6. *Artículo 58*. El Proyecto prescinde de la *letra d)* de su *apartado 1*, y elimina también la mención que se hacía en el *apartado 4*, referidas todas ellas a la sanción de destitución de los órganos de gobierno; y lo hace, como en los casos anteriores, para dar cumplimiento a la tan referida Sentencia 48/1988 (...) (FJ 25) (...)

(...)

»No se podrá hacer, pues, ninguna objeción por esta causa al Proyecto de Ley que dictaminamos.

»7. *Disposición transitoria segunda*. En esta Disposición se establecía, para las cajas ya constituidas, que el derecho de los

fundadores de designar representantes en la asamblea general sólo se podría reconocer si ya tenían atribuida esta facultad en los estatutos vigentes a la entrada en vigor de la Ley.

»Pues bien, esta limitación se suprime en el Proyecto al haber sido declarada inconstitucional en la reiterada Sentencia 48/1988 (FJ 27) (...).»

(...)

«III. Seguidamente, nos ocuparemos del grupo de preceptos a los que sólo se han hecho algunos retoques para adaptarlos al contenido de las Sentencias 48 y 49/1988.

»1. *Artículo 28.* En este caso, el cumplimiento de la primera de dichas Sentencias ha comportado la adición de una excepción a la regla general que establece en su apartado 4, de si los vocales del consejo deben ser miembros de la asamblea general, consistente en que, de acuerdo con el artículo 14, letras a) y b) de la LORCA, se puedan elegir hasta cuatro vocales que no sean miembros de la asamblea.

(...) (FJ 18)

(...)

»Sin embargo, aunque la cuestión no tenga trascendencia, en la medida que el Proyecto ya realiza esta adaptación que, por sí misma, es lícita y constitucional, nos parece que en este punto la doctrina del Tribunal Constitucional está muy próxima al reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión, que el mismo Tribunal ha rehusado en varias ocasiones (STC 24/1982, 26/1987 y 74/1987) (...)

(...)

»2. *Artículo 56.* El artículo que ahora pasamos a analizar recogía como criterio para la delimitación de las competencias de la Generalitat respecto a las actividades de las cajas, el que se derivaba del doble punto de conexión del territorio y

del domicilio, de modo que aquella sólo gozaría de las competencias de coordinación y de inspección respecto a las actividades que se desarrollasen en su territorio y fueran realizadas por las cajas que tuvieran allí su domicilio social.

»Y, del mismo modo, la Disposición adicional primera, punto dos, de la LORCA, se basó en unos parámetros idénticos para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas en materia de disciplina, inspección y sanción de las cajas de ahorro, habiendo sido declarada inconstitucional por la STC 49/1988, de 22 de marzo (FJ 30) (...)

(...)

»Pues bien, ante estas afirmaciones indiscutibles es del todo explicable que el Proyecto haya suprimido del artículo 56 la limitación que dejaba circunscrita la actividad inspectora de la Generalitat solamente a las cajas de ahorro con domicilio en su territorio, de forma que en adelante esta actividad pueda ser ejercida sobre todas las cajas que operen en este territorio, aunque sólo sean sucursales.

(...)

»3. *Artículo 57.* Se hace una nueva redacción de su párrafo primero con el fin de dejar al margen de cualquier responsabilidad disciplinaria a los miembros de la asamblea general o a cualquier órgano de gobierno, ya que tal como ha especificado la STC 48/1988 (FJ 25) debe considerarse que se rompe la unidad en lo que es fundamental del esquema sancionador con:

»(...) la ampliación de la responsabilidad 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 este aspecto, por tanto, la modificación que introduce el Proyecto debe reputarse como constitucionalmente irreprochable.

»5. *Disposiciones transitorias primera y quinta.* Como puntualiza la citada Sentencia 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 nueva redacción que se hace de las Disposiciones que nos ocupan consiste en adaptarlas al contenido de las Disposiciones transitorias primera y cuarta de la LORCA (...)

»En relación con la Disposición transitoria primera hemos de añadir, no obstante, que la declaración de nulidad de una norma transitoria puede plantear problemas cuando, como pasa en este caso, ya han transcurrido los plazos prefijados.

»Así pues, no debe objetarse nada desde el punto de vista constitucional».

(...)

«IV. (...)»

»El Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, haciendo uso de esta facultad, señaló en el artículo 3 —Cajas de Ahorro. Requisitos de los Consejeros— que el apartado a) del n.º 1 del artículo 7 de la LORCA quedaría redactado como sigue:

»Ser persona física con residencia habitual en la región o zona de actividad de la caja»,

»habiendo suprimido, por tanto, el requisito que antes se establecía de tener la nacionalidad española.

»Por su parte, el artículo 19 del Proyecto reproduce la misma modificación de un requisito exigido por la CEE, cuyas normas la obligan directamente.

»En consecuencia, debe considerarse que el Proyecto, al incorporar esta modificación, se ajusta a la legalidad constitucional».

»V. 1. Ahora nos corresponde examinar el nuevo párrafo que hay que insertar en la *letra b) del artículo 17* de la Ley vigente de Cajas de Ahorro (...) En primer lugar, debemos examinar si, a razón de la materia, el Parlamento de Cataluña es competente para regular el procedimiento de designación de los representantes de las entidades fundadoras de carácter público, en los términos que figuran en el Dictamen de la Comisión. En segundo lugar, deberemos ponderar si esta regulación, en el caso de que las entidades fundadoras sean corporaciones locales (Ayuntamientos o Diputaciones), es compatible con la autonomía constitucionalmente reconocida a estas entidades. Y en tercer lugar, deberemos contrastar también la formulación legal que recoge el Proyecto con la doctrina del Tribunal Constitucional y, en particular, con la de la Sentencia 49/1988 en relación con los artículos de la LORCA que se ocupan de la designación de los consejeros generales de las cajas.

»2. (...) nos vemos obligados a acotar el alcance del precepto, entendido como fruto de una operación interpretativa, que se refiere únicamente al caso de que las entidades públicas fundadoras de cajas de ahorro sean corporaciones locales, pero dando por sentado que si realmente la voluntad del órgano legislativo fuera incluir en el ámbito de aplicación de la norma a todo tipo de entidades públicas, las conclusiones a que llegaríamos quizás podrían ser diferentes.

»A) El primero de los elementos que ofrece el precepto, merecedor de cierta atención, es la expresión que utiliza «entidades fundadoras de carácter público». Una interpretación atenta al sentido propio de las palabras (art. 3.1. del Código Civil) da pie, según nuestra opinión, para excluir del ámbito del precepto a aquellas personas jurídicas de carácter privado (...)

»Al hacer la observación anterior, la cuestión que inmediatamente se suscita es si el inciso reproducido alcanza a todas las personificaciones de Derecho público que legalmente pueden adquirir la condición de fundadoras de cajas de ahorro. Pues bien, debe apreciarse que el nuevo párrafo que ha de completar la letra b) del mencionado artículo 17 se refiere literalmente a los «acuerdos del pleno» y utiliza, además, el término «corporación», lo que induce a pensar que el ámbito de aplicación del precepto ha de quedar circunscrito a aquellas personas jurídico-públicas de estructura asociativa o corporativa, a las que se ha referido en general este Consejo en diversas ocasiones y, en especial, en su Dictamen n.º 131.

»(...) En este sentido, cobraría especial relevancia la expresión «acuerdos del pleno», que conduciría razonablemente a reducir el ámbito de aplicación de la norma sólo a aquellas entidades públicas de estructura corporativa en las que el órgano supremo colegiado de formación de la voluntad de la entidad reciba la denominación de «pleno», como las corporaciones locales.

(...)

»B) (...) títulos competenciales que tiene la Generalitat en materia de cajas de ahorro y de régimen local (...)

»En la materia de cajas de ahorro, el artículo 12.1.6 EAC otorga a la Generalitat la competencia exclusiva, aunque la circunscribe, tal como ha señalado este Consejo en los Dictámenes n.º 94 y 106, a las bases y a la ordenación de la actividad económica general y a la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 CE; precepto que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional (entre otros, STC 48 y 49/1988) en el sentido que se reserva al Estado la competencia sobre las bases de ordenación del

crédito, banca y seguros, y a la Generalitat la legislación de desarrollo y ejecución.

»(...) en este caso el Estado ya haya promulgado la normativa básica en materia de cajas de ahorro y (...).

»Analizando la LORCA, no se encuentra ningún precepto que haga mención a la mayoría que deberán respetar los plenos de las corporaciones locales fundadoras de cajas de ahorro para designar a los consejeros generales que las representen en las asambleas generales de las mencionadas entidades financieras, y tampoco no hay ninguna Disposición de la que se desprenda claramente y naturalmente (...) el carácter básico de dicha mayoría, ya que según el Tribunal Constitucional (STC 49/1988, FJ 20), lo único básico en esta cuestión es que el nombramiento de los consejeros generales se haga *directamente* por las mismas corporaciones locales interesadas (...)

»Ello significa que la cuestión de que hablamos trata de un asunto deferido a la competencia autonómica y, por tanto, susceptible de estar comprendido en las atribuciones de la Generalitat del artículo 12.1.6 EAC.

»Por otro lado, ésta es también la conclusión a que se llega mediante la lectura de la Disposición final cuarta de la LORCA (...)

»Como ya hemos dicho, el régimen local trata de un campo o sector que también debemos examinar desde la perspectiva competencial (...). Dado que por medio de la garantía constitucional de la autonomía local se configura un modelo de Estado, corresponde a las instancias centrales la fijación de los principios o criterios básicos de aplicación en todo el territorio tal como ha destacado la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 32/1981 y 23/1987) y como proclama expresamente el artículo 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia

para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Pues bien, entre estas normas básicas tenemos el artículo 47 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece toda una serie de supuestos en los que deberá contarse con una mayoría cualificada o reforzada para que los órganos colegiados de las corporaciones locales puedan adoptar acuerdos válidamente, suscitándose la cuestión de si tales supuestos han de considerarse como taxativos y cerrados y, en consecuencia, si las Comunidades Autónomas pueden legítimamente prever otras diferentes en el ejercicio de sus competencias normativas.

»(...) tal vez se podría llegar a pensar que los supuestos que contempla su apartado 2 (...) son tasados o cerrados (...). Pero resulta que al tratarse de un precepto básico *no puede dejar de interpretarse en clave constitucional* y, por tanto, en la indagación de su sentido se deberá partir siempre del principio de que las bases, cualesquiera que sean, *sólo constituyen un límite* a partir del cual cada Comunidad, defendiendo su propio interés, y dentro del marco de las competencias que constitucionalmente y estatutariamente le corresponden, debe poder legislar libremente.

»(...) mientras las normas declaradas básicas por Ley no se modifiquen, las bases de la materia en cuestión son *en todo caso y únicamente* las señaladas expresamente como tales normas básicas...»; añadiendo pues que «en definitiva, cuando el legislador dicta la legislación básica en una materia, su pronunciamiento tiene también un sentido negativo, es decir, queda delimitado el campo de lo que es básico y *de lo que no lo es.*» Entendemos que esta doctrina es aplicable al artículo 47 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (...).

(...)

»Debemos destacar, asimismo, que en una línea muy parecida se pronuncia la ya mencionada STC 49/1988 al valorar la alegación de la parte recurrente respecto al hecho de que del artículo 2.3 LORCA debía considerarse básico tanto la numeración de los grupos que han de componer las asambleas generales de las cajas, como el hecho de que dicha numeración fuera exhaustiva y cerrada, ya que sobre este último extremo se declaró que:

»(...) aún 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 (...)

«Por tanto, podemos llegar a la conclusión de que, sin infringir la normativa básica del artículo 47 de la Ley 7/1985, ya mencionada, es posible establecer otros supuestos de mayorías cualificadas o reforzadas para la válida adopción de acuerdos para las entidades locales, diferentes de los que enumera el referido artículo.

(...)

»En consecuencia, opinamos que el párrafo que según el Dictamen de la Comisión deberá incorporarse a la letra b) del artículo 17 de la Ley de Cajas, cuando se trate de cajas fundadas por las corporaciones locales, se puede inscribir perfectamente en las competencias exclusivas de la Generalitat sobre régimen local (art. 9.8 EAC) y sobre cajas de ahorro (art. 12.1 EAC).

»3. (...) análisis de si la exigencia de una mayoría reforzada o cualificada para

los acuerdos del pleno de las corporaciones locales fundadoras de cajas de ahorro, nombrando o designando los consejeros generales que les correspondan, es contraria a la autonomía local, que, como ya sabemos, está constitucionalmente garantizada (...).

(...)

»(...) el hecho de que el legislador señale para algunas materias un «quórum» más o menos elevado para la adopción de acuerdos por parte de los órganos colegiados de las corporaciones locales, entra de lleno en sus atribuciones y nada conduce a que pueda ser entendido como una ingerencia injustificada en el ámbito de la autonomía local, ya que sólo es el resultado de la forma en que esta autonomía ha quedado concebida por la Constitución.

»4. Finalmente, consideraremos la tercera de las cuestiones que planteábamos al principio, relativa a la necesidad de tomar como parámetro de constitucionalidad del precepto la doctrina del Tribunal Constitucional plasmada en la Sentencia 49/1988 (...) 5 LORCA (...).

»Sobre este último precepto, el Fundamento jurídico 20 de esta Sentencia señala que:

»El artículo 5 establece el nombramiento directo de las personas o entidades fundadoras. La norma puede considerarse básica entendiendo 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 (...)

»(...) pensamos que la normativa estatal o comunitaria a que se refiere la Sentencia es sólo la que pueda *mediatizar o supeditar el nombramiento a la aprobación o a la decisión de un tercero* ajeno a la corporación local, convirtiendo lo que tiene que ser directo, efectivo y determinante en algo indirecto, interferido o condicionado, pero no aquellas que regulen la toma

de acuerdos de los plenos de las corporaciones locales respectivas, dado que tan directo debe conceptuarse un nombramiento acordado por mayoría simple como otro tomado por mayoría cualificada o reforzada, ya que, como hemos dicho antes, son cosas que no tienen nada que ver.

(...)

»Así pues, desde este tercer apartado y último punto de vista, tampoco se puede calificar de inconstitucional el nuevo párrafo añadido al apartado b) del artículo 17 de la Ley 15/1985, de Cajas de Ahorro, cuando menos en la interpretación que hemos preconizado sobre su alcance.

»5. El hecho de que en el párrafo de que se trata, y en la interpretación que ya hemos hecho, haya una falta de sustancia o de trascendencia constitucional, hace que las enmiendas n.º 5 y 6 de las reservadas para discutir en el pleno y que preconicen la supresión de dicho párrafo, se deban entender también constitucionales y fruto solamente de una opción política diferente a la que refleja el Proyecto.»

«VI. Finalmente, haremos una breve referencia a aquellas enmiendas que implican la adición de nuevas normas sobre aspectos no contemplados por el Proyecto de Ley objeto de Dictamen.

»1. La *enmienda n.º 3* (...) tenemos que calificarla de correcta desde el punto de vista constitucional y estatutario, porque no tiene ninguna incidencia en este ámbito normativo superior, siempre que se entienda que dichas condiciones se puedan cumplir dentro del marco de la legislación laboral y no supongan la exigencia de unos requisitos de imposible realización.

»2. Las *enmiendas n.º 7, 8, 9, 10 y 11* (...) resultan adecuadas al bloque de la constitucionalidad y constituyen una opción legislativa diferente y lícita que el Parlamento puede acoger o rechazar.

»3. La *enmienda n.º 20* (...) Tampoco

en este caso se plantean problemas de adecuación a los textos constitucional y estatutario, porque se trata de asuntos de libre apreciación por parte del legislador ordinario.

»4. La *enmienda n.º 21* (...) En ambos casos se trata de una opción de legalidad ordinaria que no suscita problemas desde la óptica de su adecuación a la Constitución y al Estatuto.

»5. (...) la *enmienda n.º 22*, en la que se trata de la inclusión de un nuevo capítulo titulado «El defensor del cliente».

(...)
»(...) dado que las cajas de ahorro presentan una naturaleza social incontrovertible,

la introducción de un «defensor del cliente» en el Proyecto de Ley que ahora nos ocupa no merece ser considerada con la misma perspectiva que se da en otros casos, y tampoco sería inconstitucional, ya que no supondría una desvirtuación del modelo organizativo básico de las cajas que la Constitución y el Estatuto de Autonomía han reservado al Estado.

Voto particular

Francesc de Carreras formula su discrepancia respecto al contenido del Fundamento V del Dictamen y considera que el art. 17.b del Proyecto es inconstitucional.

Dictamen n.º 159, sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la Ley 4/1989, del Estado, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Solicitantes

Gobierno de la Generalitat y más de una décima parte de los diputados de la Cámara, del grupo parlamentario Convergència i Unió

Ponente

J. A. González Casanova

Resumen de las principales cuestiones estudiadas

Con el fin de determinar la posible vulneración de las competencias de la Generalitat por parte de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y, dado que, a pesar del título, la Ley extiende su regulación a todos los recursos naturales, el Dictamen se ve ante la necesidad de considerar las múltiples competencias que la Generalitat posee estatutaria y constitucionalmente reconocidas sobre este amplio sector mate-

rial (9.16.10.17.7 EAC; 10.11.1.7 EAC y 12.1.2.4. EAC etc.). Así como, y para concretar el alcance, a ponerlas en relación ya sea en las competencias específicas reconocidas en el Estado (149.1.22.25 etc. CE), como en las que indirectamente pueden limitar su alcance (149.1.13.23 CE).

Sin embargo, el Dictamen se esfuerza básicamente en establecer la relación existente, a efectos de competencia, entre la materia «espacios naturales protegidos» y la de «protección del medio ambiente», reiterando y profundizando la doctrina establecida en el Dictamen número 3 del Consejo Consultivo.

Conclusión

«Atendiendo a los razonamientos contenidos en los Fundamentos precedentes, opinamos que:

»*Primero*. Son inconstitucionales los artículos 4.1; 5.2; 8; 15; 19.2; 21.3; 22 (y 21.1 por conexión); 23; 24; 36.1.b);

36.3, inciso final, y las Disposiciones adicionales segunda y quinta de la Ley 14/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

»Segundo. Se pueden considerar inconstitucionales, si no se interpretan como se ha expuesto en el Dictamen, los artículos 10.1; 21.4; 33.4, último inciso, y 35.4, párrafo segundo.

»Tercero. Se pueden considerar constitucionales, siempre que se interpreten como se ha expuesto en el Dictamen, el artículo 25, último inciso, la Disposición adicional sexta y la Disposición transitoria segunda.»

Extracto de los Fundamentos

«II. Si el objeto de nuestro Dictamen es considerar la posible vulneración de las competencias de la Generalitat por parte de la Ley estatal que acabamos de describir, conviene precisar cuáles son las correspondientes a cada una de las partes en las diversas materias que la Ley contempla.

»Ya hemos visto que la exposición de motivos proclama un alcance material que va más allá de lo que promete el título de la Ley. En efecto, según el artículo primero, el objeto es establecer normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales, a la flora y fauna silvestres. Esta normativa pretende dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 45.2 CE (...).

»Además, en el artículo primero de la Ley se afirma que dicha normativa sobre los recursos naturales se realiza conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE y, por tanto, debemos entender que es la legislación básica sobre protección del medio ambiente la que se invoca aquí para justificar el carácter básico de los artículos de la Ley relacionados con la Disposición adicional quinta.

»De todos modos, de los principios inspiradores de la Ley, contenidos en el artículo 2.1, y de los mandatos que el legislador hace a las Administraciones públicas competentes para darle cumplimiento (art. 2 puntos 2, 3 y 4) así como de todo lo articulado, la materia «protección del medio ambiente» casi no aparece como soporte de posibles competencias estatales o autonómicas, con una sola referencia, indirecta, quizás, en el artículo 4.4.e) (...).

»Por tanto, no parece que sea la «protección del medio ambiente» la materia objeto fundamental de regulación, sino la protección de los recursos naturales en general y de los espacios naturales, la flora y fauna silvestres, en particular, lo que nos obligará a considerar las múltiples competencias específicas que la Generalitat posee estatutariamente respecto de un conjunto material tan amplio. Pero es evidente que deberemos relacionarlas con aquella otra referida a la protección del medio ambiente, que sin perjuicio de lo dicho, ofrece también una inmensa generalización como «materia» (aunque sea de forma indirecta), ya que, en la vida de nuestra sociedad actual, casi todo es susceptible de requerir la defensa y restauración del medio ambiente si se quiere asegurar el derecho de todos, proclamado en la Constitución, de disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 CE).

»Por otro lado, en lo referente a la utilización racional de los recursos naturales, el título II de la Ley prevé, expresamente, su planificación por parte de las Administraciones competentes, así como de las directrices reglamentarias del Gobierno del Estado, para establecer y definir criterios y normas generales de carácter básico reguladoras de la gestión y uso de los recursos naturales, a las que deberán ajustarse en todo caso los Planes de las Comunidades Autónomas. Todo ello

significa que, en el caso que nos ocupa, deberemos tener en cuenta, como es usual, no sólo las competencias de la Generalitat en las diversas materias que integran el concepto genérico de «recursos naturales», sino también las limitaciones que las acotan en virtud de las competencias estatales sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

»Las múltiples competencias que la Generalitat puede ejercer estatutariamente sobre «recursos naturales» y que pueden ser afectadas por la legislación estatal que regula aspectos de su protección, conservación, restauración y mejora, se refieren a una gran cantidad de materias, de las que, a modo de ejemplo, mencionaremos tan sólo la agricultura (12.1.4 EAC), aguas (9.16 y 10.11 EAC), aprovechamientos forestales e hidráulicos (9.10 y 9.16 EAC), acuicultura (9.17 EAC), caza (9.17 EAC), minas (12.1.2 EAC), pastos (9.10 EAC), pesca (9.7 y 10.1.7 EAC), ganadería (12.1.4 EAC), regadíos (9.16 EAC), etc.

»Respecto a las competencias que pueden relacionarse justificadamente con la protección del medio ambiente, la Generalitat puede ver afectadas, entre otras, las que tiene en materia de vertidos industriales y contaminantes (11.10 EAC), industria (12.1.2 EAC), ordenación del territorio y del litoral (9.9 EAC), vivienda y urbanismo (9.9 EAC), espacios naturales protegidos (9.10 EAC) y, en último término, la misma competencia de protección del medio ambiente (10.1.6 EAC), si bien acotada expresamente por las bases estatales.

»(...) creemos necesario clarificar la relación existente, a efectos competenciales, entre la materia «espacios naturales protegidos» y la de «protección del medio ambiente». (...).

»2. La Sentencia 69/1982, de 23 de noviembre, ha calificado la competencia

de la Generalitat sobre «espacios naturales protegidos» de «exclusiva en sentido estricto» por la razón de que «como los espacios naturales protegidos no están expresamente incluidos en el artículo 149.1 CE y sí lo están como materia sobre la que la Generalitat tiene competencia exclusiva en el artículo 9.10 de su Estatuto (...).

»(...) sin embargo, la propia Sentencia parece contradecir en otro momento esta afirmación, ya que, según el Tribunal, la referencia que se hace al artículo 9.10 EAC del artículo 149.1.23 CE («La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las materias siguientes: (...) montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, *espacios naturales protegidos*, y tratamiento especial de zonas de montaña, *de acuerdo con lo dispuesto por el n.º 23 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*»), «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 las mismas competencias de distinta amplitud (art. 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 conclusión similar, basada en otras razones, llegamos en nuestro Dictamen n.º 3 (...), diciendo que «la potestad legislativa de la Generalitat en materia de espacios naturales protegidos debe situarse en el marco de la legislación estatal básica». (...). La consecuencia extraída por el Tribunal Constitucional ha sido, como ya sabemos, que, en virtud de este precepto, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación

básica sobre espacios naturales protegidos y, por lo tanto, la competencia de la Generalitat está acotada por dicha legislación. No obstante, la única legislación básica que otorga dicho precepto al Estado es la que corresponde a la materia de espacios y aprovechamientos forestales y vías ganaderas y la referida a la «protección del medio ambiente».

«El hecho de que esta legislación básica sobre protección del medio ambiente se haya establecido, según el artículo 149.1.23 CE, «sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección», nos permite relacionar fácilmente esta legislación básica con la competencia que también tiene la Generalitat, en virtud del artículo 10.1.6 EAC, sobre protección del medio ambiente y que está acotada por la misma sin perjuicio de normas adicionales. Tal concepto estatutario es, pues, el que ha de relacionarse con las bases del 149.1.23 CE y no el 9.10 EAC cuando habla de los «espacios naturales protegidos».

«Los únicos «espacios» que se someten a la legislación básica del Estado, según dicho artículo estatutario y la Constitución, son los «forestales» en general, sentido que refuerza la referencia a «montes» que hace la versión castellana de la Constitución. La competencia exclusiva de la Generalitat sobre los «espacios naturales protegidos» no tiene ninguna acotación limitadora por esta vía. En todo caso, como hemos venido diciendo, habrá que referirse a las competencias «verticales» del Estado (las bases de la planificación de la actividad económica, principalmente) para encontrar algún tipo de limitación indirecta a la competencia exclusiva de la Generalitat en esta materia. Por otro lado, y dado el carácter prácticamente omnicompreensivo del concepto moderno de «medio ambiente», su extensión hasta el punto de utilizarlo

para absorber, por conexión, cualquier otra competencia sobre otra materia es contraria a la ya conocida y repetida jurisprudencia constitucional sobre los procedimientos ilícitos de vaciar de contenido el cuadro de competencias.

«En conclusión, creemos que la Generalitat tiene competencia exclusiva «en sentido estricto» en materia de «espacios naturales protegidos»; lo que implica, a efectos de este Dictamen, que ninguna de las bases contenidas en la Ley le podrían ser impuestas *por esta sola razón material* en conexión con una pretendida «protección del medio ambiente». (...)

«Ello no quiere decir que la Administración titular de la competencia sobre espacios naturales protegidos no deba tener en cuenta el mandato constitucional del artículo 45 CE y que su ejercicio pueda resultar indirectamente acotado por la competencia estatal del artículo 149.1.23 CE.

«III. (...) En este tercer Fundamento nos referiremos al artículo 1 de la Ley (único del título primero sobre el que se nos consulta) y a los artículos 4, 5, 6 y 8, del título segundo, dedicados al planeamiento de los recursos naturales. Todos los artículos mencionados son declarados normas básicas para la Disposición adicional quinta.

(...)

»2. Los artículos 4, 5, 6 y 8 deben analizarse conjuntamente, ya que es todo el título II el que resulta problemático. (...)

»A la vista de los artículos descritos, parece que la voluntad del legislador ha sido la de prescribir la planificación de los recursos naturales para adecuar su gestión a los principios inspiradores de la Ley (art. 2.1). Este mandato se realiza respecto a todas «las Administraciones públicas competentes», que deberán elaborar y aprobar unos planes ordenadores

(su denominación es irrelevante) con poder *derogador* sobre otros instrumentos de ordenación territorial o física existentes y con poder *limitador* de las determinaciones de instrumentos semejantes futuros, que no podrán *alterar o modificar* las suyas.

(...)

»(...) *Aunque se aceptara* que el Estado tiene competencia para planificar la gestión de los recursos naturales del territorio nacional como poder público al que la Constitución ordena velar por su utilización racional (art. 45.2 CE) y dejando a un lado ahora que el concepto de «utilización racional» no es forzosamente idéntico al de «planificación», no parece que el Estado tenga competencia para prescribir a las Comunidades Autónomas, con carácter de norma básica, la planificación de sus recursos naturales. El Estado únicamente está habilitado para dictar las bases de las planificaciones de manera que no impidan el pleno ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas. (...)

»(...) creemos que, sin necesidad de analizar el carácter materialmente básico del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de determinados requisitos de procedimiento, tal como establecen los artículos 4.4 y 6, respectivamente, se puede considerar que la planificación imperativa a la que somete el artículo 4.1 a las Comunidades Autónomas no tiene fundamento competencial por parte del Estado. Asimismo, las previsiones de los artículos 5.2 y 8 no parece que respeten las competencias legislativas autonómicas en la medida en que el primero no excluye la prevalencia de los planes estatales sobre otros instrumentos de ordenación territorial o física existentes o futuros de las Comunidades Autónomas, y, en el segundo prevé que éstas deberán ajustarse, *en todo caso*, a las directrices coyunturales del

Gobierno sobre la gestión y uso de los recursos naturales. Opinamos, por tanto, que los artículos 4.1, 5.2 y 8 vulneran el orden de competencias y son inconstitucionales, así como también los otros que estén directamente relacionados con los mismos.

»En este sentido, debemos recordar que el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente —y, en concreto, entre otras, en las Sentencias 69 y 80/1988, de 19 y 28 de abril, 182/1988, de 13 de octubre, 248/1988, de 20 de diciembre, y 13/1989, de 26 de enero— que las bases se han de concretar por Ley votada en Cortes y sólo excepcionalmente por reglamento: regla que incumple claramente el artículo 8.»

«IV. En este Fundamento analizaremos un conjunto de artículos que tratan de la protección específica de los espacios naturales, materia sobre la que ya hemos visto que la Generalitat tiene competencia exclusiva. (...)

»1. (...)

»(...) el artículo 10.1 no prejuzga ninguna dificultad o imposibilidad para que la Generalitat pueda declarar espacio natural protegido e, incluso, espacio de interés nacional zonas territoriales de la Comunidad Autónoma catalana. Insistimos en que dicho artículo habla de espacios del territorio español que «podrán ser declarados protegidos», sin especificar qué Administración ejercerá la competencia correspondiente. Ahora bien, respecto a su último inciso «de acuerdo con lo regulado en esta Ley» sólo será constitucional en los aspectos de esta regulación que lo sean a su vez. Respecto al artículo 15, al exigir la elaboración y aprobación previas del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona donde estén situados los parques y las reservas cae en la misma incorrección que hemos destacado en el artículo 4.1 y, por

tanto, vulnera el orden de competencias.»

(...)

«V. Dentro del título III de la Ley, dedicado a la protección de los espacios naturales, consideraremos ahora los artículos 21, 22, 23, 24 y 25.

(...)

»3. El artículo 21.3 establece literalmente 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».

»Dicho artículo de la Ley de Costas declara como bienes de *dominio público marítimo-terrestre estatal*, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 CE, la orilla del mar y de las rías (incluyendo la zona marítimo-terrestre y las playas), el mar territorial y las aguas interiores y los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental.

»En nuestro Dictamen n.º 148 sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la mencionada Ley de Costas, expresamos nuestro parecer en el sentido de que tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional distinguen entre la titularidad de un bien de dominio público y las competencias públicas que puedan afectarlo. El titular de dichas competencias puede ser diferente del titular del dominio y, en todo caso, éste último, por el sólo hecho de serlo, no absorbe las competencias que se ejercen sobre el bien público en cuestión.

»Como ya sabemos, la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos y, por tanto, los puede declarar y gestionar, incluso cuando el titular del dominio público en el que estén situados sea el Estado. Esta titularidad no puede ser una excepción a la

competencia autonómica, tal como prescribe el artículo 21.3. En consecuencia, dicho precepto vulnera el orden de competencias y debe ser considerado inconstitucional.

»4. El artículo 21.4 establece que, asimismo, corresponde al Estado la *declaración* de los espacios naturales protegidos cuando los mismos estén situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas. En este supuesto, se convendrán, según dice la Ley, entre el Estado y las Comunidades Autónomas afectadas, las *modalidades de participación de cada Administración en la gestión* del espacio natural del que se trata y la coordinación corresponderá al Estado.

»Ahora bien, el Estado no tiene competencia sobre espacios naturales protegidos dentro del orden de distribución de competencias establecido por el artículo 149.1 CE y, al parecer, la que tiene sobre protección del medio ambiente tampoco puede sustituirla hasta el punto de vaciar las que tienen las Comunidades Autónomas. Deberían ser, en todo caso, las Comunidades Autónomas competentes, afectadas por la existencia de un espacio natural intercomunitario que se considere digno de protección, las que estarían legitimadas para declararlo como tal respecto a aquella parte que esté situada en el propio territorio.

(...)

»(...) Es cierto que la dificultad de gestión parcelada del espacio intercomunitario podría ser alegada para justificar la intervención del Estado como poder público, pero, en este sentido, la fórmula de gestión contemplada en el artículo 21.4, párrafo segundo, nos parecería correcta sólo si se entendiera que lo que deberán convenir el Estado y las Comunidades Autónomas es la *participación de cada Administración en la medida en que ésta sea competente* y, por tanto, sin prejuzgar ahora qué materia nutre la

competencia aparte de la de «espacios naturales protegidos». En segundo lugar, parecería también justificado que el Estado pudiera coordinar la gestión, siempre que se interprete la coordinación de que trata el precepto, bien como la competencia que nace del artículo 140.1.13 CE (coordinación de la planificación general de la actividad económica) y que nunca podría vulnerar las competencias autonómicas, o bien como una colaboración necesaria en un Estado compuesto (...)

»En definitiva, el precepto es inconstitucional si no se interpreta que la declaración por parte del Estado es fruto de un convenio voluntario de colaboración entre él y las Comunidades Autónomas competentes afectadas con tal de resolver el problema de interés general, de proteger un espacio natural de ámbito físico intercomunitario mediante su gestión coordinada, el precepto respetaría el orden de competencias y podría ser considerado constitucional.

»5. El artículo 22.1 define una categoría específica de parques —los parques nacionales— como «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 punto 2 del artículo la declaración de interés general se fundamenta en el hecho de apreciar que el espacio sea «representativo de alguno de los principales sistemas naturales españoles» y se crea la «Red de Parques Nacionales» para una mejor conservación de todos los que sean declarados como tales. En el punto 3 se otorga a las Comunidades Autónomas la propuesta al Estado de declarar como parque nacional los espacios naturales que reúnan determinados requisitos y sean considerados de interés general para la Nación.

»No es necesario repetir lo que ya hemos dicho sobre la competencia exclusiva de la Generalitat en lo referente a la declaración y gestión de parques en su territorio (reconocida implícitamente en el artículo 21.1 de la Ley dictaminada) y la falta de competencia estatal en razón de la materia de espacios naturales protegidos. Ni tan sólo como competencia sobre legislación básica en materia de protección del medio ambiente se podría justificar el vaciado total que supone impedir a la Generalitat la declaración y la gestión de parques nacionales en su territorio. Por otro lado, decíamos, en nuestro Dictamen n.º 3, ya mencionado, que «la determinación de denominaciones de este tipo, fundamentadas en la concurrencia de cualidades que, por ser excepcionales, se tienen por protegibles, es *objetiva*», por lo que se deduce que no hay ningún obstáculo para que el Parlamento de Cataluña declare de interés nacional un espacio natural del territorio de la Comunidad Autónoma, entendiéndolo por interés nacional el de todo el Estado. La mera propuesta de declaración supone negar la potestad que, tanto en materia de espacios naturales protegidos como de protección del medio ambiente, corresponde a la Generalitat.

»En consecuencia, consideramos que el artículo 22 dictaminado y, en conexión con él, el último inciso del artículo 21.1, «sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo siguiente», son contrarios al orden de competencias, vulneran el Estatuto de Autonomía de Cataluña y, por tanto, son inconstitucionales.

»6. El artículo 23 (...)

»En coherencia con lo prescrito en el artículo 22 parece deducirse del precepto que a las Comunidades Autónomas, en su totalidad, se les reserva una colaboración en la gestión estatal de los parques nacionales de tipo complementario y tuitivo. En coherencia también con lo que

ya hemos dicho sobre el artículo anterior, consideramos que, por conexión con éste, el artículo 23 vulnera el orden de competencias, sin que esto suponga rechazar las fórmulas de colaboración cuando sean constitucionalmente legítimas.

»7. El artículo 24 (...)

»Tanto si se interpreta que el plan de ordenación de la zona corresponde iniciarlo y llevarlo a cabo en la Administración autonómica competente como en la estatal (doble interpretación a la que obliga la confusa redacción del precepto), la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de espacios naturales protegidos (que incluye, sin duda, la protección preventiva de un espacio natural) al parecer es vulnerada por esta Disposición imperativa, ya que si es el Estado el que inicia el plan, se sustituye en las funciones ejecutivas autonómicas, y si *tiene que ser* la Generalitat la que lo inicie por prescripción de esta norma nos encontraríamos en el supuesto, ya dictaminado, del artículo 4.1, que hemos considerado como contrario a la orden de competencias.

»En consecuencia, creemos que el artículo 24 es también inconstitucional.

»8. El artículo 25 (...)

»(...) la Generalitat es competente en materia de protección del medio ambiente, en el marco de la legislación básica del Estado, y aún teniendo que elaborar los planes hidrológicos correspondientes a la cuenca del Pirineo Oriental (la única que contiene aguas que corren íntegramente dentro de Cataluña) de acuerdo con el Plan Hidrológico Nacional (art. 38.6 de la Ley de Aguas), está legitimada para introducir medidas de protección en las zonas húmedas que considere necesarias. Asimismo, el artículo 11 de la Ley 12/1985, de Espacios Naturales, ya mencionada, establece que «todas las zonas húmedas tienen que ser preservadas de las actividades susceptibles de provocar su

recesión y degradación, mediante las normas pertinentes aprobadas por los Departamentos correspondientes».

»En consecuencia, el último inciso del precepto será constitucional si se entiende que las medidas a que hace referencia son exclusivamente técnicas complementarias y de carácter básico.»

«VI. (...)

»1. Los artículos 26 y 28 (...) Suponiendo que dicha autorización se conceda a causa de una investigación científica, el punto 4 del artículo 28 prescribe que «la decisión pertinente se adoptará 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».

«Con excepción de este último punto, que a continuación analizaremos con cierto detalle, no encontramos ninguna vulneración de las competencias de la Generalitat en los artículos analizados. Las normas programáticas que se incluyen son lo bastante amplias y genéricas, y las actuaciones que se prevén se asignan explícita o implícitamente a las administraciones y órganos que sean competentes.»

«En lo referente a la necesidad de tener en cuenta los criterios que fije la «Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología» por parte del órgano competente que debe de autorizar, a causa de una investigación científica, dejar sin efecto alguna de las prohibiciones contenidas en el artículo 26.4 de la Ley, hemos de mencionar que esta necesidad no es, por sí misma, materia que pueda ser básica, a pesar de que aquellos criterios pudieran serlo en el caso de adoptar el carácter de norma legal. (...)

»Desde la perspectiva de las competencias de la Generalitat en materia de investigación (art. 9.7 EAC) y sin perjui-

cio del Fundamento y de la coordinación que pueda hacer el Estado, nuestra Administración autonómica puede crear, sostener y tutelar centros destinados a la investigación y crear comisiones y consejos de asesoramiento y consejos científicos a los que se pueda recurrir para establecer criterios y entregar informes como los mencionados en el punto 4 del artículo dictaminado.

»Ahora bien, la redacción del precepto nos parece que reduce en gran medida el carácter imperativo de los «criterios» que deberían afectar a la decisión de la autoridad administrativa competente de la Generalitat. «Tener en cuenta» tanto puede significar «atenerse» a los criterios como «tenerlos en consideración», «valorarlos», «regirse por ellos de una manera ponderadamente discrecional», de forma diferente de las directrices, más directas e imperativas. Dado el carácter de colaboración que la protección de la naturaleza impone a las Administraciones encargadas de su protección, no parece que disfrutar de una ponderada discrecionalidad en el seguimiento de unos criterios técnicos o científicos aportados para colaborar en la defensa de animales silvestres, pueda considerarse que atenta contra las competencias autonómicas.»

(...)

«VII. (...)

»1. El artículo 33.1 (...) interesa destacar el punto 4, según el que el contenido y la aprobación de los planes técnicos se ajustarán a las normas y a los requisitos que a este efecto establecen las Comunidades Autónomas y, en su caso, a los *Planes de Ordenación de Recursos de la zona*.

»Esta última previsión puede ser inconstitucional si se conecta con lo que establece el artículo 24. Salvo lo que acabamos de decir, no vemos en este artículo ninguna vulneración del orden de competencias de la Generalitat.

»2. El artículo 35.1 y 2 (...)

»(...) el segundo párrafo del punto 4 del artículo 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».

»Ya hemos visto que el otorgamiento de las licencias de caza y pesca (que en el caso de Cataluña corresponde a la Generalitat) se reconoce a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en el punto 2 del artículo dictaminado y que el Registro Nacional de Infractores se nutre de los datos aportados por los registros autonómicos similares. Parece ser, pues, que el certificado que se necesita para la licencia no sólo impide que la Generalitat exija el de su propio registro, sino que certificaría en definitiva una situación que ya conoce el órgano competente autonómico. Se trataría, por tanto, de una medida ejecutiva irrelevante si la redacción del precepto no le otorgase el carácter de *necesario*. Si se interpretase que la Generalitat no puede conceder la correspondiente licencia sin el certificado del Registro Nacional estaría desprovista de una facultad de ejecución que le corresponde en virtud de su competencia exclusiva en materia de pesca en aguas interiores, fluvial y lacustre y caza (art. 9.17 EAC); por tanto, en este caso, dicho párrafo sería inconstitucional.»

«VIII. (...)

»1. El artículo 36.1 (...)

»La coordinación de la que nos habla el artículo 36.1.b) incluye todas las actuaciones (comprendidas las de las Comunidades Autónomas) en materia de protección de la flora y la fauna silvestres, incluyendo las derivadas del cumplimiento de las normas internacionales o de derecho interno comunitario, del que es responsable el Estado como garantizador (art. 93 CE).

»Si la coordinación de que habla dicho artículo se entendiera como expresión de una competencia para coordinar que fuera más allá de la colaboración que es inherente al modelo de Estado, sería inconstitucional por no tener el Estado competencia para coordinar en la materia del medio ambiente ni tratarse de un caso subsumible en la coordinación general de la actividad económica.

«En cuanto al *punto 3*, lo consideramos inconstitucional por conexión con el artículo 8, en lo referente a las directrices para la ordenación de los recursos naturales».

«IX. (...)»

»2. *La Disposición adicional segunda* (...)

«La ampliación que ahora se hace del contenido del Real Decreto Legislativo por la Ley sobre la que dictaminamos, y a la que la Disposición adicional segunda confiere carácter básico, no puede tener para la Generalitat tal carácter, ya que ella es la competente para aplicar directamente la directriz comunitaria, que además en este caso está particularmente detallada, desarrollándola con libertad res-

petando los mínimos que en la misma se consagran.

(...)

»En consecuencia, la ampliación del contenido del Real Decreto Legislativo 1302/1986 no puede limitar la competencia de la Generalitat para desarrollar, por su cuenta y con la discrecionalidad que le corresponde, la Directriz comunitaria 85/377 y, por tanto, la Disposición adicional segunda no puede tener carácter básico.

»3. *La Disposición adicional quinta* declara que son normas básicas, a efectos de lo previsto por el artículo 149.1.23 CE, los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 8 al 19, 21 al 31 y 33 al 41, así como las Disposiciones adicionales 1.a, 2.a, 4.a y 5.a y la Disposición transitoria 2.a de la Ley dictaminada.

»En la medida en que algunos de los preceptos mencionados hayan sido dictaminados como no básicos, la Disposición adicional que les confiere el carácter de norma básica no podemos considerarla como tal respecto a los preceptos de la Ley mencionados y, por tanto, es inconstitucional.»

(...)

Dictamen n.º 161, sobre la adecuación constitucional y estatutaria del Proyecto de Ley de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

Solicitantes

Todos los grupos parlamentarios

Ponente

Antoni Bayona i Rocamora

Resumen de las principales cuestiones estudiadas

El Dictamen hace en primer lugar un estudio del marco competencial legitimador del Proyecto de Ley y analiza, por

tanto, el alcance de las competencias que corresponden al Estado central y a la Generalitat de Cataluña en materia de: Organización de la Administración de la Generalitat (9.1 y 10.1.1 EAC; 149.1.18; 147.2.c); 148.1.1 CE) procedimiento administrativo (149.1.18 CE y 9.3 EAC); régimen jurídico y responsabilidad de las Administraciones públicas (149.1.18 CE; 101.1 EAC). En un segundo momento, aborda los problemas concretos que desde la perspectiva consti-

tucional y estatutaria plantean los diferentes artículos del Proyecto de Ley y de las enmiendas reservadas para defender en el Pleno.

Conclusión

«Atendiendo a los razonamientos contenidos en los Fundamentos precedentes, opinamos que el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico y Administración de la Generalitat de Cataluña se adecua a la Constitución y al Estatuto de Cataluña, salvo los artículos 1.2; 66; 70.2; 84.1, último inciso, y 85.1».

Extracto de los Fundamentos

«I. (...) 4. Para una mejor sistemática expositiva del Dictamen trataremos las cuestiones que plantea el Proyecto de Ley siguiendo el orden siguiente:

»A) En los Fundamentos II, III y IV estudiaremos el marco competencial, en cuya función se puede legitimar el Proyecto de Ley, teniendo en cuenta las competencias que el Estatuto reconoce a la Generalitat y las que la Constitución reserva al Estado.

»B) En los Fundamentos V y VI estudiaremos la regulación que hace el Proyecto de Ley de los aspectos organizativos y de procedimiento administrativo, en referencia a los preceptos que pueden tener trascendencia constitucional y estatutaria.

»C) En los Fundamentos VII a X examinaremos diversas cuestiones concretas que plantea el Proyecto de Ley, siempre desde la perspectiva constitucional y estatutaria, como son el procedimiento de elaboración de las Disposiciones de carácter general (FJ VII), el artículo 70 que es objeto de una petición específica de Dictamen (FJ VIII), las circulares e instrucciones que pueden dictar los secretarios generales y directores generales (FJ IX) y la responsabilidad patrimonial de la Administración de la Generalitat (FJ X).»

«II. 1. Una parte importante del Proyecto de Ley, por su contenido y extensión, hace referencia, como ya se ha dicho, a los aspectos *organizativos* de la Administración de la Generalitat. (...).

»La competencia que regula esta materia tiene un fundamento claro en el mismo principio de autonomía. Se admite sin discusión que cualquier institución que tiene reconocida por la Constitución o el Estatuto su autonomía, dispone de capacidad para dotarse de su propia organización.

»Ahora bien, no se puede deducir de ello que dicha capacidad organizativa deba de entenderse en sentido absoluto. Tanto en lo referente al Estado, como a la Generalitat, la Constitución y el Estatuto establecen ya directamente previsiones en esta materia, que no pueden ser desconocidas. (...).

»2. Establecido este marco institucional básico en la norma estatutaria, hay que plantearse ahora en qué términos se puede ejercer la potestad organizadora sobre las propias instituciones y, en concreto, si ésta puede quedar limitada por la normativa estatal. La respuesta a esta cuestión comporta el análisis del sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat, en lo que puede afectar a esta materia.

»De acuerdo con el artículo 9.1 EAC, la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre la organización de sus instituciones de autogobierno. Si éste fuera el único título competencial aplicable podríamos hablar, pues, de una competencia exclusiva y excluyente de cualquier norma estatal. (...).

»No obstante, pueden surgir dudas sobre el alcance que debe darse a la expresión «instituciones de autogobierno» que utiliza el artículo 9.1 EAC. En este sentido caben, esencialmente, dos lecturas. Una estricta, según la que deberíamos entender por instituciones de autogobier-

no las instituciones de naturaleza «política» (...). Y otra amplia y flexible, que permitiría integrar en el concepto no sólo a las mencionadas instituciones, sino también a la Administración de la Generalitat que se vertebra a partir del Gobierno.

»A pesar de que algún sector doctrinal se ha pronunciado a favor de la segunda hipótesis, no creemos, en términos absolutos, que ésta sea la interpretación más ajustada al sentido del precepto estatutario. (...). Tal planteamiento parece confirmarse, por otro lado, en la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat, que se puede considerar el fruto directo del ejercicio de la competencia del artículo 9.1 EAC y en el que las referencias a la actuación del Gobierno, en el sentido de órgano administrativo, y a la misma Administración de la Generalitat, son escasas y muy genéricas.

»Por su parte, el Tribunal Constitucional (...). En la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (FJ 38) (...) declaró que no se puede atribuir a la expresión instituciones de autogobierno «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—», y distingue entre esta competencia y la que las Comunidades Autónomas han asumido respecto a la «organización de sus propias Administraciones». Esta doctrina se ha confirmado después de la Sentencia 165/1986, de 18 de diciembre (FJ 6), y supone colocar la competencia de organización de la Administración en el concepto más preciso de «régimen jurídico» de las Administraciones públicas.

(...)

»Esta es la conclusión a que se llega en función de la mencionada doctrina del Tribunal Constitucional, que tiene como principal consecuencia la aplicación de la

competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, de acuerdo con el artículo 149.1.18 CE:

»3. Sin cuestionar totalmente esta interpretación de las cláusulas competenciales, entendemos, no obstante, que el esquema bases-despliegue legislativo que resultaría en este caso, debe tener algún matiz, sobre todo, si tenemos en cuenta el alcance ciertamente amplio que el mismo Tribunal Constitucional ha dado, en general, a la noción de «bases».

(...)

»4. (...) repaso de la jurisprudencia constitucional permite constatar que la casuística de aplicación de la competencia de régimen jurídico a los aspectos organizativos obedece siempre a otras consideraciones que la de legitimar una intervención estatal para definir un modelo organizativo concreto y común a todas las Administraciones públicas. De hecho, como veremos seguidamente, esta posibilidad sería muy discutible si nos atenemos a las consecuencias que derivan de dicho principio de autonomía que la Constitución y el Estatuto garantizan a la Generalitat.

»En este sentido no está fuera de lugar recordar que, en un ámbito cualitativamente diferente como es el de la Administración local, ya se puede constatar cómo el principio de autonomía garantizado en la Constitución establece un límite para el legislador (estatal y autonómico), que deriva de la necesidad de reconocer a cada corporación local un espacio propio de autoorganización. (...).

»Si dicho principio de exclusión de la intervención de otros poderes públicos, como reducto intangible, se da en un nivel en el que la definición del contenido de la autonomía depende íntegramente del legislador, y en el que dicha autonomía no tiene la «cualidad» de política, aún con más motivo se deberá reconocer

cuando estemos delante de un supuesto en el que la autonomía es de naturaleza política y su contenido queda establecido en la Constitución y en los Estatutos, que garantizan la competencia exclusiva sobre la organización de las instituciones de autogobierno de cada Comunidad Autónoma.

»Lo que acabamos de exponer, comporta, en nuestra opinión, que la aplicación de la competencia estatal sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas, cuando se trata de una decisión tan interna como es la de definir el modelo organizativo de la propia Administración, no se puede aceptar sin reservas. En este punto resulta obligado *distinguir conceptualmente entre las decisiones que son estrictamente de configuración organizativa, de las reglas que disciplinan la actividad de los órganos administrativos y el régimen estatutario de sus funcionarios*. Estas últimas son las que deben quedar comprendidas dentro del concepto de régimen jurídico a que se refiere el artículo 149.1.18 CE, mientras que las primeras sería más propio reconducirlas a un efecto directo de la competencia exclusiva del artículo 9.1 EAC. (...).

»En este sentido conviene recordar que el Tribunal Constitucional ha rechazado expresamente la tesis de que el concepto de régimen jurídico deba interpretarse como comprensivo de todo el Derecho administrativo (...).

5. (...) Es importante destacar aquí la reciente doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia del 11 de mayo de 1989 (FJ 2), según la que el alcance de la competencia básica del Estado ha de determinarse teniendo en cuenta la *naturaleza de la materia* que se regula y la *mayor o menor necesidad* de una regulación uniforme. En dicha Sentencia, el Tribunal está admitiendo expresamente que el contenido de la competencia básica estatal no tiene que ser siempre

igual, sino cambiante en función de estos dos factores. Y en el caso concreto que ahora nos ocupa sería decisiva para sostener la tesis expuesta, ya que la definición de cómo se estructura internamente la Administración de la Generalitat es una decisión legislativa que tiene unos efectos esencialmente internos, y en los que debe haber una clara libertad de opción, como consecuencia de dicho principio de autonomía.»

«III. 1. El Proyecto de Ley contiene un segundo grupo de preceptos que afectan directamente a la materia de *procedimiento administrativo* (título III, capítulo cuarto, quinto, sexto y octavo, y, en parte, el capítulo sexto del título I). (...).

»Las cláusulas competenciales a examinar son dos: la competencia del Estado sobre el «*procedimiento administrativo común*» que le reserva el artículo 149.1.18 CE, y la competencia de la Generalitat del artículo 9.3 EAC, en cuya función le corresponde dictar «las normas procesales y de *procedimiento administrativo* que se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña o de las especialidades de la organización de la Generalitat».

»Este esquema competencial, tal como está formulado en la Constitución y en el Estatuto, plantea algunos problemas de interpretación. Estos son, esencialmente, el contenido y alcance que debe darse a la expresión «procedimiento administrativo común», y el margen de actuación que permite la competencia que tiene atribuida la Generalitat según el artículo 9.3 EAC.

»A diferencia de los otros supuestos que contempla el artículo 149.1.18 CE (...), la reserva estatal no parece hecha en sentido básico o nuclear del tratamiento normativo de la materia, sino en un sentido amplio, no limitado a las «bases» de procedimiento, sino extensible a la regulación íntegra de la materia.

(...)

»De acuerdo con todo ello, estaríamos ante un sistema competencial en el que la potestad normativa para establecer las reglas de procedimiento sería del Estado, sin quedar limitada a los aspectos básicos, mientras que la Generalitat sólo tendría la posibilidad de dictar normas complementarias, no sobre el procedimiento en sí mismo, sino únicamente para la debida coherencia y adaptación de las normas sustantivas-procedimentales a la organización propia de la Administración de la Generalitat. Este planteamiento es el que se recoge en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, (...) (...)

(...)

»En la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (FJ 23), el Tribunal Constitucional consideró este precepto ajustado a la Constitución. Debemos destacar que en el recurso que dio lugar a la Sentencia se discutió sobre la posible extensión de la competencia de la Generalitat en materia de procedimiento a las particularidades derivadas del "Derecho sustantivo" de Cataluña, tesis que fue rechazada (...)

(...)

»Ante esta posición entendemos, sin embargo, que es necesario tener en cuenta otras consideraciones que permitan flexibilizar sus consecuencias en sentido favorable a la capacidad normativa de la Generalitat. (...)

»2. En este sentido, un primer aspecto a resolver es el significado que debe tener el adjetivo "común" que utiliza el artículo 149.1.18 CE. La referencia al procedimiento administrativo común no parece estar en la distinción entre procedimiento general y procedimientos especiales, sino más bien en la necesidad de asegurar la existencia de unas reglas de procedimiento que sean comunes para todas las Administraciones públicas.

»No tendría mucho sentido que la

Constitución hubiera querido asegurar en la práctica una cosa que nunca ha existido en la realidad. (...)

»El hecho de que el procedimiento administrativo común no sea sinónimo de procedimiento general queda también confirmado en la misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, por ejemplo, ha considerado en la Sentencia 87/1985, de 16 de julio, (...) Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre (...).

»Las consideraciones que acabamos de hacer nos llevan de nuevo a encontrar el significado de la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo en el elemento "común" que es la base de las competencias mencionadas en el artículo 149.1.18 CE: la garantía de un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, tal como el mismo Tribunal destaca en la citada Sentencia en último lugar. Y esta función de la cláusula competencial no ha de exigir, necesariamente, el monopolio de todas las potestades normativas relacionadas con las materias contempladas en el precepto constitucional, sino que es compatible con una intervención normativa autonómica siempre que se respeten los principios generales del régimen común. (...)

»Así pues, cuando la Constitución se refiere a la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común, debemos entender, en nuestra opinión, que se está refiriendo al establecimiento de los *principios y reglas esenciales* en materia de procedimiento, en un sentido equivalente a la función que cumplen las competencias básicas estatales. Aunque formalmente la competencia estatal no es básica, la conclusión a que acabamos de llegar resulta del sentido propio de la reserva competencial y de la dificultad, por no decir imposibilidad práctica, de determinar un único procedimiento completo y de general aplicación.

»3. Lo que acabamos de decir tiene apoyo en la legislación estatal y también en la misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional. (...) en la exposición de motivos del Real Decreto Ley 1/1986, de 14 de marzo, de Medidas Urgentes Administrativas, Financieras, Fiscales y Laborales (...) el Estado justifica esta norma por tener carácter de "*legislación básica de procedimiento administrativo común*, conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución". Igualmente, el Tribunal Constitucional ha incluido algunas veces el procedimiento administrativo y los recursos administrativos en la noción de "régimen jurídico" de las Administraciones públicas (por ejemplo, las Sentencias 32/1981, de 28 de julio, y 76/1983, de 5 de agosto), lo que implica admitir implícitamente una capacidad de despliegue normativo por parte de las Comunidades Autónomas.

(...)

»En cualquier caso, más allá de una posible discusión sobre la aplicación, en este caso, del criterio de la competencia básica, lo que sí resulta claro es que respetando las reglas comunes y mínimas que establece el Estatuto (más o menos extensas) la Generalitat es competente para establecer normas propias de procedimiento administrativo que, incluso, pueden significar un incremento de las garantías generales.

»4. Respecto al límite derivado de la necesaria conexión entre la competencia sobre procedimiento administrativo y las especialidades organizativas que se deducen del artículo 9.3 EAC, debe destacarse que la reciente doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 32), permite entender la competencia autonómica más allá de los aspectos adjetivos (...)

(...)

»Con esta última Sentencia el Tribu-

nal Constitucional ha abierto un nuevo planteamiento respecto al inicial (Sentencia 76/1983, de 5 agosto) al admitir la posibilidad de dictar normas de procedimiento a razón de la materia. Este hecho no sólo confirma que la competencia estatal no es excluyente, sino que significa también una interpretación del artículo 9.3 EAC, en el sentido de que las normas de procedimiento administrativo pueden derivar tanto de las especialidades de la organización de la Generalitat, como también de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña.»

(...)

«IV.

(...) la competencia sobre *régimen jurídico de las Administraciones públicas* y sobre su *sistema de responsabilidades*.

»1. En los Fundamentos anteriores hemos podido comprobar cómo el concepto de régimen jurídico es bastante impreciso, y en ocasiones se ha confundido con otros títulos competenciales específicos del mismo artículo 149.1.18 CE.

(...)

»No obstante, este criterio, que es el que tendría que imponer la misma lógica interna del artículo 149.1.18 CE, no es el que ha seguido el Tribunal Constitucional. Más bien deberíamos llegar a la conclusión contraria, según la doctrina jurisprudencial, en el sentido de que la competencia de régimen jurídico actúa, en la práctica, como una especie de cláusula residual que cubre los aspectos contemplados en el precepto constitucional y, además, otros aspectos no contemplados expresamente pero que tienen relación con la configuración y actuación de la Administración pública.

»A esta conclusión se llega a partir de las diferentes fases que sobre este tema se pueden destacar de la jurisprudencia constitucional. (...)

(...)

»Como se puede comprobar, de aquella declaración general según la que el régimen jurídico no se podía asimilar a todo el Derecho administrativo, se ha ido pasando, basándose en decisiones casuísticas, a una situación en la que progresiva y acumulativamente casi se ha desvirtuado aquella doctrina inicial.

»(...) Este resultado no es admisible, entre otras razones, por el mismo sentido y coherencia interna del artículo 149.1.18 CE, que separa e identifica, como títulos competenciales diferentes, diversas materias que, todas ellas, forman parte del Derecho aplicable a las Administraciones públicas.

(...)

»(...) debe advertirse seguidamente, que la competencia estatal tiene claramente establecido su límite en el establecimiento de las normas básicas, tal como dice expresamente el artículo 149.1.18 CE y como resulta también del artículo 10.1.1 EAC. Ello significa, pues, que cabe también en este caso una *diversidad* de regulación en la medida que la competencia del Estado es limitada y que la Generalitat tiene la potestad legislativa. El contraste de los preceptos del Proyecto de Ley debe hacerse, pues, en relación con los elementos principales y esenciales de la normativa estatal que, en el momento presente, deberá deducirse aún de la legislación preconstitucional.

»2. En el capítulo séptimo del título III del Proyecto de Ley se regulan algunos aspectos de la responsabilidad patrimonial de la Administración de la Generalitat.

»(...) aquí que la regulación de la materia por parte de la Generalitat puede quedar amparada por el título específico del artículo 10.1.1 EAC.

»Estamos nuevamente ante una competencia que también está incluida en el artículo 149.1.18 CE (...). Al igual que pasa en el caso del procedimiento admi-

nistrativo común, la expresión competencial no utiliza el término "bases" sino el de "sistema", con lo que podría surgir la duda de si la reserva estatal no incluye toda la regulación normativa de la materia.

»Ahora bien, en este caso, incluso con más facilidad que en el caso de procedimiento administrativo común, la expresión "sistema" se puede entender como un *conjunto organizativo de principios y reglas jurídicas*. Pero, este conjunto organizado puede quedar garantizado también con el establecimiento de principios básicos, que como tratamiento normativo común, aseguren la unidad del sistema, sin exigir necesariamente su uniformidad absoluta.

»(...). En consecuencia, la regulación de esta materia por parte del Estado se puede considerar como una competencia equiparable a las de carácter básico y, por tanto, compatible con la potestad legislativa de la Generalitat para establecer sus propias normas, respetando los principios de la normativa estatal que debe considerarse básica y que, en el momento actual, se deberá deducir de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de la legislación sobre expropiación forzosa.»

«V. En este Fundamento estudiaremos los aspectos concretos del Proyecto de Ley de *carácter organizativo*, o que están directamente vinculados con los mismos, con tal de determinar si son adecuados a los principios constitucionales y estatutarios. (...)

»1. (...). Ahora bien, en el *apartado 2 del artículo 1* —al que se ha presentado la enmienda número 5, de supresión— se introduce un principio que no tiene conexión directa con el ámbito material que regula la Ley, sino con la relación que se establece entre ésta y las Leyes que regulan aspectos relacionados con la organización administrativa de la Generalitat. Según este precepto:

»Las Leyes especiales que regulan los medios organizativos, personales, reales y financieros de la Administración de la Generalitat *han de interpretarse* de acuerdo con los principios contenidos en esta Ley».

»Respecto a las Leyes anteriores no se plantea ningún problema especial (...).

«En cambio, respecto a las Leyes posteriores, la redacción del precepto obliga a hacer algunas observaciones. En primer lugar, sobre la propia efectividad de la declaración, que debería ceder ante ulteriores normas del mismo rango normativo. (...). Por otro lado, si con dicha declaración de principios se quisiera establecer una aplicación imperativa de este criterio hermenéutico sobre leyes posteriores, se estaría estableciendo una nueva regla de aplicación de las normas jurídicas, no contemplada actualmente en el Código Civil (art. 3. 1) y que es competencia estatal, de acuerdo con lo determinado en el artículo 149.1.8 CE. En este sentido, el precepto sería inconstitucional.» (...)

«VI. En este Fundamento estudiaremos los aspectos concretos del Proyecto de Ley sobre el que estamos dictaminando, relacionados con el *procedimiento administrativo* (...)

»2. En cambio, merecen un comentario más detenido los *artículos 81 a 86*, referidos a las formas de finalización del procedimiento, especialmente en lo concerniente al *silencio administrativo positivo*. (...)

»A) (...) La legislación básica que debe tenerse en cuenta en este caso es el artículo 95 LPA, y también el artículo 1 de Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo (...)

»B) El *artículo 83* establece unos supuestos genéricos en que se produce el silencio positivo cuando se trate de un acto administrativo de naturaleza reglada

que habilite al solicitante para el ejercicio de derechos o intereses legítimos preexistentes en su patrimonio y, al mismo tiempo, no se transfieran facultades relativas al dominio o al servicio público.

»El establecimiento de un supuesto general como éste supone una cierta novedad respecto a la LPA, que utiliza el criterio de remisión a Disposiciones específicas que determinen los supuestos del silencio administrativo positivo. Ahora bien, desde el punto de vista formal, el propio sistema de remisión y la cláusula abierta del artículo 95 LPA no se infringe con el precepto que examinamos; se trata de una medida que, aunque no tiene carácter sectorial (condición que literalmente no exige la norma básica) determina un supuesto de aplicación del silencio positivo.

»Por otro lado, los requisitos que exige el artículo 83 son perfectamente coherentes con la finalidad de la institución administrativa. (...)

»De acuerdo con lo que acabamos de exponer, creemos que el precepto no ofrece problemas de constitucionalidad en la medida en que la norma básica permite la ampliación de los supuestos legales del silencio positivo y la regulación que se propone en el Proyecto de Ley mantiene en todo momento el adecuado equilibrio entre los intereses de la Administración y de los particulares.

»C) El *artículo 84* (...) plantea dos cuestiones esenciales, que son la del plazo propiamente dicho y la necesidad de denunciar la mora. Respecto al primero, cabe decir que aunque el artículo 95 LPA prevé el plazo de tres meses, esta previsión tiene carácter supletorio cuando otras Disposiciones no establezcan un plazo especial; no existe, por tanto, una rigidez en este punto, y no se puede objetar nada a la delimitación del nuevo plazo que, por otro lado, puede tener también sus excepciones en otras Leyes especiales

que regulen supuestos específicos. Respecto a la necesidad de denunciar la mora, se introduce un requisito que no está contemplado en la LPA, que precisamente hace referencia para excluirlo ("El silencio se entenderá positivo, *sin denuncia de mora*, cuando..."). En este sentido, se puede considerar que se está modificando uno de los elementos básicos de la figura y que, por tanto, se exceden las competencias de la Generalitat.

»D) También plantea problemas el contenido del *artículo 85* (...)

»Como se deduce sin dificultad de su redactado, se establece una *condición de eficacia* del silencio positivo que se traduce en la necesidad de que el administrado realice una determinada conducta ante la Administración. Desde la perspectiva del administrado, el precepto establece una condición accesoria a la relación jurídica que la doctrina califica como «carga». En la situación de poder (derecho subjetivo) que comporta el silencio positivo, se añade, en este caso, un elemento limitativo, cuyo incumplimiento no determina su invalidez, pero sí su ineficacia.

»La adición de este nuevo elemento, no previsto en la legislación estatal reguladora del silencio positivo, debe examinarse, principalmente, desde dos puntos de vista.

»Uno de ellos es la misma configuración de la institución administrativa. De acuerdo con la LPA, el silencio positivo actúa por el simple transcurso del tiempo, sin otro requisito. Por tanto, al introducirse ahora un nuevo elemento referido directamente a su eficacia, se podría considerar que se está regulando uno de los aspectos esenciales de la figura.

»La segunda hace referencia a la posición del administrado. Con la introducción de la carga se puede producir una diferencia de trato importante, en el sentido que pretende garantizar el artículo 149.1.18 CE, sobre todo, si tenemos en

cuenta que la condición de eficacia se aplica en todos los supuestos de silencio positivo y que la indeterminación de la posible actuación que puede adoptar la Administración ante la comunicación del interesado introduzca un elemento de inseguridad jurídica (art. 9.3 CE).

En consecuencia, el *apartado 1* del *artículo 85* entendemos que es inconstitucional.»

(...)

«VII. Del capítulo dedicado a la elaboración de Disposiciones de carácter general, debemos mencionar tres cuestiones concretas que afectan a la titularidad de la potestad reglamentaria, a los informes previos sobre las propuestas de disposiciones generales y al trámite de audiencia.

»1. De acuerdo con el *artículo 63* (...)

»En el ámbito estatal puede ser discutible la constitucionalidad de este tipo de habilitaciones que puede exceder del ámbito interno e incidir en relaciones de subjeción general. La razón se encuentra en el artículo 97 CE, que atribuye de manera explícita al Gobierno la potestad reglamentaria.

»En cambio, el Estatuto de Autonomía no contiene una declaración tan precisa. (...)

»2. El *artículo 67* (...)

»De su contenido parece deducirse, pues, que el único informe preceptivo en la elaboración de Disposiciones generales es el de los servicios jurídicos del departamento correspondiente, al que se puede añadir el de la Comisión Jurídica Asesora cuando se trate de reglamentos ejecutivos. Tal como está redactado, suscita dos cuestiones: en primer lugar, si en este caso sería necesario también el informe preceptivo del Consejo de Estado y, en segundo lugar, si la intervención de la Comisión Jurídica Asesora, como máxi-

mo órgano consultivo del Gobierno, no debería ser preceptiva en el caso que prevé el apartado 4.

»A) (...)

»De acuerdo con lo expuesto, llegamos a la conclusión de que la intervención del Consejo de Estado en la elaboración de Disposiciones de carácter general de la Generalitat no puede ser preceptiva. Por tanto, el artículo 67 del Proyecto de Ley se ajusta a la Constitución y al Estatuto entendiendo que en el supuesto de reglamentos dictados en el ejercicio de competencias delegadas del Estado, los trámites que prevén se tienen que completar con la intervención del organismo consultivo estatal, si así lo prevé la Ley orgánica de delegación de competencias.

»B) Una cuestión diferente sería, sin embargo, la posibilidad de que el Estado, sin imponer la intervención de un órgano administrativo propio, estableciera un trámite preceptivo de informe por parte del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma (en nuestro caso, la Comisión Jurídica Asesora).

(...)

»Con referencia a la elaboración de Disposiciones generales, ésta debería encontrarse en la LPA y, concretamente, en el capítulo I del título VI, que es el que establece las normas de procedimiento para la elaboración de Disposiciones de carácter general. Según el artículo 130.3 LPA, el principio de procedimiento que debe extraerse y respetar es el de pedir el Dictamen siempre que una Disposición así lo establezca, sin perjuicio de que también se pueda solicitar con carácter potestativo.

»Aunque el apartado 4 del artículo 67 sólo se refiera explícitamente a este último supuesto, la referencia final que hace a la "legislación que sea aplicable" permite entender que puede haber supuestos en los que el Dictamen será preceptivo si así lo prevé la Ley.

»3. Otra de las cuestiones que interesa examinar del título III del Proyecto es la corrección constitucional del artículo 66, que, a efectos de un mejor seguimiento de nuestra exposición, reproducimos a continuación:

«Si una Ley lo exige o si lo decide el Conseller competente, la propuesta de Disposición general debe someterse a información pública o a audiencia de las entidades que, por Ley, tienen la representación y la defensa de intereses de carácter general o afectados por dicha disposición.»

»En materia de procedimiento de elaboración de Disposiciones administrativas de carácter general, el legislador autonómico debe tener en cuenta el principio de audiencia contenido en el artículo 105 CE (...). La interpretación de este precepto como una simple reserva a la Ley en sentido formal tiene que ser superada en función de una operación de exégesis atenta a su espíritu y finalidad.

»Así pues, es del todo lógico considerar, siguiendo la doctrina, que el constituyente ha querido establecer un trámite de carácter esencial, preceptivo y no dispensable, que impide configurarlo como una facultad discrecional de la Administración.

(...)

»Ciertamente, el artículo 105.a) CE no puede interpretarse en el sentido de que siempre debe cumplirse el trámite de audiencia. Cuando dice que la Ley «regulará» la audiencia, permite entender que en esta regulación se pueden establecer excepciones al principio cuando lo justifiquen circunstancias objetivas. Pero, en todo caso, la lógica del precepto constitucional obliga a entender que el cumplimiento del trámite debe ser la regla general la que ha de guiar al legislador postconstitucional, sobre todo, cuando éste determina las reglas generales del procedimiento de elaboración de Dispo-

siciones de carácter general. Por todo ello, consideramos que el artículo no se adecua a la Constitución.»

«VIII. En este Fundamento estudiaremos el *artículo 70* del Proyecto de Ley que es objeto de petición específica de Dictamen. (...)

»1. (...) *apartado primero*:

»Este trámite de «verificación» se sitúa claramente, pues dentro del proceso de elaboración de disposiciones de carácter general. (...)

»2. Una cuestión muy diferente es la que plantea el *apartado 2* del *artículo 70*, según el que:

«2. *Además de la verificación previa de la eficacia de las normas*, el Gobierno puede acordar la *entrada en vigor*, con carácter *experimental*, de Disposiciones de carácter general dentro de los términos, los efectos y los plazos que se establezcan. En este caso, la propia Disposición debe señalar el órgano administrativo encargado de la verificación posterior, que debe extenderse al análisis de la virtualidad práctica de los preceptos en función de los fines y las previsiones que los fundamentan».

»A diferencia del apartado 1, en el que, precisamente, no existe ninguna norma jurídica, el supuesto que aquí se contempla toma como punto de partida inicial la *aprobación, publicación y entrada en vigor*, de la Disposición general. No se trata, por tanto, de un aspecto relativo al procedimiento administrativo de elaboración, sino que estamos ya de lleno en un ámbito sustancialmente diferente, como es el caso de los efectos jurídicos que puede producir la norma.

(...)

»La previsión de este régimen especial de eficacia de las normas puede plantear, no obstante, dos tipos de problemas.

»A) En primer lugar, la posibilidad de que, amparándose en las mismas, se

establezcan unos efectos normativos que coloquen al administrado en una situación más debilitada en lo referente a los derechos subjetivos que se creen por aplicación de la norma. Este resultado se hace difícil de comprobar sin conocer en qué se puede concretar el régimen experimental, pero debe decirse con carácter general que siempre existiría el límite del debido respeto a los principios constitucionales del artículo 9.3 CE (...). Por otro lado, también parece que dicho régimen especial de carácter experimental tampoco podría significar la revisión posterior de los actos administrativos declarativos de derechos dictados al amparo de la norma, ya que en este caso, debido al rango normativo y a la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común, sería de aplicación el mecanismo establecido en los artículos 109 y siguientes de la LPA.

»Lo que acabamos de exponer demuestra que pueden existir límites materiales importantes que condicionarían la aplicación del régimen especial y que indirectamente, pueden dejar en gran parte sin contenido este régimen.

»B) Pero, además, hay que tener en cuenta, en segundo lugar, que la misma previsión de un régimen de eficacia especial de las normas puede quedar fuera de las competencias de la Generalitat.

»En efecto, de acuerdo con el artículo 149.1.8 CE, corresponde al Estado la competencia exclusiva para establecer, en cualquier caso, «*las reglas relativas a la aplicación y a la eficacia de las normas jurídicas*». A pesar de que dicha competencia se integra en un apartado que hace referencia a materias de Derecho civil, no tiene su alcance limitado a este campo, ya que nos encontramos ante una formulación general, aplicable a todo el ordenamiento jurídico, como lo confirma el actual tratamiento de la materia en el título preliminar del Código Civil que tie-

ne carácter esencialmente formal y no limitado al Derecho civil.

(...)

»El Tribunal Constitucional ha sido especialmente riguroso en la interpretación de esta competencia estatal. En la Sentencia 14/1986, de 31 de enero (FJ 6), se refirió a un supuesto planteado por una Ley del Parlamento Vasco en la que se introducían previsiones generales sobre la *vigencia, derogación y suspensión* de las Leyes de Presupuestos y de otras normas relacionadas con la materia presupuestaria (...)

(...)

»De acuerdo con esta doctrina, las Comunidades Autónomas no pueden establecer *reglas generales* sobre la aplicación y eficacia de las normas. Y en este sentido cabe recordar que según lo dispuesto en los artículos 24 LRJAE y 132 LPA, las Disposiciones de carácter general entran en vigor *de acuerdo con lo que prevé el Código Civil*. Por tanto, la configuración *como categoría general* de un sistema especial de entrada en vigor (experimental, no previsto actualmente en la normativa estatal), podría incidir en la competencia del Estado del artículo 149.1.8 CE.

»Debe quedar claro, no obstante, que el motivo de inconstitucionalidad lo constituye la previsión del sistema especial de entrada en vigor de las normas, que abre paso a un régimen diferenciado de eficacia, que es precisamente lo que hace el apartado 2 del artículo 70. Ello no impide, por tanto, que cada norma *concreta* en el marco de las reglas generales pueda determinar condiciones de eficacia singulares derivadas de su propio contenido o por qué, por ejemplo, auto-límite su vigencia.

»En consecuencia, opinamos que el *apartado 2 del artículo 70* es inconstitucional.»

«IX. El artículo 16 del Proyecto faculta a los secretarios generales y a los direc-

tores generales para dictar circulares e instrucciones de carácter no reglamentario en los términos que ya hemos destacado en el Fundamento I del presente Dictamen. (...) naturaleza de estas figuras.

»1. La LRJAE, en el artículo 18 (...). El artículo 27 (...) el artículo 7 LPA (...)

»Del examen de estos preceptos es difícil deducir una única y clara naturaleza de las circulares e instrucciones, ya que, como ha puesto de manifiesto la doctrina, bajo la forma de circular o de instrucción pueden aparecer contenidos propios de los actos administrativos o de las normas reglamentarias. Esta idea queda perfectamente expresada en el Fundamento jurídico segundo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1983, de 20 de abril:

(...)

»Sin embargo, debemos destacar que la posición mantenida por el Alto Tribunal en el pronunciamiento anterior se ha visto matizada en la Sentencia 26/1986, de 19 de febrero (FJ 1 y 2), en la que ha tomado partido por la tesis de no atribuir a las circulares e instrucciones el carácter de fuente del derecho, (...)

»2. Las anteriores consideraciones nos permiten afirmar que, por regla general, las circulares e instrucciones, como manifestación de las relaciones interorgánica de jerarquía, no pueden ser calificadas como normas de carácter reglamentario, sino como simples actos administrativos de dirección en el ámbito organizativo. (...)

»Es un principio generalmente admitido que la potestad de dictar reglamentos tiene que contar con una habilitación legal expresa. Por ello, no podemos poner objeciones a la decisión del legislador autonómico de limitar la atribución de esta potestad a determinados órganos, como hace, precisamente, el Proyecto que ahora nos ocupa (art. 63), y de reservar la figura de las circulares e instruccio-

nes a la categoría de los actos de dirección que pueden dictar los secretarios generales y los directores generales de la Administración de la Generalitat.

»En consecuencia, el contenido del artículo 16 está plenamente conforme con las Disposiciones constitucionales y estatutarias.»

«X. 1. Las normas que disciplinan la responsabilidad patrimonial de la Administración están contenidas, en el caso de la Administración de Estado (...) en los artículos 40 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 120 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa.

»(...) la mencionada normativa integra «el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas», que corresponde establecer a las instituciones centrales del Estado en virtud de la habilitación conferida por el artículo 149.1.18 CE *in fine*, lo que debe tener en cuenta el legislador autonómico en los términos que anteriormente se han expuesto.

»2. (...) parece conveniente que cen-

tremos nuestra atención en el apartado 3 del mencionado artículo 89, relativo al expediente que se debe instruir para declarar la responsabilidad de las personas al servicio de la Administración en caso de falta grave o negligencia inexcusable, ya que este precepto omite la referencia contenida en el artículo 42.1 LRJAE sobre la audiencia del interesado.

»El trámite de audiencia se configura como un momento del procedimiento de carácter esencial, cuya omisión puede implicar, de acuerdo con el artículo 91 LPA, la nulidad de las correspondientes actuaciones administrativas. Si la normativa autonómica dictada en este ámbito desconociera este principio, que también tiene su proyección en materia de responsabilidad, incurriría en inconstitucionalidad. Ahora bien, la lectura del artículo 89 del Proyecto que ahora nos ocupa no da pie a entender que se excluya el trámite de audiencia y así lo confirma, además, la expresión "en los términos que establece la legislación vigente", que da entrada a la aplicación de la Ley estatal en este punto.