

ACTIVITAT NORMATIVA,  
JURISPRUDENCIAL  
I CONSULTIVA

---



# 1. INSTITUCIONS DE L'ESTAT

## 1.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA ESTATAL

A cura de Francesc de Carreras

Llei 3/1993, de 22 de març, de cambres oficials de comerç, indústria i navegació<sup>1</sup> (BOE núm. 70, de 23 de març de 1993)

En substitució de l'antiga Llei de bases de 29 de juny de 1911 encara vigent i per tal d'adaptar les cambres oficials de comerç, indústria i navegació a l'Estat de les autonomies i a la integració d'aquest en la Comunitat Econòmica Europea, s'aprova la Llei 3/1993, de 22 de març. Sorpren, però, constatar, que contràriament a les noves tendències actuals, orientades a transformar la naturalesa jurídica de les cambres, l'exposició de motius de la Llei que comentem parteix de l'afirmació que no es «*modifica la personalidad jurídica de las cámaras [...] que continuará inalterada bajo el ámbito de aplicación de una nueva norma*». En altres paraules, mentre les cambres agràries s'han transformat en associacions voluntàries i les cambres de la propietat urbana s'han dissolt com a tals,<sup>2</sup> el legislador estatal manté la configuració tradicional de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació com a corporacions de dret públic d'adscripció obligatòria. De fet, la naturalesa jurídica i l'obligatorietat de l'adscripció dels membres de les cambres són els dos pun-

tals principals objecte de la polèmica que començà amb la creació d'aquests ens i que el Tribunal Constitucional només ha tancat parcialment.

Des del punt de vista de la seva naturalesa jurídica i seguint la doctrina del Tribunal Constitucional,<sup>3</sup> les cambres oficials són corporacions públiques que, d'una banda participen de la naturalesa de les administracions públiques mentre duen a terme funcions públiques com a ens de consulta i col·laboració amb l'administració, però que, d'altra banda, presenten una dimensió privada centrada en l'assoliment dels fins privats o col·lectius propis dels membres que les integren. La Constitució espanyola no preveu la garantia d'un contingut essencial; ans al contrari, el legislador pot determinar la seva estructura, funcions o nivell d'autonomia sempre que respecti la reserva de llei, una estructura i funcionament intern democràtics i el fet que aquestes organitzacions persegueixin la defensa dels interessos econòmics que els hi són propis (art. 52 CE).

1. Aquesta Llei ha estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat per part del Govern de la Generalitat (BOE núm. 159, de 5 de juliol de 1993).

2. Amb ocasió del Recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei catalana 18/1985, de 23 de juliol, de cambres professionals agràries, el Tribunal Constitucional considerà aquestes com a entitats d'adscripció voluntària (STC 132/1989, de 18 de juliol). Així mateix, la Llei de pressupostos generals per al 1990 va dissoldre totes les cambres de la propietat urbana, qüestió força discutible encara pendent de resolució pel Tribunal Constitucional.

El tema de l'adscripció obligatòria, encara més polèmic,<sup>4</sup> està lligat amb el vessant negatiu del dret d'associació previst en l'art. 22 CE. Cenyint-nos a la jurisprudència constitucional, aquestes entitats no són enquadraables en l'art. 22 CE. No són associacions fruit d'un *pactum associationis* voluntari, sinó, entitats de creació estatal per a la defensa d'uns interessos públics fixats pels poders públics. Reben, doncs, un tracte excepcional respecte al principi de llibertat, només justificable pel caràcter rellevant dels fins públics que persegueixen i per la impossibilitat o com a mínim dificultat d'obtenir aquests fins sense recórrer a l'adscripció forçosa a un ens corporatiu.<sup>5</sup> Malgrat que la Llei 3/1993 guarda silenci pel que fa a aquest tema, del context de la norma es deriva que l'adscripció és obligatòria. Efectivament, l'objectivitat del criteri per determinar la condició d'elector-membre de les cambres (art. 6.2) i l'obligació de tots els electors de satisfer una quota (art. 12 i següents) permeten deduir que l'adscripció a les cambres oficials de comerç, indústria i navegació és obligatòria per a qualsevol persona natural o jurídica que exerceixi una activitat comercial, industrial o naviliera en territori nacional.

Abans d'entrar en l'anàlisi concret de l'articulat de la Llei i les escasses innovacions que incorpora, cal fer esment del marc competencial en què aquesta es desenvolupa. D'una banda, i partint de la premissa que les corporacions públiques participen de la naturalesa de les administracions públiques, correspon a l'Estat, per virtut de la competència sobre «bases del règim jurídic de les administracions públiques» de l'art. 149.1.18 CE, la constitució dels seus òrgans i també la regulació de la seva activitat en aquells aspectes en què realitzen funcions administratives.<sup>6</sup> D'altra banda, per bé que respectant la legislació bàsica estatal, correspon a la Generalitat, a través de l'art. 9.22 EAC, la competència exclusiva sobre «...cambres de comerç, indústria i navegació, sens perjudici d'allò que disposa el número 10 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució». A la Generalitat correspondrà, en aquest àmbit material, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, inclosa la inspecció. Entren en joc, doncs, dos títols competencials (estatal i autonòmic) que constitueixen elements integrants de la regulació d'una mateixa matèria, a diferència d'altres títols que, en principi, només poden incidir en al-

3. En aquest sentit es troben postures doctrinals que les consideren corporacions sectorials de base privada i que fins i tot neguen la seva qualitat de persones jurídiques. La realitat jurídica és que si bé en principi es van implantar com a associacions privades impulsades pels poders públics —Decret de 9 d'abril de 1986—, la Llei de bases de 29 de juny de 1911 (que ja les va declarar com a organismes oficials de col·legiació obligatòria i cossos consultius de l'Administració) va ser desenvolupada per un reglament —RD de 26 de juliol de 1929— que les declarà establiments oficials de caràcter públic.

4. Existeix confusió tant en l'àmbit doctrinal com en el legislatiu i el judicial. Així, per exemple, mentre l'adscripció esdevé voluntària per a les cambres agràries (inconstitucionalitat de l'art. 12.1 de la Llei 18/1985), la Llei que comentem manté l'adscripció obligatòria. Paral·lelament, mentre el Tribunal Suprem accepta la tesi de l'adscripció obligatòria per a les cambres oficials de comerç, indústria i navegació (Sentència de 12 de desembre de 1990), el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana ha plantejat una qüestió d'inconstitucionalitat (BOE núm. 79, de 2 d'abril de 1991) per considerar inconstitucionalitat aquesta circumstància. A l'últim, contràriament a un acord del consell de ministres que mantenia la tesi de l'obligatorietat (Acord de 6 de novembre de 1987), la CEOE sol·licitava la revisió de la legislació sobre cambres per tal d'adequar-la a l'art. 22 CE.

5. En aquest sentit, STC 132/1989, de 18 de juliol.

6. STC 76/1983, de 5 d'agost; 20/1988, de 18 de febrer; 227/1988, de 29 de novembre; 87/1989, d'11 de maig; 132/1989, de 18 de juliol, i 219/1988, de 22 de novembre.

guns aspectes de la mateixa. Aquest és el cas del títol competencial estatal de l'art. 149.1.10 CE, esmentat en el mateix precepte autonòmic i en l'exposició de motius de la Llei per fonamentar la regulació de la funció de comerç exterior de les cambres. A l'últim, tot i que en aquest cas no es gaire necessari ja que l'EAC preveu expressament la competència sobre cambres oficials de comerç, indústria i navegació, la Generalitat assumeix també competències —en el marc de la legislació bàsica estatal sobre bases del règim jurídic de les administracions públiques—, per la via del títol competencial de l'art. 10.1.1 EAC sobre «règim jurídic (...) de l'Administració de la Generalitat i dels ens públics que en depenguin (...)».

El capítol I de la Llei (art. 1 a 4) es refereix a la naturalesa i les funcions de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació. Pel que fa a la naturalesa, i com hem dit abans, disposa que les cambres són «corporacions de dret públic» i les configura com a òrgans consultius i de col·laboració amb les administracions públiques «*sin menoscabo de los intereses privados que persiguen*» (art. 1.1). Es posa així en relleu la doble vessant pública i privada que aquestes presenten i en conseqüència, l'existència d'un règim jurídic mixt que la mateixa Llei determina.<sup>7</sup> Es compleix també amb el límit extern que obliga a tot legislador a no impedir la creació legal o el funcionament d'altres organitzacions fundades en el principi d'autonomia de la voluntat<sup>8</sup> (art. 1.2).

Quant a les funcions, la Llei no augmenta ni modifica pràcticament el catàleg de funcions públiques que establia el Reglament del 1974, encara que algunes com la de comerç exterior o la de formació han resultat enfortides. Malgrat que es millora la sistemàtica en dividir en dos grups les funcions segons es consideren o no bàsiques, la realitat és que continuen sense distingir-se amb claredat les funcions públiques de les privades. Són funcions públiques les que l'administració exerceix en règim de monopoli i les que comporten prerrogatives de poder i, en aquest sentit, sembla que la llei enumera més funcions privades d'interès públic que funcions eminentment públiques.<sup>9</sup>

El més destacable d'aquest capítol és, però, la nova regulació del Pla Cameral de Promoció de les Exportacions (en endavant, PCPE),<sup>10</sup> instrument de planificació que comprèn la descripció de les actuacions que han de ser desenvolupades per les cambres i pel Consell Superior i que estan dirigides a promoure l'adquisició, a l'exterior, dels béns i serveis produïts a Espanya (art. 3.1). Tal com es planteja la regulació de la funció de promoció del comerç exterior, sembla que exclou el lícit exercici de competències autonòmiques en els sectors econòmics del comerç, la indústria i la navegació; conseqüència que, des d'un punt de vista competencial, seria inacceptable. Si partim de la idea que la competència de foment és de caràcter instrumental i, per tant, no es deslliga d'altres competències

7. L'art. 1.3 declara l'aplicació supletòria de la legislació relativa a l'estructura i el funcionament de les administracions públiques quan sigui convenient i l'aplicació del dret privat quant a la contractació i al règim patrimonial.

8. *Vide* STC 132/1989, de 18 de juliol.

9. El Tribunal Constitucional haurà de decidir si les funcions públiques que enumera la Llei 3/1993 justifiquen o no l'adscripció obligatòria, tal com va fer en el cas concret de les cambres agràries. La comparació entre les funcions d'aquestes i les de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació pot donar una idea del sentit de la resolució...

10. El PCPE està recollit en les LPGE des del 1989.

sectorials més específiques, és lògic pensar que les comunitats autònomes amb competències econòmiques estan facultades per prendre decisions de promoció dels seus productes que tinguin algun tipus d'efecte més enllà del territori de la comunitat que les hagi adoptat.<sup>11</sup> Una altra interpretació buidaria de contingut les moltes competències autonòmiques que tenen alguna incidència en el comerç exterior. El problema s'agreuja quan la Llei 3/1993 centralitza en excés tot allò referent al PCPE<sup>12</sup> sense delimitar tampoc el contingut del pla que en tot cas no hauria d'abastar més que les actuacions estrictament considerades de comerç exterior (art. 149.1.10) o d'interès general (i no qualsevol mesura de promoció exterior).

El capítol II (art. 5 a 9) regula l'àmbit territorial, els electors, l'organització i el cens i procediment electoral de les cambres de forma semblant a la normativa anterior. Com a innovacions més destacables apuntem: la previsió expressa de l'existència dels consells superiors de cambres autonòmiques i d'altres cambres d'àmbit territorial diferent del provincial (art. 5.1); la possibilitat d'integració de les cambres en altres de més gran dimensió a fi de millorar l'eficàcia de la seva gestió (art. 5.3), i l'actualització del criteri per tenir la condició d'elector-membre de les cambres (art. 6).

En relació amb l'organització interna

de les cambres, la Llei es limita a definir els seus òrgans principals tot remetent-se, per a la regulació dels altres aspectes, als reglaments de règim interior que, a proposta de cada cambra, aprovarà l'Administració tutelar competent —estatal o autonòmica— (art. 7). D'aquesta part de la regulació de la norma destaca el canvi de règim jurídic de tot el personal de les cambres sotmès, d'ara endavant, al dret laboral.

El capítol III (art. 10 a 17), dedicat al règim econòmic de les cambres, se centra bàsicament en tot allò relatiu a la regulació del finançament a través del recurs cameral permanent (composició, pagament, recaptació, atribució i afectació). Per primera vegada es cobreix el principi de legalitat tributària (art. 133.1 CE) i es qualifica expressament aquest recurs com a exacció parafiscal<sup>13</sup> constituïda per bases o quotes dels tributs que recauen sobre els beneficis empresarials reals o presumptes.<sup>14</sup> Malgrat que els ingressos més importants de les cambres provenen d'aquests recursos, la nova llei estableix que no podran excedir el 60 % del total dels ingressos de cada corporació (art. 11.1). Es tendeix així cap a l'autofinançament parcial mitjançant altres vies d'ingressos (art. 10, b-g).

Un cop distribuïts els rendiments del recurs cameral permanent (art. 15), es procedeix a la seva afectació a determinades finalitats. En concordança amb el re-

11. D'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, no es pot aplicar de forma extensiva la competència estatal sobre comerç exterior, sinó que s'ha de mantenir una aplicació més restrictiva en relació amb la finalitat específica de la norma i al seu abast (STC 236/1991, de 12 de desembre).

12. L'aprovació i l'establiment de les directrius necessàries per a l'execució del PCPE, com també la disponibilitat dels ingressos que li afecta la Llei, corresponen al Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme (art. 3.3).

13. Exacció parafiscal en el sentit que l'obligació de pagament resta al marge del gaudi efectiu dels serveis prestats per les cambres.

14. En principi, i per donar una idea global de l'estructura del recurs cameral permanent, les quotes tributàries són: el 2 % de l'IAE; el 2 % de l'IRPF i el 0,75 % de l'IS (tant per cent, aquest últim, que es redueix per cada tram addicional de mil milions de pessetes de quota a fi de no excedir una determinada quantia).

lleu que ha adquirit la funció de promoció de les exportacions en la nova Llei, les dues terceres parts del rendiment de l'exacció que recauen sobre les quotes de l'Impost de societats s'afecten al finançament del PCPE (art. 16.2). Privar a les cambres d'aquest gruix del seu finançament lliurant-lo a l'Estat a través d'aquest Pla de promoció exterior podria constituir una mesura contrària a l'autonomia de despesa pròpia d'aquests ens corporatius,<sup>15</sup> a part de vulnerar, com ja hem comentat, competències autonòmiques en els sectors econòmics on actuen les cambres oficials autonòmiques de comerç, indústria i navegació.

El capítol IV (art. 18 a 21) es limita a regular la naturalesa, les funcions, els òrgans, el règim intern, la normativa i la tutela del Consell Superior de Cambres, al qual es defineix com a corporació de dret públic integrada per representants de la totalitat de les corporacions i com a organisme de representació, relació i coordinació d'aquestes (art. 18.1). Tot i que aquest capítol no en fa esment, la legislació autonòmica podrà preveure la creació de consells superiors de les cambres autonòmiques possiblement amb una organització i unes funcions semblants circumscrites a l'àmbit territorial autonòmic respectiu (art. 5.1).

El capítol V i últim (art. 22 a 24) tanca l'articulat de la llei amb la regula-

ció del règim jurídic i pressupostari de les cambres. Primerament, estableix la funció de tutela que correspon a l'Administració competent (estatal o autonòmica) sobre l'activitat de les cambres (art. 22); tutela que pot arribar a traduir-se en les potestats de suspensió i dissolució d'aquestes corporacions (art. 25). Seguidament, regula els seus pressupostos, on la gran part d'ingressos públics justifica una fiscalització superior per part del Tribunal de Comptes o els òrgans autonòmics corresponents<sup>16</sup> (art. 23.2). A l'últim, la norma preveu un règim mixt de control, conseqüència del caràcter bifront de les corporacions públiques: jurisdicció contenciosa-administrativa o jurisdicció ordinària segons s'escaigui (art. 24 en relació amb els art. 1.3 i 7.2).<sup>17</sup>

Finalment, la Llei 3/1993 conté dues disposicions addicionals; vuit disposicions transitòries que preveuen l'adaptació a la Llei dels reglaments de règim interior de les cambres i l'aplicació progressiva del nou règim del recurs cameral permanent; una disposició derogatòria única, i tres disposicions finals. Ressaltem la disposició final primera perquè declara el caràcter bàsic de la Llei (a excepció d'alguns articles) sobre la base de la competència estatal de l'art. 149.1.18 CE. Oblida, però, esmentar la competència exclusiva de l'Estat de l'art. 149.1.10 CE en què en teoria podria fo-

15. Per bé que les comunitats autònomes amb competència normativa en la matèria poden incrementar la recaptació del concepte del recurs cameral permanent girat sobre les quotes de l'IS fins a un 7 % per sobre dels tipus general del 2 %, i afectar-lo, totalment o parcialment, a la realització de les funcions públic-administratives de les cambres (art. 15.b i 16.3); a la pràctica aquesta facultat esdevindrà força inviable per tal com representa un increment de la pressió fiscal.

16. El Tribunal Constitucional declarà que la fiscalització del sector públic i, per tant, de les corporacions públiques no es reserva en exclusiva al Tribunal de Comptes, de manera que l'activitat fiscalitzadora pot ésser exercida pels òrgans autonòmics en l'àmbit de les competències assumides estatutàriament (STC 18/1991, de 31 de gener).

17. És competent la jurisdicció administrativa quant a les resolucions de les cambres dictades en l'exercici de funcions públic-administratives o que afectin el seu règim electoral. Quant a les actuacions de les cambres en altres àmbits i, singularment, les de caràcter laboral, es resoldran davant els jutjats i tribunals competents.

namentar part de la regulació de la funció de promoció de les exportacions, amb l'evident vulneració del principi de seguretat jurídica a l'hora d'interpretar i aplicar la Llei. I ressaltem, també, la disposició final tercera, que preveu la possibilitat que les LPG modifiquin la regulació, l'a-

fectació i els percentatges màxims del recurs cameral permanent; matèries totes elles que dubtosament poden formar part del contingut propi de les lleis de pressupostos.<sup>18</sup>

M. Àngels Arródz

18. Vide STC 76/1992, de 14 de maig.

### Llei 5/1993, de 16 d'abril, sobre liquidació definitiva de la participació de les corporacions locals en els tributs de l'Estat, corresponents a l'exercici de 1990 (BOE núm. 92, de 17 d'abril de 1993)

Les participacions es fixen en un dels ingressos constitutius de les finances locals d'acord amb la previsió continguda en l'art. 2.1.c<sup>1</sup> de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les finances locals (en endavant LRFL). Les participacions percebudes pels ens locals consisteixen en un percentatge calculat sobre els ingressos tributaris prèviament recaptats per l'Estat, i són percebuts anualment mitjançant les transferències pressupostàries estatals.

En relació amb la determinació del

percentatge que han de percebre els ens locals, cal distingir dos moments clarament diferenciables. En primer lloc, una liquidació provisional,<sup>2</sup> efectuada sobre els ingressos tributaris estatals percebuts en l'exercici pressupostari immediatament anterior, i una liquidació definitiva,<sup>3</sup> la qual s'efectua una vegada percebuts efectivament els ingressos tributaris de l'exercici pressupostari al qual correspon la quantitat participada.

En la Llei comentada s'està operant la

1. L'art. 2.1.c diu literalment que «*La Hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes criterios: Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas*». Aquesta previsió també és recollida en l'art. 39, on s'afirma que:

«1. *Las Entidades locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en la presente Ley.*

«2. *Asimismo, las Entidades locales participarán en los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos Parlamentos.*»

2. En l'art. 113 de la LRFL s'estableix la fórmula següent per tal de determinar la liquidació provisional per participar en un any determinat:

$$PIEN = PPI \times ITAE \times IE$$

D'on resulta que:

PIEN = És la participació dels municipis en els tributs de l'Estat per calcular.

PPI = És el percentatge de participació dels municipis.

ITAE = Són els ingressos de l'Estat de l'exercici 1989, definits com la suma de la recaptació líquida obtinguda pels capítols I i II del pressupost d'ingressos de l'Estat.

IE = Índex d'evolució.

3. Així, l'art. 113.2 de la LRFL diu que «*Liquidados los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico, se procederá a efectuar la liquidación definitiva de la Participación de los Municipios en los tributos del Estado*». D'identica manera es tornarà, a fi de determinar aquesta liquidació definitiva, a aplicar la mateixa fórmula que es feia per tal de prefixar la provisional, però aquesta vegada fent servir els valors reals.



liquidació definitiva d'aquesta participació per al passat exercici pressupostari de l'any 1990, quant al fet que la determinació del percentatge d'evolució efectuada per la Llei de pressupostos<sup>4</sup> d'aquell any no va ser elevat a aquest grau, a petició de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, la qual va oposar una sèrie de discrepàncies al percentatge atribuït als ens locals.

Finalment, l'art. 1 de la Llei comentada estableix com a índex definitiu d'evolució del finançament de les corporacions locals l'1,21209666, tant per als municipis com per a les diputacions provincials. Una vegada aplicat aquest índex, es

considera que la liquidació definitiva per transferir als ens locals és de 2.459.941.500 pessetes,<sup>5</sup> i s'estableix un crèdit extraordinari que es finançarà per la via del crèdit del Banc d'Espanya o mitjançant deute públic.<sup>6</sup> Tanmateix, es determinen tant els criteris concrets de distribució de les participacions entre els ajuntaments, i es fa referència en concret als de Madrid i Barcelona, com també els criteris de distribució per a les diputacions provincials i els seus ens assimilats en els art. 4 i 5, respectivament.

Susana Campuzano

4. Llei 4/1989, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a 1990.

5. Art. 2 de la Llei 5/1993.

6. Art. 3 de la Llei 5/1993.

### Llei 7/1993, de 16 d'abril, per la qual s'aprova la metodologia per a la determinació de la quota del País Basc per al quinquenni 1992-1996 (BOE núm. 92, de 17 d'abril de 1993)

Segons la previsió continguda en la disposició addicional primera de la Constitució espanyola,<sup>1</sup> es preveu per a les comunitats autònomes del País Basc i de Navarra un singular sistema de finançament anomenat règim de concert o conveni, respectivament. Correlativament, l'art. 41 de l'Estatut d'autonomia del País Basc atribueix a aquesta Comunitat Autònoma un dret sobre la recaptació tri-

butària generada en l'àmbit geogràfic de la seva jurisdicció, i també n'estableix la contribució obligatòria al sosteniment de les càrregues generals de l'Estat mitjançant l'aportació d'un *cupo* global. La metodologia per tal de determinar aquesta aportació a les càrregues generals de l'Estat s'actualitza quinquennalment mitjançant una llei estatal,<sup>2</sup> la qual reflecteix l'acord previ de la Comissió Mixta de Quota.

1. La disposició addicional primera de la Constitució espanyola diu així: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales (...)».

2. Aquesta actualització quinquennal és establerta per l'art. 48 de la Llei 12/1981, de 13 de maig, per la qual es va aprovar el concert econòmic amb la Comunitat Autònoma del País Basc. Aquest article diu literalment que: «1. Cada cinco años, mediante Ley votada por las Cortes Generales, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo, a que se refiere el artículo siguiente, se procederá a determinar la metodología de señalamiento del Cupo que ha de regir en el quinquenio, conforme a los principios generales establecidos en el presente Concerto, así como a aprobar el Cupo del primer año del quinquenio.

»2. En cada uno de los años siguientes al primero la Comisión Mixta procederá a actualizar el Cupo mediante la aplicación de la metodología aprobada en la Ley a que se refiere el apartado anterior.

»El Cupo así actualizado se aprobará por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, y por los órganos competentes del País Vasco.

Doncs bé, la Llei de l'Estat 7/1993, de 16 d'abril, aprova la metodologia per tal de determinar la contribució a les càrregues de l'Estat per al quinquenni 1992-1996 i també la quota per a l'any 1993,<sup>3</sup> i s'atén l'acord previ de la Comissió Mixta adoptat el 6 de maig de 1992. Aquest acord reflecteix una sèrie de modificacions respecte al sistema de determinació que prèviament va establir la Llei 12/1981, de 13 de maig, en els seus art. 50 a 55, per la qual es va aprovar el concert econòmic amb el País Basc que passem a referir a continuació.

En primer lloc, s'estableix per la Llei 7/1993 un mètode destinat a la determinació provisional de la quota de l'any base, és a dir, la quota de l'any 1992, i un altre mètode destinat a definir aquesta quota per a la resta dels anys del quinquenni 1992-1996.

En segon lloc, i en relació amb el mètode destinat a la determinació de la quota de l'any base, la Llei comentada manté l'aplicació conjunta de l'índex d'imputació<sup>4</sup> a l'import total de les càrregues no assumides per la Comunitat Autònoma basca.<sup>5</sup> Aquest índex d'imputació, que s'ha d'aplicar sobre l'import de les càrregues no assumides, és estimat a l'any

1992 en un 6,24 % segons explicita l'art. 7. El resultat d'aquesta aplicació conjunta serà la quota per ingressar el País Basc, sens perjudici d'una sèrie d'ajustos i compensacions<sup>6</sup> relatius a la recaptació obtinguda per aquesta Comunitat Autònoma en l'Impost sobre el Valor Afegit (*vide* art. 51 de la Llei 12/1981 i art. 14 de la Llei 7/1993) i en els impostos directes.

Quant al mètode relatiu als anys següents a l'any base, els art. 9 i 10 de la Llei comentada preveuen l'aplicació d'un índex d'actualització de la quota líquida fixada per a l'exercici del 1992, que consisteix en el quocient entre la previsió dels ingressos per tributs concertats amb l'Estat i els ingressos previstos per aquest en els mateixos conceptes tributaris. Posteriorment, una vegada recaptats aquests ingressos, es procedirà a la liquidació definitiva<sup>7</sup> de la quota per transferir el País Basc a la Hisenda estatal.

Així mateix es preveu, en l'art. 11, la modificació de la quota en el supòsit que el País Basc assumeixi noves competències,<sup>8</sup> i s'ha d'aplicar en aquest cas un prorrateig proporcional a la part de l'any en què aquesta Comunitat Autònoma hagi assumit aitals competèn-

\*3. *Los principios que configuran la metodología de determinación del Cupo, contenida en el presente Concerto, podrán ser modificados en la Ley Quinquenal del Cupo, cuando las circunstancias que ocurran y la experiencia en su aplicación así lo aconsejen.\**

3. El cupo provisional de la Comunitat Autònoma del País Basc, per a l'any base de 1992, és establert en l'annex I de la Llei comentada, on s'estableix un total líquid per ingressar a la Hisenda estatal de 72.063.400.000 pessetes.

4. Aquest índex serà determinat bàsicament d'acord amb la renda relativa del País Basc (art. 53 de la Llei 12/1981 i art. 7 de la Llei 7/1993).

5. Es consideren com a càrregues no assumides per la Comunitat Autònoma aquelles que corresponguin a competències l'exercici de les quals no hagi estat assumit efectivament per aquesta (art. 50 de la Llei 12/1981 i art. 4 de la Llei 7/1993).

6. *Vide* art. 53 de la llei 12/1981 i art. 6 de la Llei 7/1993.

7. Aquesta liquidació definitiva és prevista per l'art. 55 de la Llei 12/1981. Cal apuntar també que l'art. 12 de la Llei 7/1993 fixa dos procediments per tal de determinar aquesta liquidació. En primer lloc, les quotes posteriors a 1992, es deduiran de la recaptació líquida realment obtinguda per l'Estat l'any base del quinquenni respecte a la previsió de recaptació per a aquell mateix exercici que figuri en els pressupostos generals de l'Estat.

8. Així també ho preveu l'art. 54 de la Llei 12/1981.

cies,<sup>9</sup> com també si es produeix una reforma substancial en l'ordenament jurídic tributari del'Estat, tal com estableix la disposició addicional segona.

Finalment, s'estableix en la disposició transitòria única l'aplicació provisional de

la metodologia aprovada per aquesta Llei en el supòsit que transcorregut el seu termini de vigència no s'hagués promulgat la Llei quinquennial reguladora per al període 1997-2001.

Susana Campuzano

### Llei 10/1993, de 21 d'abril, de modificació del règim de llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació de caràcter nacional (BOE núm. 96, de 22 d'abril de 1993)

La Llei 10/1993, de 21 d'abril, és una llei extremadament breu —tan sols consta de dos articles— que modifica la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, i que pot produir, tenint en compte el seu enunciat, una certa confusió en relació amb la regulació que conté. En aquest sentit cal fer notar, d'una banda, que la llei que ens ocupa no es limita a modificar el règim de llocs de

treball reservats a funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, ja que introdueix mitjançant el seu article primer un nou apartat en l'art. 26 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, a fi i efecte d'afavorir la participació de les comunitats autònomes i dels ens comarcals (allà on existeixin) en cooperació amb les diputacions provincials, en la garantia de la prestació a totes les corporacions locals de les fun-

9. Malgrat que existeix un clar paral·lelisme entre l'art. 54 de la Llei 12/1981, i l'art. 11 de la Llei 7/1993, aquest últim descriu d'una manera més detallada quins són els efectes produïts per la variació de les competències assumides. Així, diu: «Uno. Si durante cualquiera de los años siguientes al año base del quinquenio la Comunidad Autónoma del País Vasco asumiese nuevas competencias cuyo coste anual a nivel estatal hubiese sido incluido dentro de las cargas del Estado que se computaron para la determinación del Cupo líquido del año base del quinquenio recogido en el artículo 8, se procederá a calcular el coste total anual a nivel estatal asociado al traspaso en el ejercicio en que éste se produzca, según se deduzca de los Presupuestos Generales del Estado para el referido ejercicio.

»En el supuesto de que la efectividad del nuevo traspaso no coincidiese con el uno de enero del ejercicio se procederá a prorratear el coste total anual a nivel estatal asociado al traspaso de dicho ejercicio proporcionalmente a la parte del año en que el País Vasco hubiera asumido tales competencias, con efectos exclusivos para la determinación del Cupo líquido del ejercicio en que se produzca el traspaso.

»La citada reducción proporcional tendrá en cuenta la periodicidad real de los gastos corrientes, así como el efectivo grado de realización de las inversiones del Estado.

»Dos. En el caso anterior, se procederá a minorar el Cupo líquido del año base del quinquenio en el importe que resulte de aplicar al coste total anual a nivel estatal en el ejercicio en que se produzca el traspaso, dividido por el índice de actualización regulado en el artículo 7.

»El Cupo líquido del año base del quinquenio así revisado será el que se utilice para la determinación del Cupo líquido del ejercicio en que se produce el traspaso y de los ejercicios posteriores.

»Tres. El mecanismo descrito se aplicará de manera inversa en el caso de que la Comunidad Autónoma del País Vasco dejase de ejercer competencias que tuviera asumidas.

»Cuatro. En la fijación provisional del Cupo líquido de cada ejercicio posterior al año base se considerará el resultado de multiplicar la previsión de recaudación del Estado por tributos concertados de dicho ejercicio, en iguales términos que la definida en el artículo 10, por la diferencia entre los cocientes que resulten de la parte de la subvención del Estado al Sistema de la Seguridad Social que se entiende financiada el Instituto Nacional de la Salud y al Instituto Nacional de Servicios Sociales y la previsión recaudatoria del Estado antes señalada correspondientes respectivamente al año al que se refiere el Cupo líquido y al año base de quinquenio, y aplicando al resultado así obtenido el índice de imputación definido en el artículo 7.»

cions de Secretaria i Intervenció. I, d'altra banda, s'ha de precisar que la Llei 10/1993, de 21 d'abril, no modifica el règim de llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, sinó que el que veritablement fa és modificar el règim de la provisió d'aquests llocs de treball.

El nucli de la regulació que conté la Llei que comentem és destinat a modificar la redacció que a l'article 99 de la Llei de bases de règim local donà la disposició addicional vuitena de la Llei 31/1991, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1992. La nova regulació d'aquest precepte pretén enfortir la posició de les corporacions locals en les convocatòries de concursos de provisió de llocs de treball, al mateix temps que introdueix una regulació del sistema de lliure designació més completa que l'existent fins aleshores, amb el doble objectiu de restringir la utilització d'aquest mecanisme de provisió de lloc i d'aconseguir la introducció del màxim d'e-

lements reglats en la utilització d'un sistema per essència discrecional.

En relació amb l'enfortiment de la posició de les corporacions locals i, per tant, de la seva autonomia, la Llei 10/1993, de 21 d'abril, deixa ben clar que tant si es decideix utilitzar el concurs de mèrits, com si es decideix utilitzar el sistema de lliure designació, la convocatòria i la resolució d'aquests correspondran als presidents de les corporacions locals. D'altra banda, pel que fa a l'excepcionalitat del sistema de lliure designació, aquesta és refermada en restringir la possibilitat d'utilització d'aquesta fórmula de provisió als municipis amb més de cent mil habitants, i pel que fa als llocs d'intervenció o tresoreria, a les corporacions locals que comptin amb un pressupost ordinari superior a tres mil milions de pessetes. Així mateix, s'exigeix que les bases de la convocatòria facin referència a la denominació i els requisits indispensables per desenvolupar els llocs de treball.

Xavier Bonet

## 1.2. ADMINISTRACIÓ DE L'ESTAT

A cura de Joan Manuel Trayter Jiménez

### Disposicions diverses

*Reial decret* 1434/1992, de 27 de novembre, pel qual es despleguen els art. 24, 25 i 140 de la Llei 28/1987, de 8 de novembre, de propietat intel·lectual en la versió recollida per la Llei 20/1992, de 7 de juliol (BOE núm. 301, de 16 de desembre).

En aquesta norma es regula el dret de participació de l'autor d'obres, d'arts plàstiques i dels seus hereus en el preu de revenda de les obres; l'obligació legal de remuneració compensatòria per còpia privada i el percentatge de remuneració compensatòria que hauran de dedicar les entitats de gestió a les activitats i els serveis esmentats en l'art. 140.1 de la Llei 22/1987, i a la seva distribució.

*Reial decret* 1368/1992, de 13 de novembre, pel qual es modifiquen determinats articles del reglament hipotecari i del reglament notarial (BOE núm. 303, de 18 de desembre).

La Llei 10/1992, de 30 d'abril, de mesures urgents de reforma processal en els àmbits civil, penal i contencions administratiu, exigeix l'adopció de modificacions en l'àmbit notarial i registral.

Pel que fa al reglament hipotecari, la modificació afecta especialment diversos articles, per la nova redacció donada en l'art. 1490 de la Llei d'enjudi-

ciament civil sobre comunicació de l'Estat, d'execució dels béns als titulars de drets que constin inscrits amb posterioritat. A més, es concreta, per la via reglamentària, l'art. 17 de la Llei 41/1969, de 21 de juliol, de propietat horitzontal, sobre la funció de diligenciar els llibres d'actes de les juntes de propietaris per part dels registradors de la propietat.

Pel que fa al reglament notarial, introdueixen diversos articles i se'n modifiquen d'altres, sens dubte a causa de la nova redacció de l'art. 979 de la Llei d'enjudiciament civil donada per l'esmentada Llei 10/1992, sobre determinades declaracions d'hereus sense testament en virtut de l'acta notarial tramitada d'acord amb la legislació esmentada anteriorment.

*Reial decret* 1560/1992, de 18 de desembre, pel qual s'aprova la classificació nacional d'activitats (BOE núm. 306, de 22 de desembre).

*Reial decret* 42/1993, de 15 de gener, pel qual es modifica el Reial decret 1816/1991, de 20 de desembre, sobre transaccions econòmiques amb l'exterior (BOE núm. 27, d'1 de febrer).

L'aplicació de l'Acta única i la realització del mercat únic a partir de l'1 de gener de 1993 comporten la necessitat de suprimir determinats controls fronterers. Aquest Reial decret regula els

moviments físics de bitllets de banc i xecs bancaris al portador a través de la frontera. Aquesta norma estableix que, en sortir del territori nacional, la persona que porti moneda metàl·lica, bitllets de banc i xecs bancaris al portador haurà d'haver formulat prèviament una declaració quan l'import sigui superior a un milió de pessetes per persona i viatge i haurà d'haver obtingut prèviament una autorització administrativa quan l'import sigui superior a cinc milions de pessetes per persona i viatge.

Per contra, la introducció en el territori estatal de monedes estrangeres és lliure menys per a aquelles persones que no resideixen en el territori estatal, les quals hauran de declarar en entrar-hi quantitats superiors a un milió de pessetes.

S'han de desenvolupar reglamentàriament les formes i els mitjans per realitzar la declaració prèvia o l'autorització administrativa per sortir del territori estatal portant aquests mitjans de pagament per un import superior a l'indicat.

*Reial decret 1591/1992*, de 23 de desembre, sobre disciplina esportiva (BOE núm. 43, de 19 de febrer).

La Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport, preveu que un reial decret reguli el sistema disciplinari esportiva d'àmbit estatal, i que reestructuri normativament diversos nivells amb l'objectiu d'atendre tant la diversitat social a què es dirigeix com les necessàries singularitats que imposa l'ordenació de la pràctica d'esports molts diferents entre ells.

Amb aquesta llei es regulen diferents matèries importants:

L'exercici de la potestat disciplinària que s'atribueix als jutges i els àrbitres durant el desenvolupament de les trobades i les proves; als clubs esportius

sobre els socis i associats, esportistes o tècnics i directius o administradors; a les federacions esportives espanyoles, sobretot a les persones que formen part de la seva estructura orgànica; a les lligues professionals sobre els clubs esportius que participen en competicions oficials de caràcter professional i sobre els seus directius i administradors; a les agrupacions de clubs d'àmbit estatal sobre les persones que formen part de la seva estructura orgànica i al comitè espanyol sobre disciplina esportiva sobre les mateixes persones i entitats que les federacions esportives espanyoles, sobre aquestes i els seus directius, sobre les lligues professionals i, en general, sobre tot el conjunt de l'organització esportiva i de les persones que s'hi integren.

A més de les infraccions i les sancions, es regulen dos procediments diferents (ordinari i extraordinari) i es deroguen les normes anteriors que contravenen el decret esmentat.

*Reial decret 84/1993*, de 22 de gener, pel qual s'aprova el reglament de desplegament de la Llei 13/1989, de 26 de maig, de cooperatives de crèdit (BOE núm. 43, de 19 de febrer).

*Reial decret 377/1993*, de 12 de març, pel qual es regula l'admissió dels alumnes en centres sostinguts amb fons públics d'educació infantil, d'educació primària i d'educació secundària (BOE núm. 71, de 24 de març).

*Reial decret 480/1993*, de 2 d'abril, pel qual s'integra en el règim general de la Seguretat Social el règim especial de la Seguretat Social dels funcionaris de l'Administració local (BOE núm. 80, de 3 d'abril).

*Reial decret 534/1993*, de 12 d'abril, de dissolució del Congrés dels Diputats,

del Senat i de convocatòria d'eleccions (BOE núm. 88, de 13 d'abril).

*Reial decret 5662/1993*, de 16 d'abril, pel qual es desplega l'art. 18 de la Llei 31/1991, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1992, sobre el procediment especial de gestió de despeses electorals (BOE núm. 92, de 17 d'abril).

*Reial decret 429/1993*, de 26 de març, pel qual s'aprova el reglament de procediment de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial (BOE núm. 106, de 4 de maig).

D'acord amb la disposició final de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú i amb la finalitat de regular el procediment previst en aquesta Llei, es dicta aquest Reial decret, que regula dos procediments: el general i l'abreujat, la responsabilitat concurrent de les administracions públiques i la responsabilitat patrimonial de les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques.

Les principals modificacions referents al punt anterior són l'establiment de l'exigència directa de responsabilitat a les administracions públiques, que responen en qualsevol cas dels danys causats per aquestes i pels seus agents; la possibilitat d'iniciar d'ofici els procediments; la submissió al nou procediment de la responsabilitat derivada de l'activitat de les administracions públiques tant en les relacions de dret públic com en les de dret privat, unificant el règim existent fins ara; la introducció de la possibilitat de la restitució *in natura*, permetent la indemnització en espècie, i la declaració que les resolucions dels procediments posen fi a la via administrativa i, per tant, la declaració d'improcedència de qualsevol re-

cors administratiu, de manera que queda expedita la via dels tribunals del contenciós administratiu.

*Reial decret 803/1993*, de 28 de maig, pel qual es modifiquen determinats procediments tributaris (BOE núm. 128, de 29 de maig).

L'objecte d'aquesta disposició és l'adaptació dels procediments tributaris al règim establert per la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú en matèria d'actes presumptes i terminis de la resolució.

Aquest Reial decret té un articulat molt complex: conté un text on es fixa el règim general i uns annexos on es relacionen els procediments i es fixen els terminis de resolució que s'aplicaran i, a més, recull un altre annex on es detallen els procediments en què tindran silenci administratiu positiu o negatiu els efectes de l'acte presumpte que correspongui.

*Reial decret 807/1923*, de 28 de maig, pel qual es modifica el Reial decret 406/1988, de 29 d'abril, sobre organització de les proves d'aptitud per als accessos a les facultats, escoles tècniques superiors i col·legis universitaris (BOE núm. 136, de 8 de juny).

La modificació afecta principalment l'art. 41. b del Reial decret 406/1988, de 29 d'abril, relatiu a la composició de tribunals. La norma esmentada fou dictada en desplegament de la Llei 30/1974, de 24 de juliol, declarada en vigor com a norma de caràcter reglamentari per alguna disposició final i certs articles de la Llei orgànica 81/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu, mentre no es dicti el desplegament preceptiu reglamentari de l'esmentada Llei.

*Reial decret 731/1993*, de 14 de maig, sobre provisió de llocs de treball reservats als funcionaris de l'Administració local, amb habilitació de caràcter nacional (BOE núm. 136, de 8 de juny).

Aquesta disposició té l'objectiu d'adaptar les normes contingudes en diversos reials decrets anteriors i en la Llei 10/1993, de 21 d'abril, de modificació del règim de llocs de treball reservats a funcionaris de l'Administració local d'habilitació de caràcter nacional. Les principals novetats únicament recullen les previsions legals en la matèria.

*Reial decret 819/1993*, de 28 de maig, pel qual s'aprova el reglament orgànic de les escoles d'educació infantil i dels col·legis d'educació primària (BOE núm. 146, de 19 de juny).

*Reial decret 930/1993*, de 18 de juny, pel qual es modifica el reglament de la Llei 4/1986, de 8 de gener, de cessió de béns del patrimoni sindical acumulat, aprovat pel Reial decret 1671/1986, d'1 d'agost (BOE núm. 146, de 19 de juny).

*Reial decret 762/1993*, de 21 de maig, pel qual es modifiquen els art. 170 i 191 del reglament del Registre civil (BOE núm. 148, de 22 de juny).

Les principals modificacions d'aquest reglament fan referència als preceptes relatius a la filiació i a la identificació, en el supòsit que la filiació sigui desconeguda.

*Reial decret 804/1993*, de 28 de maig, sobre règim de centres docents estrangers a Espanya (BOE núm. 149, de 23 de juny).

*Reial decret 849/1993*, de 4 de juny, pel qual es determinen les prestacions mí-

nimes de les assegurances obligatòries esportives (BOE núm. 149, de 23 de juny).

### Traspassos

*Reial decret 1372/1992*, de 13 de novembre, sobre traspassos de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat valenciana en matèria de cambres agràries (BOE núm. 306, de 22 de desembre).

*Reial decret 1476/1992*, de 4 de desembre, de traspassos a la Comunitat Autònoma d'Aragó dels mitjans personals, pressupostaris i patrimonials adscrits a l'exercici de les facultats delegades per la Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, en relació amb el transport per carretera i per cable (BOE núm. 18, de 21 de gener).

*Reial decret 144/1993*, de 29 de gener, de traspassos de funcions i serveis a la Comunitat Autònoma d'Andalusia en matèria de cambres agràries (BOE núm. 50, de 27 de febrer).

*Reial decret 45/1993*, de 15 de gener, sobre ampliació dels mitjans materials traspassats a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ensenyament (BOE núm. 43, de 19 de febrer).

*Reial decret 46/1993*, de 15 de gener, sobre ampliació dels mitjans traspassats a la Generalitat de Catalunya en matèria de sanitat, serveis i assistències socials i de seguretat social (BOE núm. 43, de 19 de febrer).

*Reial decret 48/1993*, de 15 de gener, sobre traspassos de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria de cam-



bres agràries (BOE núm. 43, de 19 de febrer).

*Reial decret* 143/1993, de 29 de gener, de traspassos de funcions i mitjans de servei públic d'estiba i desestiba en ports no classificats d'interès general a la Comunitat Autònoma de Galícia (BOE núm. 54, de 4 de març).

### Convenis

*Resolució* de 23 de juliol de 1992, per la qual es dóna publicitat al conveni entre el Ministeri d'Obres Públiques i Transports i la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa, per a la rehabilitació del polígon «Virgen de Gracia» de Puertollano (BOE de 16 de febrer de 1993).

*Resolució* de 19 de gener de 1993, per la qual es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri d'Afers Socials i la Generalitat de Catalunya per a la realització de programes experimentals de prevenció en situacions de risc i tractament de famílies en què es produeixen mals tractes (BOE d'11 de febrer de 1993).

*Resolució* de 26 de gener de 1993, per la qual es dóna publicitat al conveni entre el Ministeri d'Afers Socials i la Generalitat de Catalunya per al desenvolupament de projectes relacionats amb pro-

grames de creació de places residencials del pla gerontològic (BOE de 19 de febrer de 1993).

*Resolució* de 15 de febrer de 1993, per la qual es dóna publicitat al conveni subscrit entre l'Agència Estatal de l'Administració Tributària i la Generalitat de Catalunya, de prestació de serveis en matèria de recaptació per via executiva d'ingressos de dret públic (BOE d'11 de març de 1993).

Amb aquest conveni s'atorga a la Comunitat Autònoma la possibilitat de resoldre els recursos i les incidències relacionades amb les liquidacions de deutes que s'han de recaptar, expedir els títols executius de proveïment i constrenyiment de la resolució dels recursos i incidències relacionades amb aquests, acordar la recaptació de crèdits inco-brables, liquidar els interessos de la mora pels dèbits recaptats per via de constrenyiment, etc.

D'altra banda, correspon a l'Agència Estatal Tributària concedir ajornaments sense fraccionaments en període executiu, resoldre les terceries que es puguin promoure en el procediment de constrenyiment, conèixer i resoldre per via administrativa les reclamacions interposades contra actuacions de procediment en recaptació per via de constrenyiment, dels drets objecte del citat conveni, etc.



# 1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## 1.3.1. SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Manuel Gerpe Landín

Sentència 49/1993, d'11 de febrer (BOE d'11 de març). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 257/1989, promogut pel Govern estatal contra l'art. 3 i la disposició addicional primera de la Llei de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears 10/1988, de 26 d'octubre, de coordinació de les policies locals.

*Ponent:*

Fernando García-Mon y González-Regueiral

Els punts objecte de la impugnació fan referència a una problemàtica habitual quan es parla dels cossos de policia local: el seu àmbit territorial d'actuació. Els dos supòsits controvertits són:

a) La inclusió, per part de la Llei balear, d'un supòsit d'actuació supramunicipal no previst en la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat: en casos d'urgència, sens perjudici de la immediata comunicació a l'autoritat competent (art. 3).

b) La possibilitat de constituir mancomunitats intermunicipals per a la prestació comuna dels serveis de policia local (disposició addicional primera).

L'advocat de l'Estat recorda que la competència autonòmica sobre coordinació de les policies locals està limitada pels «termes que estableixi una Llei orgànica» (art. 148.1.22 CE). Aquesta Llei orgànica és la Llei 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat estableix com a límit territorial d'actuació de les policies locals el terme municipal i una ex-

cepció a aquest límit: situacions d'emergència i requeriment previ de les autoritats competents (art. 51.3). Aquest límit és un *numerus clausus* i, per tant, no és possible la inclusió de nous supòsits en les lleis autonòmiques. Això afecta no solament la inclusió del supòsit de la urgència com a legitimadora de l'actuació supramunicipal, sinó també la prestació mancomunada de serveis de policia local que comporta també una actuació supramunicipal dels cossos de policia local, o, en cas contrari, es tracta de la creació d'un cos de policia diferent dels municipals, que són els únics que autoritza la Llei orgànica de forces i cossos, que és llei especial en aquesta matèria i que cal aplicar per davant de la legislació de règim local.

El lletrat del Parlament balear al·legà que el supòsit d'urgència introduït per la Llei autonòmica no era res més que una especificació de l'emergència establerta per la legislació estatal, que la legislació de règim local permetia les mancomunitats municipals sense prohibició expressa que aquestes prestin serveis relacionats amb la seguretat i que el precepte impugnat no parla explícitament de la creació de policies mancomunades, sinó de la prestació mancomunada de serveis. Per la

seva banda, la representació del govern autonòmic afegeix una limitació al contingut de la Llei orgànica estatal prevista en els art. 148.1.22 i 149.1.29 CE: s'ha de limitar, segons estableix l'art. 104.2 CE, a establir les funcions, els principis bàsics d'actuació i els estatuts de tots els cossos i de les forces de seguretat. És a dir, els preceptes de la Llei orgànica que excedissin d'allò que estableix l'art. 104.2 CE no limitarien la competència autonòmica en ultrapassar la competència constitucionalment atribuïda a l'Estat. Això deixaria, com a únic límit dels preceptes impugnats, la legislació de règim local, que no contradiu el seu contingut.

El Tribunal Constitucional, seguint la línia iniciada amb la STC 25/1993, de 21 de gener, acull els arguments de l'advocat de l'Estat. Així, l'alt Tribunal considera que la Llei orgànica de forces i cos-

sos de seguretat forma part, de manera íntegra, de l'anomenat bloc de la constitucionalitat i que, per tant, ha de ser respectada per les comunitats autònomes a l'hora d'exercir les seves competències en matèria de coordinació de policies locals. Segons l'alt Tribunal, l'art. 104.2 CE no limita la competència estatal de l'art. 148.1.22 CE, ja que es tracta d'una simple reserva de llei (orgànica en aquest cas) sense incidència en el repartiment constitucional de competències (FJ 2). Conseqüentment, com que, segons el Tribunal, la Llei orgànica no preveu l'existència d'altres cossos de policia local que els municipals i no preveu cap més excepció al límit municipal que l'emergència, declara la inconstitucionalitat dels dos preceptes de la Llei autonòmica (FJ 3 i 4).

Francesc Guillén

**Sentència 50/1993, d'11 de febrer (BOE d'11 de març). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 532/1989, promogut pel Govern estatal contra l'art. 3.1.ª de la Llei 6/1988, de 5 de desembre, del Principat d'Astúries, de coordinació de les policies locals.**

*Ponent:*

Fernando García-Mon y González-Regueiral

El punt litigiós és, un altre cop, la possibilitat, establerta per la llei autonòmica, de creació de serveis de policia intermunicipal o comarcal en els llocs on els ajuntaments no puguin sostenir una policia pròpia o en cas que les circumstàncies aconsellin mancomunar o unificar els serveis de policia municipal.

L'advocat de l'Estat torna a argumentar la proscripció dels cossos policials supramunicipals a la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat. Encara que el text de la Llei parla en diferents moments de cossos de policia dependents de les corpo-

racions locals, de manera genèrica, quan ha de concretar el règim jurídic dels cossos l'existència dels quals autoritza, només es refereix als cossos de policia municipals i limita l'activitat d'aquests al terme municipal. D'altra banda, no es pot recórrer a la legislació de règim local com a preferent, ja que aquesta legislació (*vide* art. 173 del Reial decret legislatiu 781/1986, que aprova el Text refós de règim local) estableix que la policia local ha d'exercir les seves funcions d'acord amb allò previst al títol V de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat. La Comunitat Autònoma, doncs, no pot ni crear cossos de policia local (la competència per a la coordinació no inclou aquesta facultat), ni permetre la seva creació, ja

que el bloc de la constitucionalitat ho impedeix.

La representació de la Comunitat Autònoma centra la seva rèplica en dos arguments fonamentals:

a) La raonabilitat de la prestació conjunta del servei de policia local quan els municipis individualment no tenen els mitjans adequats. El servei públic estaria, d'aquesta manera, molt més garantit.

b) La incidència de la legislació del règim local en aquest camp. D'entrada, fins i tot la Llei orgànica, quan parla de la competència autonòmica de coordinació de les policies locals (art. 39), fixa com a marc d'aquesta competència la mateixa Llei i la legislació de règim local. Com que la Llei orgànica no prohibeix res de manera explícita, la legislació de règim local permet les mancomunitats municipals i, a més, la Comunitat Autònoma d'Astúries té competències, estatutàriament assumides, sobre el règim de

les comarques i de les mancomunitats de municipis, no existeix, doncs, cap tipus d'impediment jurídic per al contingut del precepte impugnat. S'insisteix, des de la Comunitat Autònoma, que en cap cas el precepte no permet a la Comunitat crear cossos policials, sinó, únicament, activitats de foment enquadrables perfectament dins de la competència autonòmica per a la coordinació.

El Tribunal Constitucional, en una continuació de la sentència anterior, accepta els arguments de la part estatal, negant la possibilitat de l'existència de cossos de policia local diferents dels municipals, en virtut del contingut de la Llei orgànica que forma part del bloc de la constitucionalitat *ex-art.* 148.1.22 CE (FJ 2). El Tribunal tampoc no creu que calgui aplicar preferentment la legislació de règim local, ja que la legislació sobre policia és específica i, per tant, preferent (FJ 3).

Francesc Guillén

**Sentència 51/1993, d'11 de febrer (BOE d'11 de març). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 2169/1990, promogut pel Govern estatal contra determinats preceptes de la Llei 1/1990, de 26 d'abril, de l'Assemblea d'Extremadura, de coordinació de les policies locals.**

*Ponent:*

José Gabaldón López

Aquí, a més de la impugnació habitual de la possibilitat de creació de mancomunitats municipals en matèria de policia prevista en la Llei extremenya (art. 3.1), s'impugna l'atribució a la Junta d'Extremadura de competència per a l'establiment dels criteris necessaris que possibilitin un sistema d'informació recíproca entre els diversos cossos de policia local de la comunitat autònoma (art. 7.1.8) (aspecte que també s'impugna en

el cas de la Llei catalana i que se soluciona en el mateix sentit però amb arguments diferents, a causa de la diversa via d'accés a l'autonomia seguida per ambdues comunitats). Finalment, també s'impugna el precepte de la Llei (disposició addicional primera) que estableix la possibilitat que la Junta d'Extremadura estableixi convenis amb les corporacions locals perquè les policies locals duguin a terme les funcions de vigilància i protecció dels edificis i de les instal·lacions de la comunitat autònoma.

L'advocat de l'Estat repeteix els argu-

ments vistos a les altres sentències per impugnar la possibilitat de creació de mancomunitats municipals en matèria de policia: la Llei orgànica no ho permet. Pel que fa a l'establiment de criteris precisos que possibilitin un sistema d'informació recíproca entre els diferents cossos de policia local per part de la comunitat autònoma, l'argument de la part estatal és també molt simple: la Llei orgànica (art. 39) no inclou entre les facultats que integren la competència per a la coordinació de les policies locals la que preveu la Llei extremenya. Finalment, la possibilitat que les policies locals duguin a terme la vigilància de les instal·lacions i dels edificis de la comunitat autònoma vulnera la Llei orgànica per tres motius:

a) Atribueix a les policies locals competències no previstes en la Llei orgànica (art. 53 LOFCS).

b) La Llei orgànica atribueix aquesta funció a les policies autonòmiques (art. 38 LOFCS).

c) Les comunitats autònomes que no tenen cos de policia han d'exercir aquestes funcions a través d'acords amb els cossos de policia estatals (art. 37.3 LOFCS).

La representació de la Junta d'Extremadura centra les seves al·legacions en la legislació bàsica de règim local que no prohibeix les mancomunitats en matèria de policia local, que permet la coordinació informativa entre municipis prevista en la Llei impugnada i la delegació de competències autonòmiques als municipis. A més, s'argumenta que l'establiment de criteris precisos que facilitin la informació entre els serveis de policia local no contradiu la Llei orgànica, ja que serveix per afavorir la col·laboració interpolicial que prescriu la mateixa Llei, i que l'art. 37 LOFCS no obliga a dur a

terme les competències autonòmiques de vigilància i de protecció dels seus edificis i de les seves instal·lacions a través dels cossos estatals, únicament possibilita que es faci així.

El Tribunal acull els arguments de la part estatal pel que fa a les mancomunitats de municipis en matèria policial amb els mateixos arguments utilitzats en les sentències anteriors (FJ 3). En els altres dos supòsits el Tribunal manté la constitucionalitat dels preceptes. En el cas de l'art. 7.1.8 el Tribunal argumenta que tot el sistema de descentralització comporta l'existència d'un deure d'intercanvi d'informació que afavoreixi la col·laboració interadministrativa i que, a més, es tracta d'un supòsit, que encara que no estigui de manera explícita dins de les facultats coordinadores que preveu l'art. 39, és subsumible dins de l'homogeneïtzació dels mitjans tècnics que sí que hi apareix (FJ 4).

Finalment, el Tribunal recorda que la competència autonòmica per a la vigilància i protecció dels seus edificis i instal·lacions no es veu afectada per la Llei orgànica estatal, ja que l'art. 148.1.22 CE separa gramaticalment amb un punt i seguit aquesta competència de la de coordinar les policies locals, competència aquesta que sí que està condicionada pels «termes que estableixi una llei orgànica» (diferència que, lògicament, manté l'estatut extremeny). A conseqüència d'això l'art. 37 de la Llei orgànica no és de compliment obligatori, sinó potestatiu (el precepte diu que les comunitats autònomes «podran»). És, llavors, perfectament legítim que la comunitat autònoma pacti amb els municipis corresponents la prescripció del servei mitjançant els seus serveis locals de policia (FJ 5).

Francesc Guillén

Sentència 52/1993, d'11 de febrer (BOE d'11 de març). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 2446/1992, promogut pel Govern estatal contra determinats preceptes de la Llei 4/1992, de 8 de juliol, de la Comunitat de Madrid, de coordinació de les policies locals.

*Ponent:*

José Gabaldón López

Aquí, a més del problema de les mancomunitats de municipis en matèria de policia (art. 25.4 i 26), es discuteixen altres preceptes de la Llei que estableixen:

1. Les condicions en què els cossos de policia local podran actuar fora de l'àmbit territorial municipal, i s'hi afegixen alguns requisits als previstos per la Llei orgànica (art. 27), 2. La possibilitat que els municipis col·laborin entre ells en matèria de policia en situacions especials i extraordinàries (art. 28), i 3. La participació de la Comunitat Autònoma en les juntes locals de seguretat (art. 29.3).

Els arguments de la part estatal se centren, com és habitual en totes aquestes sentències, en la no-coincidència dels preceptes impugnats amb la literalitat de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat. Així, els cossos de policia supramunicipals no estan previstos en la Llei, que, d'altra banda, estableix l'únic supòsit d'actuació supraterritorial dels cossos de policia local (art. 51.3), que cal interpretar que es vulnerarà si es permet que els municipis col·laborin entre ells per atendre les seves necessitats en casos especials i extraordinaris. Finalment, la Llei orgànica no preveu la participació autonòmica en les juntes locals de seguretat i el seu desenvolupament reglamentari és competència estatal i no autonòmica. No pot, doncs, la Comunitat Autònoma de Madrid intervenir en aquest àmbit.

La representació autonòmica al·lega la necessitat de posar en relació la Llei orgànica amb la legislació de règim local (i les competències autonòmiques pel que fa al

cas) per decidir la constitucionalitat o no de les mancomunitats municipals per a la prestació de serveis de policia (se cita la Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem de 27 de maig de 1992, que revocà una sentència del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears que negava la possibilitat de crear aquest tipus de mancomunitats de municipis —el Tribunal argumentà que cap precepte legal no impedia aquestes mancomunitats). Pel que fa als altres punts objecte del conflicte, s'al·lega que la col·laboració intermunicipal de què es parla fa referència precisament a la col·laboració intermunicipal i conjunta, i no a la col·laboració interpolicial supramunicipal, amb la qual cosa els límits de l'art. 51.3 de la Llei no l'afecten. D'altra banda, la Llei orgànica no especifica qui ha de dur a terme el desenvolupament reglamentari de les juntes locals de seguretat, i el precepte que regula les condicions d'intervenció extramunicipal de les policies locals respecta absolutament els requisits previstos a la Llei, i s'hi afegixen altres requisits derivats de la legislació del règim local.

El Tribunal reparteix raons. En els casos de les mancomunitats municipals (FJ 4) i de la intervenció autonòmica en les juntes locals de seguretat, el Tribunal accepta els raonaments de l'advocat de l'Estat (amb matisos, ja que el Tribunal no diu expressament si el reglament de desenvolupament de les juntes locals de seguretat ha de ser dut a terme per l'Estat o per les comunitats autònomes, simplement es limita a dir que no és competència de la Comunitat de Madrid la regulació de la composició de la Junta —FJ 7). En els altres casos, l'alt Tribunal prefe-

reix els arguments de la Comunitat Autònoma. Pel que fa als requisits per a l'actuació extramunicipal de les policies locals, el Tribunal interpreta que només complementen la regulació de la Llei orgànica a la qual respecten íntegrament (FJ 5). Finalment, el Tribunal accepta la possibilitat que els municipis col·laborin

en situacions especials i extraordinàries per atendre les seves necessitats, ja que no s'ha de presumir que aquesta col·laboració haurà de vulnerar necessàriament els límits territorials d'actuació dels cossos de policia local (FJ 6).

Francisc Guillén

**Sentència 60/1993, de 18 de febrer. Recursos d'inconstitucionalitat acumulats, plantejats pel president del Govern contra determinats preceptes de la Llei de l'Assemblea Regional Cantàbria 1/1990, de 12 de març, per la qual es regulen els òrgans rectors de les caixes d'estalvis amb seu social a la Comunitat Autònoma de Cantàbria i contra la disposició transitòria primera, núm. 2, de la Llei 8/1991, de 28 de novembre, de modificació de l'anterior.**

*Ponent:*

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

La impugnació es basa en la contradicció de les lleis autonòmiques amb la Llei estatal 31/1985, de 2 d'agost, de regulació de les normes bàsiques sobre òrgans rectors de les caixes d'estalvi (LORCA, en endavant), que fou objecte d'anàlisi en la Sentència 49/1988, de 22 de març. En concret, els extrems que són objecte d'impugnació es refereixen a les matèries següents: composició dels òrgans de govern de les caixes d'estalvis (Assemblea General, Consell d'Administració i Comissió de Control); representació de les persones o entitats fundadores; sistema d'elecció dels representants dels diversos grups a la Comissió de Control i, finalment, adequació d'estatuts i reglaments de les caixes.

1. Pel que fa a la composició dels òrgans de govern, l'art. 7.1.b de la Llei autonòmica 1/1990 atorga representació dins l'Assemblea General de les caixes d'estalvi a un nou grup, no previst en l'art. 2.3 LORCA, constituït per les diputacions provincials dins l'àmbit terri-

torial de les quals existeixin oficines operatives de la caixa. Conseqüentment, la introducció d'aquest nou grup comporta també la redistribució dels percentatges de representació dels altres grups, que en el cas concret del grup dels impositors es redueix fins al 22 % (enfront del 44 % previst a la LORCA).

Recollint la doctrina ja assentada en sentències anteriors (sentències 48/1988, 49/1988 i 239/1992), el Tribunal Constitucional conclou sobre la constitucionalitat de l'opció legislativa autonòmica en la mesura que «*el artículo 2.3 LORCA es básico en cuanto establece los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, siempre que su enumeración no se considere exhaustiva, y no es básico en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de esos grupos*» (Sentència 49/1988, FJ 18, i Sentència 60/1993, FJ 3).

Complementàriament, i pel que fa a l'alteració dels percentatges, el Tribunal Constitucional assenyalava igualment que és legítima la decisió autonòmica de donar entrada a la participació de les diputacions provincials i que la fixació del seu percentatge en un 25 % i la consegüent



reducció dels percentatges dels altres grups tampoc no és contrària a la Constitució (i, en particular, al seu art. 9.3, que garanteix la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics).

Sobre la base d'aquests raonaments, el Tribunal Constitucional rebutja també la impugnació formulada contra els art. 21.1, darrer paràgraf, i 29.2, primer paràgraf, darrer incís, que regulen la representació dels interessos col·lectius en el Consell d'Administració i en la Comissió de Control amb criteris i proporcions idèntics als previstos per a l'Assemblea General.

2. En relació amb la representació corresponent a les persones o entitats fundadores de les caixes d'estalvi, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional l'art. 15.3 de la Llei càntabra, que estableix que «en el cas que no existeixin, es desconeixin o hagin desaparegut les persones o entitats fundadores, la seva representació serà repartida entre els grups definits en els apartats *a* i *b* de l'article 7.1, d'acord amb els percentatges que s'hi estableixen i incrementant-los proporcionalment». La inconstitucionalitat deriva de la contradicció d'aquest precepte amb la previsió de l'art. 2.3, paràgraf 3r, LORCA que, per a aquests casos, estableix la regla del repartiment proporcional de la representació corresponent a les persones o entitats fundadores entre els grups restants, amb independència de quins siguin en cada cas.

3. Quant al sistema d'elecció dels representants dels diversos grups a la Comissió de Control, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional igualment

la previsió de l'art. 29.2, segon paràgraf, de la Llei càntabra, que estableix que «s'efectuarà mitjançant votació separada entre els diferents grups que formen l'Assemblea General» i que s'oposa als art. 22.1 i 14 LORCA, que estableixen que els membres de la dita Comissió seran elegits per l'Assemblea General entre els seus membres, a proposta dels consellers generals dels diversos grups de representació.

4. Finalment, el Tribunal Constitucional desestima la pretesa inconstitucionalitat de les disposicions transitòries setena de la Llei 1/1990 i primera, núm. 2, de la Llei càntabra 8/1991, que preveuen que, en cop transcorregut el termini d'un mes des de l'aprovació de la corresponent legislació —estatal i autonòmica— reguladora dels òrgans rectors sense que es procedeixi per les caixes que tinguin seu social a Cantàbria a l'adequació dels seus estatuts i reglaments, queda autoritzat el Consell de Govern de la Diputació Regional de Cantàbria per fer la redacció i l'aprovació corresponents, ja que, en definitiva, i a parer del Tribunal Constitucional, aquesta previsió no vulnera l'autonomia estatutària de les caixes que la LORCA proclama, sinó que té caràcter complementari respecte d'aquella en la mesura que regula la situació específica, transitòria i singular que es podria generar en cas d'incompliment del que preveu la mateixa LORCA, que atorgava a les caixes un termini màxim de deu mesos des de la seva publicació per procedir a l'adaptació dels estatuts i reglaments.

Xavier Padrós

**Sentència 61/1993, de 18 de febrer. Recurs d'inconstitucionalitat plantejat pel president del Govern contra diversos preceptes de la Llei del Parlament de Canàries 13/1990, de 26 de juliol, de caixes d'estalvis.**

*Ponent:*

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

La impugnació es fonamenta en la contradicció de la Llei canària amb la Llei estatal 31/1985, de 2 d'agost, de regulació de les normes bàsiques sobre òrgans rectors de les caixes d'estalvi (LORCA, en endavant) i, eventualment, de la Llei 26/1988, de 29 de juliol, sobre disciplina i intervenció de les entitats de crèdit. Les matèries sobre les quals versa la impugnació són: regulació dels supòsits d'incompatibilitat per a l'exercici del càrrec de conseller general i per a l'actuació com a compromisari; quòdrums d'assistència i de decisió per a l'adopció d'acords de dissolució i liquidació o fusió de caixes d'estalvi; sistema de designació per als vocals del Consell d'Administració i de la Comissió de Control; nul·litat dels acords subscrits pel director general amb la caixa d'estalvis pels quals es predetermini la quantia de la indemnització o comprensió en cas de cessament i, finalment, tipificació d'algunes infraccions.

1. Amb relació als supòsits d'incompatibilitat, l'art. 8 LORCA ja havia estat declarat bàsic en la mesura en què les causes d'incapacitat o incompatibilitat que conté han de ser respectades per les legislacions autonòmiques, si bé aquestes poden afegir altres motius o previsions raonables o desenvolupar amb més detall les establertes en la dita Llei. Partint d'aquest plantejament, el Tribunal Constitucional estima que són inconstitucionals les prescripcions de la Llei canària contingudes en l'art. 35.1.b, segon paràgraf (que vincula la incompatibilitat per impagament de deutes a la caixa al fet que aquest impagament es produeixi amb

contumàcia i al fet que es trobin reconeguts els deutes per sentència ferma) i en l'art. 35.1.d (que estableix que no podran exercir el càrrec de conseller general ni actuar com a compromisaris els presidents, consellers, gerents, assessors i assimilats d'altres entitats de crèdit, estalvi o gestió financera). En el primer cas, la inconstitucionalitat deriva d'haver afegit a la norma bàsica estatal unes previsions que impliquen una restricció del supòsit al qual s'havia vinculat la incompatibilitat —el simple impagament de deutes. En el segon cas, al contrari, la norma canària, a diferència de l'estatal, ha efectuat supressions significatives, ja que la incompatibilitat no abasta ni als funcionaris ni a determinats càrrecs de corporacions o entitats relacionats amb les entitats de crèdit, però diferents.

En canvi, el Tribunal Constitucional estima com a no contrària al principi de seguretat jurídica i, per tant, constitucional la prescripció de l'art. 35.1.a, incís final, de la Llei canària, que refereix les incompatibilitats per a l'exercici del càrrec de conseller general i per a l'actuació com a compromisari, als que haguesin estat sancionats per infraccions greus conforme a les previsions de la llei, sense al·ludir, com fa la LORCA, al fet que s'entendran com a infraccions greus aquelles a les quals l'ordenament jurídic confereixi expressament aquest caràcter i que hagin estat apreciades pels tribunals o òrgans administratius competents.

2. Pel que fa referència als quòdrums d'assistència i de decisió per a l'adopció dels acords de dissolució i liquidació o fusió de les caixes d'estalvi, el Tribunal Constitucional assenyala que la legislació bàsica estatal imposa en aquestes matè-

ries, que incideixen molt directament en els aspectes financers de les institucions, un quòrum d'assistència i una majoria de votació que comporten un mínim infranquejable que el legislador autonòmic només pot regular per reforçar, però no per debilitar o reduir i, en aquest sentit, es declaren inconstitucionals els núm. 3 i 4 de l'art. 39 de la Llei canària perquè incorren en una flagrant contradicció amb la legislació estatal, en circumscriure el quòrum d'assistència i la majoria qualificada a uns supòsits entre els quals no s'inclouen els relatius a la dissolució i liquidació de l'entitat o a la seva fusió amb una altra.

3. En canvi, han d'estimar-se constitucionals els preceptes continguts en els art. 43.4, 44 i 53.5 de la Llei canària, que estableixen el sistema de designació per als vocals del Consell d'Administració i de la Comissió de Control, ja que els esmentats preceptes es refereixen a la proposició de candidats pels grups representatius, sense que pugui deduir-se, com feia la representació de l'Estat, que s'atribueix als grups esmentats el nomenament directe dels vocals.

4. Quant a l'art. 59, paràgraf segon, incís final, de la Llei canària, que estableix que seran nuls de ple dret els acords subscrits pel director general amb la cai-

xa d'estalvis pels quals es predetermini la quantia de la indemnització o compensació en cas de cèssament, i malgrat l'al·legació de l'advocat de l'Estat sobre el fet que aquesta regulació es reconduïble a la matèria laboral (competència exclusiva estatal, d'acord amb l'art. 149.1.7 CE), el Tribunal Constitucional estima que es tracta d'una veritable norma d'ordenació i disciplina de les caixes per evitar condicionaments indeguts de les facultats que corresponen als òrgans de les caixes amb relació a la remoció dels directors generals en els seus càrrecs i, per tant, rebutja la imputació d'inconstitucionalitat.

5. Finalment, el Tribunal Constitucional examina la impugnació dels art. 71.a i 72.a de la Llei, que es basa en la pretesa vulneració de preceptes bàsics de la Llei 26/1988, de 29 de juliol, sobre disciplina i intervenció de les entitats de crèdit. La pretensió d'inconstitucionalitat és rebutjada, però, perquè ambdós preceptes de la Llei canària tipifiquen infraccions, sense alterar el règim general previst en la Llei estatal que, a més, ha previst en el seu art. 42.1, *in fine* la possibilitat que les comunitats autònomes tipifiquin com a molt greus, greus o lleus altres infraccions de les seves pròpies normes en matèria d'ordenació i disciplina.

Xavier Padrós

**Sentència 62/1993, de 18 de febrer. Recurs d'inconstitucionalitat plantejat pel president del Govern contra diversos preceptes de la Llei de les Corts d'Aragó 1/1991, de 4 de gener, reguladora de les caixes d'estalvi d'Aragó.**

*Ponent:*

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

La impugnació es fonamenta en la contradicció de la Llei aragonesa amb la Llei estatal 31/1985, de 2 d'agost, de regulació de les normes bàsiques sobre els

òrgans rectors de les caixes d'estalvi (LORCA, en endavant), i, també, de la Llei 26/1988, de 29 de juliol, sobre disciplina i intervenció de les entitats de crèdit. Les matèries objecte d'impugnació afecten: l'absorció de caixes d'estalvi; el requisit de nacionalitat dels consellers

generals; el règim d'incompatibilitats; les facultats de la Comissió de Control i, finalment, la constitució de comissions delegades del Consell d'Administració.

1. En matèria d'absorcions la contro-  
versia se centra en el fet que l'art. 14.2  
de la Llei aragonesa estableix que l'absor-  
ció per una caixa aragonesa d'una altra  
caixa d'estalvi requerirà el vot favorable  
de la majoria absoluta dels membres del  
Consell d'Administració de l'entitat ab-  
sorberent i la majoria simple de la seva  
corresponent Assemblea, mentre que la  
LORCA, que es refereix genèricament a  
la fusió de caixes d'estalvi (art. 12.2 i  
11.3), ha previst amb el caràcter de nor-  
ma bàsica un quòrum mínim d'assistèn-  
cia (la majoria dels membres de l'Assem-  
blea General) i, a la vegada, un vot  
qualificat (el favorable dels 2/3 dels assis-  
tents). El Tribunal Constitucional con-  
clou en aquest punt sobre la inconstitu-  
cionalitat de la Llei aragonesa en la  
mesura que estableix un quòrum d'assis-  
tència i una majoria més limitada que  
l'estatal en una matèria crucial per a la  
supervivència de les organitzacions.

2. L'art. 35.1.a de la Llei aragonesa  
s'impugna perquè estableix com a requi-  
sit que hauran de reunir els consellers  
generals el de tenir la nacionalitat espa-  
nyola. El precepte és inconstitucional  
perquè, si bé la LORCA va imposar  
igualmente aquest requisit, amb posteri-  
oritat l'art. 3 del Reial decret legislatiu  
1298/1986, de 28 de juny, va suprimir-  
lo aquest requisit, per tal d'adaptar la  
legislació espanyola a la de la Comunitat  
Econòmica Europea.

3. L'art. 36 de la Llei aragonesa és ob-  
jecte d'impugnació perquè no reproduïx  
en la seva totalitat els supòsits d'incom-  
patibilitat previstos a la LORCA, que  
segons el Tribunal Constitucional (Sen-  
tència 49/1988, FJ 21) són una llista

mínima, que es pot ampliar, precisar o  
desenvolupar, però no reduir. En aquest  
sentit, el precepte és declarat inconstitu-  
cional perquè no preveu les causes d'in-  
compatibilitat següents per exercir el  
càrrec de conseller general i per actuar com  
a compromisari: «els que haguessin estat  
sancionats per infraccions greus»; «els  
presidents, consellers, administradors,  
directors, gerents, assessors o assimilats  
de corporacions o entitats que propug-  
nin, sostinguin o garanteixin institu-  
cions o establiments de crèdit o finan-  
cers», i «els que estiguin lligats a les  
caixes d'estalvi o a societats en el capital  
de les quals participin per contractes d'o-  
bres, subministraments o treballs retri-  
buïts dos anys després, com a mínim,  
comptats a partir del cessament de tal re-  
lació».

4. L'art. 60 de la Llei aragonesa, per  
la seva banda, pretén establir una regula-  
ció completa de les facultats de la Co-  
missió de Control, recollint, precisant i  
detallant els preceptes de la LORCA. No  
obstant això, no inclou entre les funcions  
les relatives a la gestió de l'obra benèfico-  
social i al requeriment de convocatòria de  
l'Assemblea General extraordinària en els  
casos en què hagi existit proposta de sus-  
pensió de l'eficàcia dels acords del Con-  
sell d'Administració per vulneració de les  
disposicions vigents, o per afectar injus-  
tament i greument la situació patrimonial,  
els resultats, o el crèdit de les caixes  
d'estalvi o dels seus impositors o clients.  
Aquestes supressions, segons el Tribunal  
Constitucional, tenen una incidència  
molt directa en el control de la correcció  
de la gestió de la caixa i en l'assegurament  
de la seva solvència i, per tant, es declara  
la inconstitucionalitat de l'art. 60.1.

5. Finalment, s'impugna l'art. 58 de  
la Llei aragonesa perquè contradiu l'art.  
20.2 LORCA. Així, mentre la norma es-  
tatal preveu que el Consell d'Administra-

ció pugui delegar funcions en una comissió executiva i en el director general, excepte en determinats supòsits, la norma aragonesa estableix que el Consell d'Administració podrà constituir una o més comissions delegades, a les quals podrà encomanar funcions pròpies del Consell i alhora estableix que serà de constitució reglamentària una comissió delegada per a l'obra sòcio-cultural. El Tribunal Constitucional entén, però, que

el precepte estatal ha de ser entès com una habilitació de delegacions en una comissió executiva i en la Direcció General que no exclou la possibilitat que el legislador autonòmic prevegi, sense contradir la norma estatal, la delegació en altres comissions diferents de l'executiva i, per tant, el precepte aragonès no és susceptible d'objecció constitucional.

Xavier Padrós

**Sentència 80/1993, de 8 de març (BOE de 15 d'abril). Conflictes de competència núm. 1043/1986 i 336/1987, acumulats, promoguts pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya i pel Govern basc en relació, el primer, amb el Reial decret 1063/1986, de 9 de maig, que regula, donant compliment a directrius comunitàries, l'expedició de documents i certificacions referents a diversos sectors d'activitats comercials i, el segon, amb el Reial decret 2225/1986, de 3 d'octubre, que modifica l'anterior Decret.**

*Ponent:*

Vicente Gimeno Sendra

El Reial decret 1063/1986, de 9 de maig, dóna compliment a les directrius 64/223/CEE, 68/363/CEE, 68/354/CEE, 70/522/CEE, 70/523/CEE, 74/556/CEE, 74/557/CEE i 75/369/CEE, en matèria d'establiment i lliure prestació de serveis en el sector comercial. Els nacionals d'un Estat membre que hagin de realitzar aquestes activitats en un altre estat membre hauran d'acreditar la seva honorabilitat i qualificació professional presentant una documentació i certificacions expedides per autoritats del seu país. L'Estat membre és obligat a informar la Comissió dels òrgans que són competents. En el mencionat Decret es considera la Direcció General de Comerç Interior de la Secretaria d'Estat de Comerç del Ministeri d'Economia i Hisenda com l'organisme a qui correspon l'expedició dels documents i les certificacions, un cop els particulars hagin presentat els certificats del Regis-

tre Mercantil, del Registre Central de Penats i Rebels i de les cambres de comerç per tal de donar compliment a l'article primer del Decret. El Decret 2225/1986 reconeix la competència de les comunitats autònomes en l'expedició de certificacions i documents en llur àmbit material, que seran requerides per la Direcció General de Comerç Interior per realitzar l'expedició final dels certificats dels quals ens ocupem. El punt de discussió competencial és precisament la competència estatal per expedir finalment aquests documents i certificacions. Els arguments de l'advocat de l'Estat se centren en el fet que l'execució de les normes comunitàries requereixen unitat d'interpretació dels tractats, i per tant els art. 93, 97 i 149.1.3 CE modulen el contingut de les competències autonòmiques. Estableix igualment una connexió entre la necessitat d'uniformitat i vigència general del dret comunitari i l'interès general. Finalment, considera que les matèries discutides són rela-

tives a l'economia, i per tant cal tenir en compte la competència estatal sobre ordenació general de l'economia. Per la seva banda, les dues comunitats autònomes coincideixen en què llur competència sobre comerç interior (art. 12.1.5 EAC i 10.27 EAPB) les habilita per dictar les certificacions que s'atribueix l'Estat.

El Tribunal comença reiterant que són les regles de delimitació competencial les que han de fonamentar la resolució dels conflictes de competència en supòsits d'execució de dret comunitari (sentències 252/1988, 76/1991 i 115/1991), tal com el mateix Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees ha consagrat amb el principi d'autonomia institucional i procedimental: quan les disposicions dels tractats o dret derivat comunitari reconeixen poders als estats membres o imposen obligacions quant a l'aplicació del dret comunitari, és el sistema constitucional nacional el paràmetre per determinar l'òrgan intern que exercirà els poders

o executarà les obligacions. D'altra banda, la competència estatal en matèria de relacions internacionals no guarda relació amb la matèria controvertida, ja que el nucli fonamental d'aquesta és el *treaty making power*, la representació exterior i la responsabilitat internacional. Tampoc la garantia de l'execució del dret comunitari, que correspon a l'Estat, no pot donar cobertura als decrets. En efecte, l'expedició de les acreditacions és una activitat pública certificant lligada a la matèria de comerç interior. Per tant, correspon a les comunitats autònomes designar els òrgans competents, com també els terminis i les condicions d'expedició de les certificacions. En conseqüència, el Reial decret 1063/1986, amb la modificació efectuada pel Reial decret 225/1986, no és aplicable directament en les comunitats autònomes de Catalunya i el País Basc, que disposen de competència en matèria de comerç interior.

Antoni Roig

**Sentència 81/1993, de 8 de març (BOE de 15 d'abril). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1677/1989, promogut pel Govern estatal contra determinats preceptes de la Llei del Parlament d'Andalusia 1/1989, de 8 de maig, de coordinació de les policies locals.**

*Ponent:*

Carles Viver i Pi-Sunyer

En aquesta Sentència, a més de les tradicionals mancomunitats municipals en matèria de policia local (que en el cas andalús incloïa la possibilitat que les mancomunitats creessin escoles de policia) i de les actuacions supramunicipals del cossos de policia local (que en el cas andalús incloïa la coordinació autonòmica de les actuacions de les policies locals que es realitzessin fora del seu àmbit territorial —art. 7.e, f i g i 13), es discuteixen al-

tres temes, algun dels quals és de gran interès per la seva trascendència en el repartiment constitucional de competències. Així, es qüestiona l'afectació de les comunitats autònomes de via ràpida o especial (art. 151 CE) per les limitacions incloses en l'art. 148.1 de la Constitució, concretades en aquest cas en l'apartat 22 de l'esmentat precepte. Es discuteix també la possibilitat que l'alcalde decideixi els serveis que es presten amb arma i els que no (art. 12.2) i que la comunitat autònoma homologui el tipus d'armes, la necessitat de revistes periòdiques, pràcti-

ques de tir, mesures de seguretat, etc. (art. 12.3), i la dispensa de la uniformitat per part de l'alcalde en lloc del governador civil tal com estableix la Llei orgànica (art. 21). També (de la mateixa manera que en el cas extremeny) es qüestiona la possibilitat que la comunitat autònoma pugui signar convenis amb els municipis per tal que els cossos de policia local duguin a terme les tasques pròpies de la policia autònoma (art. 23).

L'advocat de l'Estat centra els seus arguments en una lectura estricta de la Llei orgànica i també de la reserva competencial constitucional en favor de l'Estat. Això implica tornar a parlar de la proscripció legal de les mancomunitats de les policies locals, de l'exclusivitat de la competència estatal en matèria d'armes, de la competència exclusiva del governador civil per autoritzar els serveis que es presten sense armes, i de la necessitat que les comunitats autònomes amb competència per crear un cos policial propi demanin l'adscripció d'unitats del Cos Nacional de Policia com a única via per exercir la seva competència fora de la creació efectiva del cos policial propi.

La representació autònoma planteja una esmena a la totalitat a la impugnació estatal: les comunitats autònomes de via ràpida (art. 151) no estan condicionades per les limitacions incloses en l'art. 148.1 de la Constitució, ja que aquest només afecta les comunitats autònomes de via lenta (art. 143-146 i ss.). Les primeres poden assumir totes aquelles competències no reservades a l'Estat per l'art. 149.1 CE, i aquest només reserva, dins de l'àmbit material de la Llei qüestionada, la competència sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18) i la seguretat pública (art. 149.1.29). Només, doncs, segons els arguments de la part autònoma, seran oponents els arguments de la part estatal derivats d'aquestes compe-

tències, no els derivats de la competència sobre la coordinació de les policies locals, que només podran condicionar les comunitats autònomes de via lenta o ordinària.

Pel que fa als motius concrets de la controvèrsia, la part autònoma al·lega la inexistència d'una prohibició expressa a la Llei orgànica per a la creació de les mancomunitats policials, cosa que permet actuar la legislació general del règim local, la qual sí que permet aquest tipus de mancomunitats. Dins del mateix context, el representant autònic fonamenta la coordinació de les actuacions supramunicipals de les policies locals no en la supramunicipalitat de les actuacions de la policia local, sinó en la competència autònoma per a la coordinació. Tampoc no creu que l'autorització per part de l'alcalde dels serveis que s'han de dur a terme sense armes afecti les competències estatals, ja que aquesta funció (igual que la d'homologació de l'armament a través d'un decret de la junta) es durà a terme dins del marc de la Llei orgànica i de la legislació estatal en matèria d'armes, a més de les funcions atribuïdes a l'alcalde per la legislació de règim local. També resulta defensable per a la Comunitat Autònoma que, en el marc de la determinació per part de les autoritats estatals dels supòsits en què els membres dels cossos policials poden actuar sense uniforme, els alcaldes puguin determinar els agents concrets del cos de policia local del seu municipi que duguin a terme el seu servei sense la indumentària policial. L'execució de les competències de la policia autònoma a través de les policies locals, la defensa la Comunitat Autònoma d'acord amb la seva competència per organitzar els seus serveis de la forma que cregui convenient sense contravenir, com no esdevé en aquest cas, la normativa estatal sobre seguretat (que no prohibeix aquest exercici de la competència autònoma) ni sobre règim local.

El Tribunal no es pronuncia directament sobre la qüestió més de fons pel que fa al sistema constitucional de repartiment competencial. Diu que es pot resoldre el recurs sense necessitat de pronunciar-se sobre les relacions entre els art. 148 i 149 de la Constitució, ja que, al marge del contingut de l'art. 148.1, allò que és inqüestionable és la competència estatal per regular la seguretat pública i és en virtut d'aquesta competència que l'Estat ha dictat la LOFCS (*vide* FJ 2). Aquest raonament, però, significa una acceptació implícita de l'argument formal de la representació autonòmica, en no recórrer a la competència estatal *ex art.* 148.1.22. Un altre tema és que el resultat material d'aquest cas concret no es diferenciï gaire d'aquell que hauria resultat en cas de no acceptar-se els arguments de la comunitat autònoma.

Pel que fa a les qüestions concretes, el Tribunal declara la inconstitucionalitat dels preceptes que autoritzen les mancomunitats de municipis, els serveis supra-municipals i tots els aspectes que s'hi relacionen, en virtut de la seva ja tradicional doctrina (FJ 3 i 4), i del precepte que autoritzava els alcaldes per concretar els casos de dispensa de la uniformitat. L'argument en aquest darrer cas també se centra en el contingut de la LOFCS, que estableix que la dispensa ha de ser autoritzada pel governador civil respectiu (FJ 7).

No troba, però, problemes el Tribunal respecte a la constitucionalitat de la resta de preceptes impugnats, ja que és possible transferir agents de policia d'uns municipis a uns altres a través dels mecanis-

mes previstos en la legislació sobre funció pública (com, per exemple, les comissions de serveis) sense infringir la LOFCS, en integrar-se aquests funcionaris temporalment en els cossos de policia dels municipis en què desenvolupen els seus serveis (FJ 4), com també és coherent amb l'ordenament jurídic, encara que no ho digui expressament la LOFCS, que els serveis policials que es duguin a terme fora del terme municipal del cos actuant es facin sota la superior prefectura de l'alcalde del municipi on actuïn (FJ 4).

D'altra banda, pot entrar dins de les facultats autonòmiques de coordinació tant la coordinació de les activitats de les policies locals que, d'acord amb allò que preveu la LOFCS, es desenvolupin fora del seu territori (FJ 4) com la determinació, dins del marc de la legislació, bàsica de l'Estat, dels models i les marques d'armes que hagin d'utilitzar les policies locals (FJ 6). Com també entra dins de les funcions de l'alcalde la determinació, dins del marc de la legislació estatal en l'àmbit de la seguretat, del serveis que es presten amb armes i aquells que s'han de prestat sense (FJ 6).

Tampoc no infringeix el repartiment constitucional de competències el fet que la comunitat autònoma signi acords amb les policies locals perquè aquestes duguin a terme les funcions pròpies de la policia autonòmica, ja la LOFCS no obliga, en cas d'inexistència de policia autonòmica, a l'execució d'aquestes funcions a través de les unitats adscrites del Cos Nacional de Policia (FJ 5).

Francesc Guillén



Sentència 82/1993, de 8 de març (BOE de 15 d'abril). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1918/1990, promogut pel Govern estatal contra determinats preceptes de la Llei de la Generalitat Valenciana 2/1990, de 4 de abril, de coordinació de les policies locals.

*Ponent:*

Carles Viver i Pi-Sunyer

A més dels tradicionals punts de conflicte en aquesta matèria (supòsits d'actuació supramunicipal dels cossos de policia local —art. 2) i de l'àmbit material de l'abast de la coordinació (art. 4.1), es discuteix en aquesta Sentència si l'autorització prèvia de la Comunitat Autònoma perquè els municipis puguin crear places d'auxiliar de la policia local afecta o no l'autonomia local (art. 13.1), i si la Comunitat Autònoma pot equiparar, a l'únic efecte d'accedir les diferents categories policials establertes per la Llei, els cursos de l'Institut Valencià de Seguretat Pública a les titulacions exigides per a l'accés dels diferents grups de la funció pública (art. 23.2).

L'advocat de l'Estat, a més de la tradicional referència als preceptes de la LOFCS que regulen els àmbits d'actuació de les policies locals, al·legà la limitació de l'autonomia local amb l'establiment de l'autorització autonòmica establerta en la Llei per a la creació de places d'auxiliar de la policia local i la vulneració de la competència exclusiva de l'Estat per a la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals establerta en l'art. 149.1.30 CE.

La representació autonòmica, per la seva banda, al·lega la subsumibilitat dels supòsits d'intervenció supramunicipal previstos en la Llei autonòmica dins dels marges establerts en la LOFCS i, en tot cas, la necessitat que la Comunitat Autònoma prevegi aquests supòsits. De la mateixa manera, la creació del marc en que haurà de desenvolupar-se el suport i la

col·laboració interpolicial en matèria d'informació, actuacions conjuntes i prestacions recíproques de caràcter temporal o extraordinari, i l'organització d'un sistema d'intercomunicacions policials són subsumibles dins de les facultats que integren la coordinació segons el que preveu l'art. 39 LOFCS que, en cap cas, no ha de ser interpretat de manera literal i tancada. També entraria dins de la competència per a la coordinació de les policies locals el control de les places d'auxiliars de policia local a fi i efecte d'evitar la creació d'aquestes places en aquells municipis que no poseixin mitjans suficients. Finalment, la Llei valenciana no pretenia regular les condicions per a l'homologació dels títols acadèmics i professionals, sinó únicament possibilitar actes concrets d'homologació, cosa que no afecta la competència exclusiva estatal per a la regulació.

L'alt Tribunal accepta la constitucionalitat de l'establiment de mitjans que permetin la cooperació interpolicial fonamentalment en l'àmbit de l'intercanvi de la informació. Es tracta (com ja havia dit el mateix Tribunal en el cas extremeny) de competències perfectament subsumibles dins del llistat de l'art. 39 LOFCS, que no és, als ulls del Tribunal, un *numerus clausus* (FJ 3).

El Tribunal, però, nega la constitucionalitat de la resta de preceptes impugnats per: a) Preveure supòsits d'intervenció supramunicipal no subsumibles en l'estatut a l'art. 51.3 LOFCS que és, aquest sí, un *numerus clausus* (FJ 2); b) Limitar l'autonomia local en incidir en una competència (la d'aprovar la seva plantilla) reservada als municipis per la legislació bàsica del règim local (FJ 4), i c) Per in-

fringir la competència exclusiva de l'Estat sobre la regulació de l'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals que «comprende la de establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo en sus distintas modalidades,

*con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título...*» (FJ 5).

Francesc Guillén

**Sentència 85/1993, de 8 de març (BOE de 15 d'abril). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 2091/1991, promogut pel Govern estatal contra determinats preceptes de la Llei catalana 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals.**

*Ponent:*

Carles Viver i Pi-Sunyer

Els punts concrets de la controvèrsia són cinc (a més de la discussió, com en el cas andalús, sobre un tema més general en la distribució constitucional de competències: la limitació o no pels continguts de l'art. 148.1 CE de les comunitats autònomes de via ràpida o especial):

—L'atribució a la Generalitat de competència per a l'establiment de mitjans i instruments que possibilitin un sistema d'informació recíproca entre els cossos de policia local (art. 15.1.b).

—L'atribució de competència a la Comunitat Autònoma per determinar, per la via reglamentària i amb l'informe previ de la Comissió de Coordinació de les policies locals, «els tipus d'armes que utilitzaran les policies locals, les característiques dels dipòsits d'armes, les normes per administrar-les i les mesures de seguretat necessàries per evitar-ne la pèrdua, la sostracció o l'ús indegut s'han de determinar per reglament... d'acord amb la normativa vigent en matèria d'armament» (art. 18).

—La possibilitat que els municipis que no tinguin policia local subscriuguin convenis del Departament de Governació per tal que la policia autonòmica dugui a terme les funcions de les policies locals (art. 23.1).

—La possibilitat que els municipis que disposen de policia local, però que, en algunes ocasions, no poden cobrir totes les seves necessitats de seguretat, puguin subscriure acords amb el Departament de Governació per tal que la policia autonòmica pugui complementar la policia local (art. 23.2).

—La conclusió de convenis de cooperació interpolicial entre municipis limítrofs, en casos de necessitat i amb l'autorització prèvia del Departament de Governació (art. 23.3).

L'advocat de l'Estat al·legà:

1. La competència sobre coordinació de les policies locals la reben totes les comunitats autònomes a partir de l'art. 148.1.22 CE, cosa que significa que totes les comunitats autònomes estan limitades per la llei orgànica prevista en l'esmentat precepte.

2. La LOFCS determina, en el seu art. 39, de manera exhaustiva, les facultats que integren la competència autonòmica de coordinació de les policies locals. El supòsit previst en l'art. 15.1.b de la Llei catalana no apareix expressament entre els apartats de l'art. 39 LOFCS. En conseqüència es tracta d'un supòsit que excedeix les competències coordinadores de les comunitats autònomes.

3. La tinença i l'ús de les armes és una competència exclusiva de l'Estat *ex-art.*

149.1.26 CE i, per tant, ni la Generalitat de Catalunya, ni cap altra comunitat autònoma, no pot dur a terme cap tipus d'activitat normativa en aquest àmbit.

4. La LOFCS estableix (art. 51.2), de manera taxativa, que en els municipis en què no hi hagi policia local les funcions que li corresponen a aquest cos les durà a terme el personal que desenvolupi funcions de custòdia i vigilància de béns, serveis i instal·lacions amb la denominació de «guàrdies, vigilants, agents o agutzils o anàlegs». Resta, doncs, fora del bloc de la constitucionalitat, la previsió de la Llei catalana segons la qual la policia autonòmica pot dur a terme aquestes funcions via conveni entre els municipis corresponents i el Departament de Governació.

5. La possibilitat que la policia autonòmica dugui a terme competències pròpies de les policies locals vulnera l'atribució competencial feta per la LOFCS (art. 38) a les policies autonòmiques.

6. La llei catalana ignora les juntes locals de seguretat a l'hora d'establir la cooperació entre les policies locals i la policia autonòmica.

7. La possibilitat que els ajuntaments puguin subscriure acords de col·laboració intermunicipal en matèria de policia local vulnera la limitació territorial establerta per l'art. 51.3 LOFCS per a l'actuació de les policies locals.

La representació de la Comunitat Autònoma al·legà:

1. El límit establert per l'art. 148.1.22 CE no afecta les comunitats autònomes de via especial, ja que aquestes comunitats només troben límits en les reserves estatals incloses en l'art. 149 CE.

2. En coherència amb l'argument anterior, no pot oposar-se el contingut de l'art. 39 LOFCS, que forma part de la llei orgànica ex-art. 148.1.22 CE, a la constitucionalitat de l'art. 15.1.b de la Llei catalana.

3. En tot cas, el supòsit previst en l'art. 15.1.b, que és subsumible dins de la lletra b de l'art. 39 LOFCS, ja que els supòsits que s'hi inclouen en aquest precepte no són en cap cas un *numerus clausus*.

4. No existeix vulneració de la competència estatal en matèria d'armes, ja que, en primer lloc, la Llei no regula res, sinó que l'únic que fa es preveure una futura regulació autonòmica, i, en segon lloc, ho fa respectant expressament la competència estatal sobre la matèria («d'acord amb la normativa vigent»).

5. Les funcions que la LOFCS atribueix a les policies autonòmiques no constitueixen un *numerus clausus*, ja que la mateixa legislació estatal atribueix a les comunitats autònomes competències diferents de les previstes en l'art. 38 LOFCS en matèries com, per exemple, la protecció civil.

6. El supòsit previst en l'art. 51.2 LOFCS no és exclouent d'altres solucions per a la manca de policia local en els municipis i, a més, la Llei no estableix l'obligatorietat que els municipis subscriuguin aquest tipus d'acords, sinó, únicament, la possibilitat que ho sol·licitin a través dels seus òrgans representatius, cosa que resulta absolutament respectuosa amb l'autonomia local.

7. El deure d'auxili mutu entre administracions ja justifica de manera suficient la cooperació de la policia autonòmica amb aquelles policies locals que no tinguin recursos per respondre a totes les necessitats municipals de seguretat. A més, el precepte no exclou la possibilitat que els acords municipis-Generalitat es duguin a terme dins de les juntes locals de seguretat.

8. La possibilitat que els municipis puguin subscriure acords de cooperació no implica necessàriament que aquesta col·laboració s'hagi de dur a terme a través d'actuacions supramunicipals que infringeixin allò que preveu l'art. 51.3 LOFCS.

El Tribunal, en primer lloc, no entra, de la mateixa manera que en el cas andalús, explícitament a valorar la relació entre els arts. 148 i 149 de la Constitució. El raonament torna a ser que, en tot cas, la competència per a la regulació de la seguretat pública (art. 149.1.29 CE) és una competència estatal que pot incidir en la competència autonòmica sobre coordinació de les policies locals (FJ 1). Això significa, implícitament, reconèixer l'argument de la representació de la Generalitat, ja que no s'utilitza la competència estatal *ex-art.* 148.1.22 CE. En coherència amb això, encara que no ho

diu explícitament, quan analitza la constitucionalitat de l'art. 15.1.b de la Llei catalana, el Tribunal ho justifica en funció del principi general de col·laboració que ha de presidir les relacions entre les administracions públiques i en cap cas no recorre, com en el cas extremeny, a subsumir el supòsit previst en el precepte dins dels previstos en l'art. 39 LOFCS (FJ 2).

Pel que fa a la resta de punts conflictius, el Tribunal també acull els arguments de la representació de la Generalitat (FJ 3 i 4).

Francesc Guillén

**Sentència 86/1993, de 8 de març (BOE de 15 d'abril). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1283/1992, promogut pel Govern estatal contra determinats preceptes de la Llei del Parlament gallec 3/1992, de 23 de març, de coordinació de les policies locals.**

*Ponent:*

Carles Viver i Pi-Sunyer

Aquí es discuteixen dos punts que ja hem trobat en les anteriors sentències:

a) L'establiment per part de la Comunitat Autònoma de mitjans i instruments d'informació recíproca que facilitin l'efectivitat i la coordinació dels serveis policials (art. 5.1.f i b).

b) La conclusió d'acords bilaterals entre els alcaldes per aconseguir, quan un municipi tingui una insuficiència temporal dels serveis (o fins i tot aquells que no tinguin policia local), la transferència, per temps determinat i en règim de comissió de serveis, d'agents de l'altre municipi que té personal suficient en la seva plantilla.

L'advocat de l'Estat torna a argumentar que els supòsits previstos en els apartats *f* i *b* no són subsumibles dins dels supòsits inclosos en l'art. 39 LOFCS, que és un *numerus clausus*, i que en l'art. 6 de la Llei galle-

ga s'estan vulnerant les limitacions territorials de les actuacions de les policies locals establertes en la LOFCS.

L'argumentació de la Comunitat Autònoma presenta alguna variació en relació amb la feta per la Generalitat de Catalunya. La raó és la següent: encara que Galícia accedí a l'autonomia per la mateixa via que Catalunya i, per tant, en principi tampoc no estaria limitada per la Llei orgànica *ex-art.* 148.1.22 CE, no va assumir la competència sobre la coordinació de les policies locals en el seu estatut d'autonomia. Actualment, però, podem dir que Galícia té competència per a la coordinació de les policies locals, gràcies al fet que l'art. 39 LOFCS atribueix la competència sobre la coordinació de les policies locals a totes les comunitats autònomes sense excepció, actuant com a Llei orgànica de transferència *ex-art.* 150.2 CE en els casos de comunitats autònomes que no haguessin assumit la competència en els seus estatuts (com Ga-

lícia, el País Basc i la Comunitat Valenciana). Com que en aquest cas l'art. 39 LOFCS atribueix la competència a la Comunitat Autònoma, sí que la vincula, encara que hagi accedit a l'autonomia per una via que l'hauria permès d'evitar la limitació de la Llei estatal ex-art. 148.1.22 CE. És per això que la Comunitat Autònoma no pot argumentar de la mateixa manera que la Generalitat de Catalunya. Així, l'argumentació autonòmica se centra, en aquest cas, en l'art. 39 LOFCS. Aquest precepte delimita la competència autonòmica amb la mateixa LOFCS i la Llei de bases del règim local. Si tenim en compte que aquesta darrera Llei inclou el deure d'informació entre les administracions, no podem parlar de la inconstitucionalitat del precepte impugnat, encara que no aparegui de manera explícita en l'art. 39 LOFCS, que no és una llista tancada.

Pel que fa a l'altre precepte impugnat, la Comunitat Autònoma argumenta que no es tracta d'actuacions extraterritorials, sinó d'una integració dels agents pertanyents a uns cossos dins d'uns altres en el marc dels quals actuen a través de la tradicional figura de la comissió de serveis.

L'alt Tribunal torna a sentenciar que

l'existència de deures recíprocs d'informació entre les diferents administracions públiques és una conseqüència del principi del col·laboració que ha de presidir les relacions interadministratives i que deriva de l'essència del model d'organització territorial de l'Estat. Aquest deure no implica un increment competencial de cap instància territorial (autonòmica en aquest cas), encara que «la competencia autonómica de coordinación de las Policías Locales no podría ser ejercida sin el previo establecimiento de un sistema de información recíproca» o, dit d'una altra manera, «es clara la conexión entre el deber de información recogido en la Ley impugnada y la competencia autonómica de coordinación de Policías Locales de la que aquél es un presupuesto lógico» (FJ 2).

D'altra banda, el Tribunal recorda que allò que proscriu la LOFCS és «la prestación en común de los servicios de policía y la actuación extraterritorial de los "Cuerpos" de Policía Municipal, pero no impide la transferencia o adscripción temporal de agentes individualmente considerados» (FJ 3). Ambdós preceptes de la Llei autonòmica, doncs, veuen confirmada la seva constitucionalitat.

Francesc Guillén

Sentència 87/1993, d'11 de març (BOE de 15 d'abril). Conflictes positius de competència núm. 359/1986, 959/1987, 971/1987 i 263/1988 acumulats, promoguts pel Govern Basc i per la Generalitat Valenciana. El primer es refereix a certs preceptes del Reial decret 2254/1985, de 20 de novembre, que desenvolupa el títol I de la Llei 13/1985, de 13 de maig. El segon i tercer, relatius al Reial decret 321/1987, de 27 de febrer, sobre regulació del coeficient d'inversió obligatòria de les entitats de dipòsit, i, finalment, el conflicte plantejat per la Generalitat Valenciana en relació amb l'Acord del Consell de Ministres de 6 de novembre de 1987, que va denegar l'autorització sol·licitada per aquesta per emetre deute públic, sèrie A.

Ponent:

Pedro Cruz Villalón

Els quatre conflictes de competència susciten idèntica problemàtica que els re-

cursos d'inconstitucionalitat núm. 800 i 801/1985 contra els art. 4.1 i 5.2, incís primer, del títol I de la Llei 13/1985, resolts en la STC 135/1992. S'al·lega, a l'igual que llavors, vulneració del principi de

suficiència dels ingressos de les finances autonòmiques (156.1 CE), com també discriminació, ja que aquestes es troben en inferioritat de condicions per obtenir un finançament addicional a través del crèdit i deute públic. El Tribunal descarta des d'un començament la inconstitucionalitat dels preceptes, i remet als raonaments de la citada Sentència. Abans de passar a l'examen concret dels preceptes discutits, es recorda que el Reial decret fou derogat pel Reial decret 321/1987, si bé amb això no es va canviar substancialment la regulació del sector. D'aquesta manera, reprent l'argumentació de la Sentència 182/1987, el Tribunal considera oportú l'examen conjunt d'ambdós preceptes.

Els articles 4.1.a, excepte el paràgraf segon, i 4.1.b, 2.8, 5.1 i 5.4 del Reial decret 2254/1985, lesionarien, a criteri de les comunitats impugnants, l'autonomia financera i el principi de suficiència de recursos. En efecte, no es fixa un percentatge mínim d'inversió obligatòria en actius autonòmics i, a més, sí que es fixen nivells mínims d'adquisició de deute de l'Estat, del Tresor i pagarés del Tresor per les entitats de dipòsit, vulnerant-se d'aquesta manera l'art. 14.5 de la LOFCA. Finalment, l'autonomia financera també queda afectada ja que se circumscriu la impugnació dels actius qua-

lificats per les comunitats autònomes als coeficients de caixes d'estalvi i cooperatives de crèdit, amb exclusió d'altres entitats de crèdit. El Tribunal reproduïx els fonaments jurídics 4 *in fine*, 8 i 9 de la Sentència 135/1992, considerant que l'Estat es troba habilitat pel títol competencial de l'art. 149.1.11 CE, de manera que no es produeix cap infracció de l'art. 14.5 de la LOFCA, ni discriminació a les comunitats autònomes.

D'altra banda, el caràcter executiu de les facultats atribuïdes a l'Estat en l'art. 8.3 del Reial decret 2254/1985 i 5.2 i 5.3 del Reial decret 321/1987 no és, segons el Tribunal, una extralimitació en l'ordenació bàsica del crèdit. Es reprèn l'argumentació de les sentències 135/1992, fonament jurídic 3, i 178/1992, fonament jurídic 2.

Finalment, la denegació de l'autorització sol·licitada per la Comunitat Valenciana per tal d'emetre Deute Públic de la sèrie A amb la qualificació de computable per les caixes rurals no és tampoc contrària a la distribució competencial atès el que s'ha dit anteriorment.

En conclusió, les disposicions i els actes impugnats no són contraris a la distribució competencial ja que les competències en discussió corresponen a l'Estat.

Antoni Roig

**Sentència 88/1993, de 12 de març. Legislació civil, competència de les comunitats autònomes (art. 149.1.8 CE). Llei 3/1988, de 25 d'abril, de les Corts d'Aragó, sobre l'equiparació dels fills adoptius.**

*Ponent:*

Álvaro Rodríguez Bereijo

La Sentència referenciada és conseqüència d'un recurs formulat pel Govern de l'Estat contra la Llei 3/1988, de 25 d'abril, de les Corts d'Aragó, la incidèn-

cia de la qual es projectava en l'àmbit de la regulació de determinats aspectes de la filiació adoptiva.

El recurs, essencialment, es fonamenta en el criteri que l'activitat legislativa de les Corts d'Aragó havia anat més enllà dels àmbits competencials assumits per

la Comunitat Autònoma per mitjà del seu Estatut d'autonomia i en el marc de les previsions de l'art. 149.1.8 de la Constitució.

S'inicien els raonaments de la Sentència amb la determinació que l'expressió «*en todo caso*», continguda en l'art. 148.1.8 de la Constitució, no pot interpretar-se i, en conseqüència, no és expressiva d'una delimitació competencial *contrario sensu*, en favor de les comunitats autònomes. Recorda el Tribunal que la competència en matèria de legislació civil correspon *ab initio* a l'Estat, malgrat que subsegüentment la Constitució estableix una garantia d'allò que el Tribunal Constitucional qualifica com a foralitat civil, garantia que no respon a la finalitat que es desprèn de l'art. 147 de la Constitució pel que fa la gestió per part de les comunitats autònomes dels seus interessos respectius, sinó com una estricta garantia dels drets civils especials existents, garantia que s'instrumenta per mitjà de la mateixa autonomia política; precisant que el contingut de la disposició final primera de la Constitució no pot ésser entès com cridat a ordenar el règim de les foralitats civils, sinó exclusivament referit a aspectes singulars de caràcter jurídic-públic que, històricament, es projectaven sobre el paisatge jurídic de determinades zones del territori de l'actual Estat espanyol.

Una vegada establert l'anterior, la Sentència tracta, per primera vegada, de la delimitació jurisprudencial dels conceptes «conservació, modificació i desenvolupament» dels drets civils forals i, molt particularment, del concepte de «desenvolupament».

Així, identifica el concepte conservació en l'àmbit de preservació del dret foral per mitjà de tècniques emprades per les comunitats autònomes (iniciada pel Parlament de Catalunya en la Llei 13/1984, de 20 de març, sobre Compila-

ció de dret civil de Catalunya) d'integració i assumpció en l'ordenament de cada comunitat del contingut normatiu de les antigues compilacions i altres normes derivades de les fons pròpies del seu ordenament i també en la formalització legislativa de costums vigents com a idèntica expressió d'aquesta activitat de conservació.

Igualment, identifica l'activitat modificativa dels drets forals amb l'alteració de les regles directes i expressives pre-existents en el dret.

Transcendent, però, resulta el fonament tercer de la Sentència, en el qual s'ocupa exclusivament de determinar els paràmetres del concepte constitucional, després reiterat en els estatuts que assumeixen competències en l'àmbit civil, de «desenvolupament» dels drets forals; paràmetres que preserven una acció legislativa que faci possible el creixement orgànic dels drets forals i la seva vitalitat envers el futur, possibilitant consegüentment l'ordenació legislativa «d'àmbits fins al moment no normats per aquest dret», per la qual cosa el desenvolupament dels drets civils forals no pot vincular-se rígidament en l'actual contingut de la compilació per tal com l'expressió «*allí donde existan*» fa referència als drets i no a les institucions, sense que això signifiqui, per contra, un reconeixement de competència il·limitada de les comunitats autònomes sobre la base d'aquest títol competencial.

El límit establert pel Tribunal Constitucional recolza en l'àmbit de la connexitat de les noves regulacions amb institucions ja existents en el dret foral com a activitat d'actualització o innovació dels seus continguts *segons els principis informadors peculiars del dret foral*.

La Sentència resulta important per tal com rebutja qualsevol posicionament petrificador de les competències de les comunitats autònomes en matèria civil,

posicionament doctrinal que, en cas que hagués estat assumit pel Tribunal Constitucional, hauria limitat l'activitat legislativa de les comunitats autònomes a aquells textos i institucions expressament ja normats en les compilacions. La Sentència reconeix que l'abast de l'actuació de desenvolupament no és il·limitat, però, així mateix, aquests límits no els estableix per mitjà d'una lectura gramatical i casuística de l'articulat de les antigues compilacions, sinó que, ans al contrari, exigeix únicament que es doni una connexió amb les institucions no residents en les compilacions sinó en el dret foral entès com un tot, segons els mateixos principis que informen el dret foral, precisió essencial pel que fa la determinació de l'abast d'aquesta competència.

Primer vot particular. Aquest vot particular no comparteix el criteri de la Sentència quant al resultat de l'exigència de connexitat, entenent que l'únic límit de l'actuació legislativa de les comunitats autònomes en competència de matèria civil es troba en els àmbits materials expressament assenyalats en l'art. 149.1.8 de la Constitució Espanyola.

Segon vot particular. Aquest vot tampoc no comparteix el criteri de connexitat malgrat reconèixer l'amplitud del criteri recollit en la Sentència; l'autor del vot entén, tanmateix, que l'únic límit de l'actuació legislativa se situa en l'expressió «*en todo caso*» (149.1.8 CE) com a indicatiu dels àmbits materials reservats a l'Estat.

Carles de Alfonso

**Sentència 108/1993, de 25 de març. Conflicte positiu de competència núm. 397/1987. Competència per sancionar el funcionament d'una emissora de radiodifusió en freqüència modulada sense l'autorització administrativa corresponent.**

*Ponent:*

Miguel Rodríguez Piñero

El Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya promou el conflicte positiu de competència enfront de la Resolució del director general de Telecomunicacions, del Ministeri de Transports, Turisme i Comunicacions, relativa al funcionament d'una emissora de radiodifusió en freqüència modulada, sense la concessió administrativa corresponent. En aquesta Resolució s'acorda incoar un expedient sancionador, es nomena instructor i es procedeix al precintat dels equips i a la clausura de les instal·lacions.

El Govern promotor del conflicte considera que l'esmentada actuació estatal envaeix les potestats d'execució que en matèria de ràdio, TV i altres mitjans de

comunicació social corresponen a la Comunitat Autònoma (art. 16 EAC), d'acord amb les normes bàsiques de l'Estat i en els termes de la competència establerts en l'Estatut jurídic de la ràdio i la televisió.

Per a la resolució del conflicte, el Tribunal Constitucional invoca la Sentència 26/1982, segons la qual correspon a la Generalitat la resolució de les sol·licituds de concessions d'emissores de radiodifusió en ones mètriques amb modulació de freqüència, el seu atorgament i la regulació del procediment d'adjudicació, respectant la facultat estatal d'assignar freqüències i potències i la d'inspecció i control del compliment de les condicions tècniques de les emissores (FJ 2).

En virtut d'aquests criteris jurisprudencials, el Tribunal Constitucional de-



clara que «incumbe a la Generalidad la resolución de solicitudes de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia, su otorgamiento y la regulación del procedimiento de adjudicación de las mismas, respetando las normas de naturaleza básica vigentes en todo el Estado que fija la disposición adicional sexta de la LOT [...]. En consecuencia, las facultades accesorias a la competencia principal y referidas a la inspección de los servicios e imposición de sanciones derivadas de infracciones a esa normativa autonómica, deben corresponder también a quien ostenta la potestad para otorgar las concesiones para la gestión indirecta de los servicios: la Generalidad» (FJ 3).

Reconeix també el Tribunal que respon a l'Estat la inspecció i el règim sancionador de les infraccions a les normes d'ordenació de les telecomunicacions i, en particular, quan es facin servir freqüències radioelèctriques sense autorització administrativa o diferents de les autoritzades, o quan s'instal·lin equips no homologats o que incompleixin les condicions tècniques fixades.

Però afegeix: «allí donde las comunidades autónomas ostenten, según sus estatutos, competencias en materia de radio y otros medios de comunicación social —como ocurre en Cataluña, de acuerdo con el art. 16 de su Estatuto de Autonomía—, al corresponderles el otorgamiento de la concesión de emisoras con modulación de frecuencia, debe corresponderles

también la facultad de interrumpir provisionalmente el funcionamiento de las emisoras clandestinas y la clausura de los equipos, así como la instrucción de los correspondientes expedientes sancionadores y, en su caso, la imposición de sanciones» (FJ 3).

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional surt al pas de la tesi adduïda per l'advocat de l'Estat, segons la qual l'atribució pel Govern de freqüències i potències és prèvia a l'exercici de les competències autonòmiques sobre l'atorgament de les concessions. Conclou el Tribunal que la concessió —o la seva denegació o manca de sol·licitud— és el punt de connexió que determina la titularitat de la competència per a la inspecció i la sanció de les emissores clandestines.

En conseqüència, declara que «corresponde a la Generalidad de Cataluña las facultades de inspección de emisoras radiofónicas clandestinas en ondas métricas con modulación de frecuencia, entendiendo por tales aquéllas que emitan sin poseer la correspondiente concesión administrativa, así como la imposición, en su caso, de sanciones y la adopción de las medidas provisionales pertinentes durante la tramitación del expediente sancionador» (FJ 4).

El conflicte es resol, doncs, declarant que la competència controvertida correspon a la Generalitat de Catalunya.

Imma Folchi

Sentència 141/1993, de 22 d'abril. Conflicte positiu de competència plantejat pel Govern basc contra el Reial decret 2528/1986, de 28 de novembre, pel qual es modifica el Reglament general de contractació de l'Estat per adaptar-lo al Reial decret legislatiu 931/1986, de 2 de maig.

Ponent:  
Eugenio Díaz Eimil

Es tracta de la primera sentència del Tribunal Constitucional que tracta de

manera directa la problemàtica de l'abast de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de contractes administratius, ja que l'anterior Sentència 179/1992, de 16 de novembre, que resolva la impugnació del

Reial decret legislatiu 931/1986, de 2 de maig, es va limitar a un pronunciament formal sobre l'habilitació del Govern estatal per declarar bàsics determinats preceptes sobre contractació mitjançant una norma delegada.

En aquest sentit, la Sentència 141/1993, de 22 d'abril, es configura com un veritable *leading case* en la matèria, ja que a banda de resoldre també alguns aspectes formals, conté els primers pronunciaments sobre aspectes materials. Els punts més significatius de la sentència es poden resumir així:

1. En primer lloc, i des de la perspectiva formal, s'analitza si es poden establir normes bàsiques mitjançant una norma reglamentària i sense habilitació legal expressa. La resposta del Tribunal Constitucional, en la línia establerta en la Sentència 69/1988, de 19 d'abril, i reiterada després en altres sentències, és afirmativa, ja que si bé el normal és que la declaració d'allò que és bàsic s'introdueixi per llei formal, el Govern pot també excepcionalment efectuar aquesta declaració per atendre circumstàncies conjunturals o perquè es tracti de normes que resulten complement necessari per garantir la finalitat a què respon la competència estatal sobre les bases.

En aquest sentit, quan la disposició final primera del Reial decret impugnat declara bàsics els preceptes reglamentaris, no fa altra cosa que complir el deure general inherent a la seva funció i, per tant, no cal que disposi d'habilitació legal expressa (FJ 3 i 4).

2. En segon lloc, i tenint en compte que la finalitat de la disposició impugnada és adaptar el Reglament general de contractació de l'Estat al Reial decret legislatiu 931/1986 i, en conseqüència, al dret eurocomunitari de contractes, el Tribunal Constitucional afirma que el fet que les directrius eurocomunitàries si-

guin d'obligat compliment per a totes les autoritats, centrals i descentralitzades, dels estats membres i que fins i tot en alguns casos puguin tenir un efecte directe, no significa que les normes estatals que les adapten al nostre ordenament hagin de ser considerades necessàriament bàsiques, ja que la qüestió s'ha de resoldre conforme a les regles del dret intern de distribució de competències. Per tant, el que alguns preceptes del Reial decret 2528/1986 es limitin a transcriure el contingut d'altres inclosos en directrius comunitàries no resol el dubte sobre el seu caràcter bàsic (FJ 2).

3. En definitiva, segons el Tribunal Constitucional, cal fer l'anàlisi del contingut material dels preceptes impugnats i per realitzar aquesta operació el mateix Tribunal apunta unes regles generals sobre el que ha de ser la normativa bàsica sobre contractes. Concretament, s'assenyala que aquesta normativa bàsica ha de tenir un objectiu primordial: «...proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas».

A la inversa, no seran bàsiques les prescripcions de detall o de procediment que puguin ser substituïdes per altres regulacions, igualment complementàries o de detall, elaborades per les comunitats autònomes (FJ 5).

4. A partir d'aquests plantejaments generals, el Tribunal Constitucional analitza els preceptes impugnats i conclou sobre el caràcter bàsic d'alguns d'ells, declarant alhora que altres preceptes no formen part de la legislació bàsica sobre contractes. Concretament, no formen part de la legislació bàsica sobre contractes, atès que es tracta de normes auxiliars, formalistes o de procediment els articles següents del Reial decret 2528/1986, de 28 de novembre:

—El penúltim paràgraf de l'art. 23, que faculta l'òrgan de contractació per demanar a l'empresari aclariments sobre certificats i documents presentats a fi de provar la seva capacitat de contractar o per requerir-li documentació complementària.

—El darrer paràgraf de l'art. 25, que regula la manera d'acreditar documentalment la personalitat de les empreses davant l'Administració a l'efecte de contractar.

—El segon i tercer paràgrafs de l'art. 27, que regulen l'acreditació i representació de les empreses que licitin constituint una agrupació temporal.

—Els art. 66 (excepte el seu darrer paràgraf) i 82, que regulen amb detall el contingut dels plecs de prescripcions tècniques particulars i dels plecs de clàusules administratives particulars del contracte d'obres, i l'art. 244 (excepte el tercer paràgraf del núm. 2), que regula els conceptes que han d'incloure's en el plec de bases per als contractes de subministraments.

—El darrer paràgraf de l'art. 97 que,

amb ocasió de la regulació del model de presentació de les proposicions i dels models que les han d'acompanyar, preveu que si no es presenten els documents s'acordarà deixar sense efecte l'adjudicació provisional i la pèrdua de la fiança, i que s'adjudicarà el contracte al millor postor.

—L'art. 100, que regula amb detall la forma i el lloc de lliurament de les proposicions o ofertes contractuals i el seu rebut.

—L'art. 101 (excepte el seu primer paràgraf), que regula la forma, el lloc i el moment de l'obertura de les proposicions per la Mesa de Contractació i la posterior subsanació de defectes.

—L'art. 111, que regula el tràmit d'admissió prèvia en les subhastes.

—L'art. 112, que regula la forma de l'adjudicació provisional i la notificació del seu resultat.

—El quart i el cinquè paràgrafs de l'art. 116, que estableixen regles procedimentals sobre l'actuació de la Mesa de Contractació en els concursos.

Xavier Padrós

**Sentència 146/1993, de 29 d'abril. Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1024/1987, relatiu a la Llei de les Corts d'Aragó de creació, organització i control parlamentari de la corporació aragonesa de ràdio i televisió.**

*Ponent:*

Álvaro Rodríguez Bereijo

El recurs d'inconstitucionalitat es presenta, amb caràcter principal, contra la totalitat de la Llei de les Corts d'Aragó 8/1977, per considerar que no té suficient cobertura competencial i, subsidiàriament, contra diversos preceptes de la mateixa.

Argumenta l'advocat de l'Estat que si bé l'article 37.1.d de l'Estatut d'autonomia d'Aragó atorga a la comunitat autò-

noma competències en matèria de premsa, ràdio i televisió, aquesta atribució es fa condicionada a la reforma de l'Estatut transcortegut el límit temporal de cinc anys per a l'ampliació de competències, o a l'aprovació de les lleis orgàniques de delegació o de transferències, previstes en l'art. 150.2 CE. Atès que cap d'aquestes dues circumstàncies s'ha produït en el moment de la presentació del recurs, la impugnació es fa extensiva a la totalitat de la Llei.

El Tribunal Constitucional rebutja la

impugnació global, considerant que en el moment d'examinar el recurs havia entrat ja en vigor la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, de transferència de competències a les comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via de l'art. 143 CE. L'aprovació d'aquesta norma dóna cobertura competencial a la disposició autonòmica impugnada, de forma que, en el moment de resoldre el recurs, és «*innecesario cualquier pronunciamiento sobre un control de constitucionalidad de la ley en su momento anterior*» (FJ 2).

La controvèrsia resta, doncs, centrada en la impugnació subsidiària relativa a tres preceptes de la Llei aragonesa i a la seva adequació a les bases i termes fixats en l'Estatut de la ràdio i la televisió i en la Llei reguladora del tercer canal.

En aquest context, la sentència estima parcialment el recurs d'inconstitucionalitat i declara nuls els preceptes de la Llei aragonesa en els quals es modifica el «quòrum» d'assistència i la majoria de vots exigibles per a l'adopció d'acords en l'òrgan col·legiat, per considerar-los incompatibles amb l'establert en l'Estatut de la ràdio i la televisió.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional reitera la doctrina exposada en anteriors sentències, segons la qual les previsions legals de les comunitats autònomes no poden modificar els continguts definits en les lleis bàsiques estatals «*como un mínimo indisponible e infranqueable*» (FJ 4). En conseqüència es declaren nuls l'art. 8 i l'art. 11.2 de la Llei aragonesa.

Al contrari, des de la perspectiva del principi de seguretat jurídica, no s'aprecia la inconstitucionalitat de l'art. 22 de la Llei autonòmica, que remet a una normativa estatal derogada. Sobre aquest punt diu el Tribunal: «*Es cierto que dicho principio constitucional obliga al legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa [...] y que tal exigencia se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el legislador estatal y el autonómico. Pero ello no debe llevar, sin más, a una declaración de inconstitucionalidad, pues no puede decirse que la defectuosa técnica legislativa de la Asamblea autonómica conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre respecto del derecho estatal aplicable*» (FJ 6).

Imma Folchi

**Sentència 155/1993, de 6 de maig. Recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra determinats articles de la Llei 13/1989, de 26 de maig, de cooperatives de crèdit.**

*Ponent:*

Eugenio Díaz Eimil

El marc competencial de la present controvèrsia se circumscriu als art. 9.21, 12.6 i 10.1.4 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i a l'art. 149.1.11 de la Constitució.

En aquest sentit considera el Tribunal que en aquest recurs incideix una pluralitat de títols competencials que resulta difícil delimitar en abstracte, perquè

es dóna un encreuament mutu, i que aquesta constatació s'agreuja en el supòsit de les cooperatives de crèdit, les quals inicialment podien ser considerades dins del gènere comú de cooperatives però que per la seva especialitat, derivada de l'activitat creditícia, s'han acabat incorporant al gènere de les entitats o establiments de crèdit, i així es desprèn de l'evolució normativa que s'ha produït d'ençà del Decret 2860/1978, de 3 de novembre, i en concret el Reial decret legislatiu

1268/1986, de 28 de juny, i la Llei 3/1987, de 2 d'abril.

D'acord amb l'anterior entén el Tribunal Constitucional que la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de cooperatives s'ha de conjugar amb la competència de l'Estat, també exclusiva, de fixar les bases de l'ordenació del crèdit i que aquestes bases han de contenir tant les normes reguladores de l'estructura, l'organització interna i les funcions dels diferents intermediaris financers, com les que regulin aspectes fonamentals de l'activitat d'aquests intermediaris, si bé les referides bases han de possibilitar l'execució de les competències autonòmiques de desenvolupament legislatiu i execució.

D'acord amb la doctrina enunciada, el Tribunal analitza cadascun dels articles impugnats i arriba a les conclusions següents:

L'art. 3.3, paràgraf segon, no pot tenir caràcter bàsic de l'ordenació del crèdit ja que l'expressió «crèdit agrícola» no s'imposa obligatòriament, i pel seu propi caràcter genèric aquesta expressió no pot caracteritzar el sector del crèdit oficial.

L'art. 4.2, paràgraf segon, no vulnera les competències de la Generalitat de Catalunya ja que en ésser les cooperatives de crèdit institucions de crèdit la definició d'aquestes, i per tant la determinació d'un aspecte estructural d'aquesta definició, com és la possibilitat o no de realitzar operacions actives amb tercers, resulta un aspecte essencial de l'ordenació del crèdit, perquè acota la matèria i serveix com a element bàsic delimitador de competències.

L'art. 8.3.b no pot ésser considerat bàsic ja que la previsió que conté aquest precepte sobre l'aplicació del benefici no té res a veure amb el finançament de la solvència de la cooperativa o amb la procecció dels criteris de tercers.

Per contra, l'art. 5.1, primer incís,

que estableix l'autorització prèvia del Ministeri d'Economia i Hisenda per a la constitució d'una cooperativa de crèdit, sí que és bàsic perquè, com ja ha declarat el Tribunal, la competència estatal sobre les bases de l'ordenació del crèdit engloba també aspectes purament executius quan es trobin afectats interessos supraautonòmics.

Els art. 5.2, 9.9 i 10, paràgraf 2, també han d'ésser considerats bàsics perquè la necessitat de procedir a la inscripció de les cooperatives de crèdit en els corresponents registres del Banc d'Espanya és un complement lògic i indispensable per assegurar la necessària uniformitat en l'aplicació de la llei.

L'article 9, paràgraf primer del núm. 2 i 4, en establir una especificació autonòmica de desplegament i concreció de l'estructura orgànica i funcional interna de les Cooperatives de Crèdit, no pot ésser bàsic.

D'acord amb les consideracions anteriors, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalitat de la disposició final segona de la Llei impugnada i estableix com a bàsics els art. 3.3, paràgraf segon; 8.3, paràgraf b, i l'article 9, paràgraf primer, del núm. 2 i 4, i desestima el recurs en la resta.

En la Sentència comentada es va formular un vot particular del magistrat Carles Viver Pi-Sunyer, al qual es va adherir el magistrat Luis López Guerra. El dissentiment d'aquests magistrats es concreta en els art. 5.1, 5.2 i 8.3, i consideren sobre això i, en primer lloc, que l'autorització prèvia a la constitució d'una cooperativa de crèdit que atorga el Ministeri d'Economia i Hisenda no pot ser inclosa entre les bases de l'ordenació del crèdit perquè es tracta d'un acte de mera execució que té naturalesa reglada i, en segon lloc, la previsió per la qual es condiciona la destinació dels beneficis que queden a disposició de l'Assemblea Ge-

neral de les Cooperatives no afecta la sol·lència d'aquestes entitats sinó que es refereix a un aspecte del seu règim orgànic

i de funcionament i, per tant, tampoc no pot tenir caràcter bàsic.

Mercè Curull

**Sentència 156/1993, de 25 de maig. Legislació civil, veïnatge civil i testimonis testamentaris (art. 149.1.8 CE). Decret legislatiu 79/1990, de 6 de setembre, del Govern balear. Text refós de la Compilació de dret civil de les Illes Balears. Art. 2.1 i 52 de la Compilació.**

*Ponent:*

José Vicente Gimeno Sendra

En aquesta Sentència es reitera el criteri ja contingut en la Sentència 88/1993, de 12 de març, pel que fa referència a l'abast competencial de les comunitats autònomes que han assumit competències en matèria de legislació civil. Conseqüentment, cal remetre's en aquest aspecte a les observacions ja formulades en ocasió del comentari a la Sentència de referència.

En un altre ordre, la Sentència tracta l'examen del contingut i l'abast de la competència de l'Estat quant a l'establiment de normes per resoldre conflictes de lleis segons determina l'art. 149.1.8 de la Constitució. En aquest punt, cal assenyalar que la Llei impugnada substituïa el criteri de veïnatge civil pel criteri de residència administrativa com a fil de connexió quant a l'aplicació del Codi civil o del dret civil foral balear. Així, l'art. 2.1 de la citada Llei preceptuava que les normes de dret civil balear tindrien eficàcia en el territori de la Comunitat Autònoma, essent aquestes normes d'aplicació a aquells que tinguin residència en la comunitat sense necessitat de provar el seu veïnatge civil.

El Tribunal Constitucional entén que la substitució realitzada per la Llei impugnada del veïnatge civil per la residència com a element de connexió i determinant del dret civil aplicable resulta

contradictòria amb el tenor expressat en l'art. 149.1.8 de la Constitució, en assenyalar-se en aquest precepte que en qualsevol cas és competència exclusiva de l'Estat la determinació de les regles relatives a l'aplicació i l'eficàcia de les normes jurídiques per així, amb les normes, *resoldre conflictes de lleis*, entenent particularment que les normes relatives a la determinació del veïnatge civil queden integrades en el conjunt normatiu cridar a resoldre els conflictes de llei i, en conseqüència, en l'àmbit competencial exclusiu de l'Estat.

Conseqüentment, l'expressat art. 2.1, en substituir el criteri de veïnatge civil pel de residència afectarà directament un punt de connexió per a la determinació de l'estatut personal, incidint a través d'aquesta alteració en el disseny d'un element essencial del dret interregional, àmbit aquest que l'ordenament constitucional integra en el conjunt de normes per resoldre els conflictes de lleis. És a dir, el veïnatge constitueix el criteri d'apreciació de la subjecció a qualsevol dels règims jurídics civils que poden coexistir en el territori de l'Estat espanyol i, com a punt de connexió, en resulta determinant per a la identificació de la llei personal en els conflictes que puguin aparèixer a resultes d'aquesta coexistència normativa d'ordenaments civils, la resolució dels quals s'articula per mitjà dels art. 14.1 i 16.1.1. del Codi civil. En alterar aquest punt de connexió i, essent aquest punt de

connexió element nuclear del conjunt normatiu cridat a resoldre els conflictes de lleis, competència atorgada amb caràcter exclusiu a l'Estat, la norma esdevé inconstitucional.

A diferents resultats arriba el Tribunal Constitucional pel que fa a la regulació efectuada per la Llei balear en el seu art. 52 en exigir la intervenció de testimonis en els testaments atorgats davant notari. En aquest ordre, el Tribunal Constitucional entén que l'establiment de formes,

requisits i solemnitats de les disposicions testamentàries no pot integrar-se en l'àmbit competencial de l'Estat referit a l'ordenació dels instruments públics (art. 149.1.8 CE), per tal com aquest aspecte no comporta l'ordenació d'aquesta matèria sinó l'establiment d'una solemnitat del mateix acte jurídic que és el testament i que s'integra dins del concepte de legislació civil.

Carles de Alfonso

**Sentència 159/1993, de 6 de maig (BOE de 28 de maig). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 2709/1992. Promogut per 54 senadors contra determinats preceptes de la Llei del Parlament basc 4/1992, de 17 de juliol, de policia del País Basc.**

*Ponent:*

Julio Diego González Campos

Un grup de senadors del Grup Popular impugnen la Llei basca (art. 2, 24, 107.4, 109 i 110 i connexos) per considerar que vulnera una garantia institucional de l'existència del *Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava* que es derivaria de la connexió de la disposició addicional primera de la Constitució amb els art. 17.5 i 37.2 de l'Estatut d'autonomia del País Basc. La Llei integra el *Cuerpo de Miñones* dins de la policia autonòmica basca, i passa a ser una secció d'un servei de l'Ertzaintza.

Segons els recurrents, de les normes esmentades es derivaria una garantia institucional de les institucions del dret foral, entre les quals, evidentment, es trobarien els *Miñones* d'Àlaba, lligats tradicionalment al territori foral alabès. Aquest cos, en existir en el moment de l'elaboració de l'Estatut (i ser reconegut en el seu art. 17.5 i al Reial decret 2903/1980, de 22 de desembre, de regulació dels Cossos de *Miñones* i *Miqueletes*

de les diputacions forals d'Àlaba, Guipúscoa i Biscaia), no podria desaparèixer i ser integrat en un altre cos. Ja que, si bé el mateix text estatutari (art. 17.5) facultava les institucions basques per «*refundir en un solo Cuerpo*» tots els cossos dependents de les diputacions basques o per «*proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas*» (per la policia autonòmica), aquesta competència autonòmica té un límit: «*el de no vaciar de tal manera la institución o el derecho histórico que se le prive de su contenido esencial y de la imagen que le permite ser reconocido por la sociedad en un determinado momento y lugar*». Aquest límit és veu ultrapassat quan l'esmentat cos esdevé una secció de la policia autonòmica (art. 107.4) amb funcions limitades a funcions de representació, de protecció de personalitats i béns, i de policia administrativa de la Diputació Foral d'Àlaba (art. 109). Això es fa, a més, sense el consentiment explícit de la Diputació Foral d'Àlaba.

L'advocat de l'Estat, per la seva banda, creu que els drets dels territoris històrics

són condicionats i vehiculats per l'Estatut d'autonomia del País Basc. Com que aquest text (art. 17.5) preveu la possibilitat de refundre o reorganitzar en un únic cos els que inicialment constituïen la policia autonòmica, i únicament garanteix la subsistència dels *Miñones* i dels *Miqueletes* als efectes tradicionals i de representació, l'únic que ha fet el Parlament basc ha estat escollir una de les dues possibilitats (la refundició) que li oferia l'Estatut per a l'organització de la Policia basca a partir dels cossos provincials que la integraven en un primer moment. D'altra banda, la dependència dels *Miñones* no ha estat canviada per la Llei, ja que des del primer moment que van passar a formar part de la policia autonòmica van estar sota les ordres del Govern basc.

La representació del Govern basc defensa la constitucionalitat de la Llei amb uns arguments molt similars als de l'advocat de l'Estat. Afegeix alguna referència a la Llei basca de territoris històrics (27/1983, de 25 de novembre) que únicament estableix com a competència dels aquests territoris el «*régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales, Miñones y Miqueletes dependientes a efectos de representación y tradicionales de las Diputaciones Forales, sin perjuicio de las facultades que correspondan al Gobierno Vasco, como mando supremo de la Policía Autónoma*». A més, s'al·lega que la mateixa possibilitat estatutària de refundre els cossos inicialment integrants de la policia autonòmica posa en dubte la continuïtat dels cossos pre-existents, si més no com a tals. Per això, «*se ha de considerar que lo que se viene a preservar es la imagen identificable de ese régimen foral tradicional tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder, pero en modo alguno se asegura un contenido tal y como hasta el momento había sido desempeñado*». Arguments paral·lels presenta el representant del Parlament basc.

El Tribunal Constitucional repassa el contingut de l'Estatut basc, analitza el significat del seu contingut en la matèria objecte d'aquest recurs (FJ 3), i no troba cap vulneració per part de la Llei, ja que ni s'exigeix el consentiment de les diputacions forals per a la refundició dels cossos inicialment integrants de la policia autonòmica (FJ 4), ni es garanteix un contingut essencial més enllà de la seva subsistència a efectes representatius i tradicionals, cosa que sí que respecta la Llei impugnada.

D'altra banda, el Tribunal no accepta el Reial decret 2903/1980, al·legat pels impugnants, com a vehicle d'actualització del règim foral en matèria de policia que pugui limitar posteriorment la voluntat de les institucions basques més enllà del contingut estatutari (FJ 5).

Posteriorment el Tribunal, reprenent alguna jurisprudència seva anterior, recorda la relació entre el règim foral i l'Estatut d'autonomia, en els següents termes: «*es el Estatuto el elemento decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere*». Així, encara que «*como afirmó el Tribunal en la Sentencia 11/1984, la delimitación de las competencias de los territorios históricos podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos. Pero si esa investigación podría contribuir a facilitar la solución de conflictos competenciales en caso de duda, imprecisión o aparente concurrencia, no resulta en modo alguno admisible que pueda sustituir o desplazar los mandatos estatutarios o legales que actualizan el régimen foral, ni cabe sostener que ese régimen deriva única y directamente de una legitimidad histórica, independientemente de las normas que lo actualicen*» (FJ 6). És a dir, si l'Estatut permet la refundició dels cossos de policia foral en un cos únic de la policia autonòmica, i la Llei autonòmica ho ha fet, convertint-los en seccions d'a-



questa policia, «*las funciones específicas de tales Secciones no pueden ser las que pertenecen a la Policía Autónoma, por más que alguna o algunas hayan correspondido históricamente a los Cuerpos de la Policía Foral*», és a dir, «*no puede pretenderse que el Legislador deba privar a la Policía Autónoma resultante de la*

*refundición estatutariamente autorizada de aquellas funciones congruentes con la misión que le asigna el art. 17.1 EAPV para conferirles a las Policías locales que históricamente las hubieran ostentado...*» (FJ 6).

Francesc Guillén

Sentència 167/1993, de 27 de maig. Conflicte positiu de competència núm. 994/1986. Ús d'equips i d'aparells radioelèctrics i condicions per a l'establiment i règim d'estacions radioelèctriques.

*Ponent:*

Vicente Gimeno Sendra

El Govern basc promou el conflicte positiu de competències contra el Reial decret 780/1986, d'11 d'abril, pel qual es modifica l'art. 2.1 i la disposició final del Reial decret 2740/1982, de 3 de setembre, relatiu a l'ús d'equips i d'aparells radioelèctrics i a les condicions per a establiments i règims d'estacions radioelèctriques.

La disposició recorreguda estableix que serà necessària l'autorització administrativa de la Direcció General de Telecomunicacions del Ministeri de Transport, Turisme i Comunicacions per a la tinença i l'ús d'equips i aparells radioelèctrics, com també per establir i fer funcionar una estació radioelèctrica o una xarxa d'estacions radioelèctriques. No obstant això la mateixa norma fixa certes excepcions al règim d'autorització administrativa preceptiva, excepcions que emparen els equips instal·lats per RENFE i per l'ens públic de Radiotelevisió Espanyola i les seves societats estatals, RNE, Ràdio Cadena Espanyola i TVE.

L'objecte de la controvèrsia se centra, doncs, en la petició de l'executiu autonòmic que s'inclouguin els serveis de la TV basca i dels ferrocarrils bascos en les excepcions al sistema d'autorització ad-

ministrativa establert, de manera que l'administració autonòmica no estigui sotmesa a un règim d'autoritzacions —com pot estar-ho un particular—, sinó que estigui sotmesa al mateix règim que els ens públics dependents de l'Administració de l'Estat i si escau, al sistema de coordinació administrativa que correspongui.

El conflicte de competències es planteja des d'una òptica en certa mesura atípica, atès que no existeix una autèntica *vindictio potestas*. Segons la tesi del Govern basc, es tracta d'un supòsit d'exercici indegut d'un títol competencial de l'Estat, de manera que vulnera l'ordre de competències, en produir una disminució de l'àmbit de competències d'execució del País Basc, respecte a les matèries de «transport per via fèrria» i de «radiodifusió i TV».

El Tribunal Constitucional resol el conflicte de competències encarant, en primer lloc, les excepcions processals oposades pel Govern de l'Estat respecte de l'admissió del recurs. En aquest sentit, ratifica la tesi, ja sostinguda des de la Sentència 26/1982 (FJ 1), sobre la indisponibilitat de les competències, de manera que «*en el campo de los conflictos constitucionales la no impugnación de una disposición general por el Estado o las Comunidades Autónomas cuyas competencias hayan*

*podido verse afectadas no implica en modo alguno la imposibilidad de instar un conflicto sobre el mismo objeto en relación con cualquier disposición o acto ulterior, aun cuando sea una mera reproducción o una modificación o ampliación de aquélla»* (FJ 2).

Destaca, així mateix, el Tribunal Constitucional que no poden excloure's de l'àmbit del conflicte de competències els supòsits excepcionals en què, si bé no es produeix una *vindicatio potestatis* en sentit estricte, sí que hi ha una pretensió basada en l'alteració de l'ordre constitucional de competències, en virtut de la constricció il·legítima de l'esfera de competències d'una Administració territorial a causa de l'exercici indegut de la competència per part d'una altra.

En aquest sentit, afirma el Tribunal que *«el conflicto de competencias no es, en sí mismo, un proceso impugnatorio de normas sino un cauce para la resolución de controversias competenciales que se entabla por el Ente actor frente a una concreta disposición, resolución o acto y que tiene por finalidad garantizar que los sujetos de estos conflictos respeten el orden constitucional de competencias»* (FJ 2).

Resoltes les qüestions d'ordre procesal, el Tribunal afronta el problema de fons plantejat en el conflicte, resolent en aquest cas en termes contraris als sostinguts per la representació del Govern basc.

Considera la Sentència que la disposició recorreguda es perfectament ajustada a la CE i a l'Estatut d'autonomia, atès que es dicta en exercici de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de radio- comunicació i telecomunicació de l'art. 149.1.21 CE. L'exigència de l'autorització administrativa de la Direcció General de Telecomunicacions no incideix en l'exercici de les llibertats d'informació i d'expressió ni afecta la gestió dels ferrocarrils bascos. *«Por lo demás —afirma el Tribunal— no se advierten fácilmente los motivos conforme a los cuales puede afirmarse que el sometimiento al régimen general de autorización administrativa ha de entrañar en este ámbito un injustificable obstáculo al ejercicio de las competencias autonómicas»* (FJ 3).

Tanmateix, el reconeixement d'aquesta competència estatal no s'oposa al dret dels ens públics de radiotelevisió basca i dels ferrocarrils bascos de recórrer als tribunals ordinaris si se'ls neguen les preceptives autoritzacions administratives per a l'ús d'equips i aparells radioelèctrics de forma arbitrària o amb desviació de poder (FJ 3, *in fine*).

D'acord amb això, la sentència declara que les competències controvertides corresponen a l'Estat.

Imma Folchi

**Sentència 168/1993, de 27 de maig, sobre determinats preceptes de la Llei 31/1987, de 18 de desembre, d'ordenació de les telecomunicacions.**

*Ponent:*

Álvaro Rodríguez Bereijo

*Vot particular:*

José Gabaldón López

La Sentència objecte de comentari resol tres recursos d'inconstitucionalitat acumulats presentats contra diversos pre-

ceptes de la Llei d'ordenació de les telecomunicacions pels governs de la Generalitat de Catalunya, de la Junta de Galícia i de Canàries, respectivament.

Les tres impugnacions —substancialment coincidents quant als articles que són objecte de recurs— es fonamenten també en motius comuns, susceptibles de resumir-se en dos. El primer d'ells es refereix al títol

competencial invocat com a cobertura de la norma estatal, atès que segons el seu art. 1 aquesta es fonamenta en la competència de l'art. 149.1.21 CE, que atribueix a l'Estat competència exclusiva en matèria de telecomunicacions i radiocomunicació, mentre que els executius autonòmics actors consideren que la matèria «radiodifusió» es pròpia de l'art. 149.1.27 CE, que regula com a competència compartida «el règim de la ràdio i la TV». Com a conseqüència d'aquest raonament, s'al·lega en les demandes que l'Estat no pot esgotar tota la regulació en matèria de radiodifusió sonora i que la major part dels preceptes impugnants desborden el contingut del concepte «bàsic», per atribuir a l'Estat facultats de desenvolupament legislatiu i d'execució pròpies de les comunitats autònomes.

El segon motiu principal d'impugnació es fonamenta en el tractament diferent que la Llei dona als serveis de radiodifusió, segons que les emissions es produeixin en ones mètriques amb modulació de freqüència o en ones mitjanes, llargues o curtes, excloent-ne, excepte en les primeres, tota competència autonòmica, sense que ni la CE ni els estatuts d'autonomia habilitin per introduir la limitació esmentada.

Per resoldre els motius d'impugnació adduïts, el Tribunal Constitucional fa una puntualització entre els conceptes de «telecomunicació», i de «radiocomunicació», emprats per l'art. 149.1.21 CE, com a suport de la competència exclusiva estatal, i els conceptes de «ràdio» i «TV», que l'art. 149.1.21 CE utilitza com a àmbit material per a la definició d'una competència compartida entre l'Estat i les comunitats autònomes.

En aquest sentit, i després de fer una anàlisi exhaustiva de la jurisprudència constitucional dictada sobre l'art. 149.1.27 CE, conclou el Tribunal Constitucional que el títol de l'art. 149.1.21 CE —vir-

tualment més expansiu que l'altre— «ha de ser interpretat restrictivament, per evitar una exclusió de les competències autonòmiques sobre ràdio i TV» (FJ 4, *in fine*).

Però feta aquesta afirmació, el fonament de delimitació entre una i altra matèria s'estableix diferenciant els aspectes de la radiodifusió connectats amb les llibertats i els drets fonamentals de l'art. 20 CE —en els quals preval la consideració de la ràdio i la TV com a mitjà de comunicació social—, i que troben fonament en l'art. 149.1.27 CE a l'efecte de distribució de competències, d'aquells altres aspectes relatius a la regulació de les característiques tècniques de suport de la ràdio i de la TV —això és, les ones radioelèctriques o electromagnètiques—, les quals resten dins de la matèria «radiocomunicació», pròpia de la competència exclusiva estatal de l'art. 149.1.21 CE per regular el domini públic radiolèctric.

Sobre la base d'aquest criteri, el Tribunal Constitucional rebutja les impugnacions relatives a l'art. 26 LOT, per considerar que la reducció de les competències autonòmiques en l'àmbit de les emissores de freqüència modulada té una fonamentació de caràcter tècnic, derivada, d'una banda, de l'extensa cobertura territorial de les emissions en ona curta, que fàcilment depassarien el territori autonòmic, i, d'altra banda, de la limitació del nombre d'emissores d'ona llarga que té assignades l'Estat espanyol, en virtut dels acords internacionals vigents (FJ 5).

Per consegüent, el Tribunal Constitucional considera plenament ajustades a la Constitució les previsions de la LOT que reserven a l'Estat la totalitat de facultats normatives i executives, concessionals i d'inspecció relatives a les emissores d'ona llarga i d'ona curta.

Igualment, considera ajustades a la Constitució les previsions de la disposició addicional sisena de la LOT, que esta-

bleix uns requisits per ser titular d'una concessió d'algun servei públic de radiodifusió sonora i que regula determinats aspectes de la naturalesa de la concessió, previsions aplicables també a les emissores d'FM, malgrat el reconeixement de la competència autonòmica sobre aquesta matèria. En aquest cas, a criteri del Tribunal, les limitacions a les atribucions autonòmiques troben el seu fonament en la naturalesa de les competències assumides pels estatuts, les quals resten condicionades per les bases i els termes fixats en la legislació estatal, que pot regular certs requisits de la concessió, com són les limitacions al nombre d'emissores que poden adjudicar-se a un mateix titular o la durada màxima de les concessions (FJ 9).

En definitiva, la Sentència objecte de comentari rebutja els recursos d'inconstitucionalitat plantejats, bé sigui per l'aplicació de l'art. 149.1.21 CE, bé sigui mitjançant la interpretació de l'art. 149.1.27 CE que, segons declara el mateix Tribunal, actua també com a fonament competencial de la norma impugnada.

Aquesta Sentència va donar lloc a la formulació d'un vot particular referit es-

pecialment al parer majoritari del Tribunal sobre l'art. 26 i la disposició addicional sisena de la norma impugnada, respecte de les quals, i segons el vot particular esmentat, els recursos d'inconstitucionalitat haurien d'haver estat acceptats.

D'acord amb el vot particular, que recull bona part de les tesis sostingudes en les impugnacions presentades, l'art. 26 i la disposició addicional sisena de la LOT «han extès les seves normes reguladores a aspectes jurídics de la concessió d'emissores... per als quals el títol competencial invocat no atorga a l'Estat competència exclusiva».

En aquest sentit, la competència exclusiva de l'Estat sobre serveis de radiocomunicació (*ex-art.* 149.1.21 CE) dóna cobertura a la regulació dels aspectes tècnics de la radiodifusió —com són l'atribució de freqüències— però no habilita per a la regulació integral dels aspectes jurídics —com són els mòduls de gestió del servei— en els quals s'ha de deixar un àmbit per al desenvolupament normatiu per part de les comunitats autònomes.

Imma Folchi

**Sentència 186/1993, de 7 de juny (BOE de 5 de juliol). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 887/1986, promogut per 51 senadors contra determinats articles de la Llei de l'Assemblea d'Extremadura 1/1986, de 2 de maig, sobre la devesa d'Extremadura.**

*Ponent:*

Fernando García-Mon y González-Regueiral

La Sentència objecte d'aquest comentari presenta una similitud substancial amb la que va resoldre al seu dia el cas de la reforma agrària andalusa (Sentència 37/1987, de 26 de març), ja que parteix del mateix pressupòsit que la Llei andal-

lusa, és a dir, el caràcter no exclusiu de la competència legislativa sobre expropiació forçosa a favor de la Comunitat Autònoma, i regula supòsits en què es pot qualificar una finca en aprofitament deficient, a l'efecte de l'expropiació. Al mateix temps, crea un impost sobre aquestes deveses amb una funció extrafiscal. Però, a més, perquè el Tribunal Constitucional resol el recurs d'inconstitucionalitat,

promogut pel mateix senador comissionat que en el cas de la reforma agrària andalusa, mitjançant l'èmfasi en la seva doctrina precedent.

Així, ens trobem davant supòsits analitzats amb anterioritat pel Tribunal i «*la respuesta que ahora deba darse a la impugnación [...] se encuentra ya prácticamente determinada por la doctrina contenida en la referida Sentencia 37/1987*» (FJ 1). No obstant això, el Tribunal Constitucional passa a analitzar les qüestions següents: a) La imputació d'inconstitucionalitat que efectuen els recurrents per extralimitació competencial en matèria d'expropiació forçosa de la Comunitat autònoma d'Extremadura; b) La infracció possible del principi de tractament uniforme, que correspon fixar a l'Estat per garantir la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets, i c) L'anàlisi de la figura tributària «Impost de deveses qualificades en aprofitament deficient», pel que fa a la finalitat que persegueix i al fet imposable que grava.

#### A. Inconstitucionalitat per extralimitació competencial en matèria d'expropiació forçosa

La Llei sobre la devesa introdueix circumstàncies determinants que donen origen a l'exacció de l'import regulat en aquesta mateixa Llei i, si s'escau, per interès social, a l'expropiació en ús o a l'expropiació forçosa de la finca (art. 20). Ara bé, segons el parer dels recurrents, per a la fixació i la delimitació d'aquestes circumstàncies, la Comunitat Autònoma no té competència normativa, que la Constitució atribueix amb el caràcter d'exclusiva a l'Estat (art. 149.1.18 CE).

El Tribunal Constitucional no admet l'argument i assenyala l'adequació a l'ordenament constitucional de la Llei extremenya, en restar intactes el règim de garanties expropiatòries de caràcter patri-

monial i de procediment que estableix la legislació de l'Estat (Llei 34/1979, de 16 de novembre, de finques millorables manifestament), sobre les quals, diguem-ho de passada, la Llei autonòmica no es pronuncia. Amb això la previsió constitucional resta salvada i, al mateix temps, la intervenció normativa autonòmica és possible:

«*La reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que proceda aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla debe servir*» (FJ 2, en relació amb les Sentències 37/1987 i 17/1990, cas Llei del Parlament de Canàries 10/1987, d'aigües).

#### B. Infracció del principi d'igualtat i de tractament uniforme

La Llei impugnada infringiria el principi d'igualtat, que garanteix l'art. 14 CE, ja que afecta el règim de la propietat sobre determinats béns: finques rústiques de més de cent hectàrees de superfície que siguin susceptibles, segons la seva destinació agrària més idònia, d'un aprofitament ramader en règim extensiu, és a dir, de les deveses (art. 1 Llei). A més, no es gravaria amb l'impost tots els béns productius, independentment del seu caràcter, que incompleixin una funció social, ni tan sols l'espècie dels agraris, independentment de la seva superfície. Amb això, tindria lloc un tractament desigual sense cap motiu que el justifiqui i contrari al principi d'igualtat. I es vulneraria el principi de tractament uniforme, ja que no s'obtidria el mateix tractament a tot el territori de l'Estat en ser subjecte a diferents legislacions el règim de la propietat sobre finques rústiques amb les característiques esmentades.

El Tribunal Constitucional assenyala

que el principi d'igualtat no imposa ni que totes les comunitats autònomes tinguin les mateixes competències, ni que hagin d'exercir-les amb resultats o continguts idèntics: *«semejante uniformidad, ciertamente, sería incompatible con la autonomía constitucionalmente garantizada, de manera que, en lo que se refiere al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales, lo que la Constitución impone es una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, pero no, desde luego, una absoluta identidad en las mismas»* (FJ 3). En aquest cas, no tindria lloc una desigualtat de posicions jurídiques fonamentals en l'exercici dels drets i els deures relatius a la propietat privada entre els ciutadans de les diferents parts del territori, i s'ha d'entendre que tampoc no tindria lloc aquesta desigualtat entre els diferents titulars dels diferents béns productius (siguin agraris o no, siguin de més de cent hectàrees o no).

C. *Anàlisi de la figura tributària «Impost de deveses qualificades en aprofitament deficient», pel que fa a la finalitat que persegueix i al fet imposable que grava*

La Llei autonòmica configura un tribut de caràcter directe, real i periòdic, amb fins no fiscals (art. 21). Els recurrents discuteixen:

1. La mateixa naturalesa de la figura tributària, que no grava un fet positiu (l'obtenció d'un rendiment per l'aprofitament de la devesa), ans el contrari, la no-producció d'un determinat rendiment potencial; que no té en compte la capacitat retribuïdora del subjecte passiu per determinar la quota tributària; i que, finalment, no té una finalitat fiscal, amb la qual cosa participa de la naturalesa dels arbitris amb fins no fiscals, propis de les entitats municipals, sense ser de la competència autonòmica la creació de tributs amb aquesta finalitat.

2. La possible existència de situacions de doble imposició, a causa de quedar gravat dues vegades el mateix fet imposable: a) Si el fet imposable és la tinença de deveses qualificades en aprofitament deficient, ja quedaria gravat per l'Impost estatal sobre el patrimoni; b) Si es tractés de gravar la percepció d'una renda potencial, per la Contribució territorial rústica, i c) Si fos el rendiment agrari real, per l'Impost sobre la renda.

El Tribunal Constitucional referma, d'entrada, la seva doctrina anterior, *«reproducible en su integridad para la resolución de la impugnación efectuada»*. I a continuació assenjala la constitucionalitat de l'establiment d'impostos amb finalitat extrafiscal per part de les comunitats autònomes, sempre que s'adeqüin a les previsions constitucionals, estatutàries i financeres (que conté la LOFCA). La Comunitat Autònoma pot crear un impost que procuri d'alguna manera dissuadir els propietaris, els titulars de les finques, dels incompliments a les obligacions inherents a la funció social que la propietat de la terra ha de complir per mandat constitucional. L'Impost grava, naturalment, la no-producció d'una determinada renda, si aquesta és possible, cosa que indica clarament una capacitat econòmica en el titular d'aquesta renda virtual o potencial que es deixa de percebre.

Respecte al segon motiu al·legat, la prohibició de doble imposició en gravar-se el mateix fet imposable per dos tributs diferents, el Tribunal descarta el supòsit. Primer, en relació amb la Contribució territorial rústica i pecuària (Impost de béns immobles, a partir de la Llei reguladora de les hisendes locals), ja que es tracta d'un tribut local, respecte al qual no pesa la prohibició de tributació doble pels mateixos fets imposables, prescrita a la LOFCA exclusivament per al concurs entre tributs estatals i tributs autonò-

mics. En segon lloc, en relació amb l'Impost sobre el patrimoni, ja que el fet imposable en aquest cas és constituït per la titularitat d'un patrimoni net, mentre que en l'Impost autonòmic el fet imposable el constitueix la qualificació de la finca en aprofitament deficient. Es tracta d'una selecció de fets imposables diferents, efectuada per normes diferents, sobre una mateixa matèria impositiva (entesa com a font de riquesa, renda o element de l'activitat econòmica que els legisladors decideixen sotmetre a imposició). En conseqüència, és constitucionalment admissible que el legislador estatal i el legislador autonòmic, respecte a una mateixa matèria impositiva, seleccionin *«distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imposables, determinantes a su vez de figuras tributarias distintas»* (FJ 4.c).

Finalment, hem de remarcar algun dels aspectes de la Sentència, interessant ja que es manté una línia d'interpretació consolidada en el temps, que parteix de sotmetre la propietat als límits que imposa el legislador per tal d'aconseguir un compliment correcte de la seva finalitat social (art. 33.2 CE).

No obstant això, la novetat no rau en aquest plantejament, que el Tribunal Constitucional ha seguit en Sentències com ara la 111/1983 i 166/1986, per les quals es va resoldre sobre l'expropiació de RUMASA, tot analitzant especialment l'instrument normatiu utilitzat per incidir en el dret de propietat del cas concret; o en l'esmentada Sentència 37/1987, precedent de la Sentència que ens ocupa, no s'entra en la qüestió fonamental de com afectava la Llei de la Comunitat Autònoma d'Andalusia 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària, el règim de la propietat o a la llibertat d'empresa reconeguda en l'art. 38 de la Constitució, o el que és el mateix, què és i com s'havia d'entendre el contingut essencial del dret de propietat i quines podien ser les limitacions

a l'activitat empresarial agrícola imposades per la funció social de la propietat.

Aquí no es tracten directament aquestes qüestions, nuclears sens dubte, però sí que se'n reproduïxen d'altres, relatives a la competència normativa autonòmica en una matèria (expropiació forçosa) de competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1.18 CE) i a la capacitat autonòmica per crear tributs propis amb fins no fiscals (o no exclusivament i principalment fiscals).

Per al Tribunal, la reserva constitucional a favor de l'Estat sobre legislació d'expropiació forçosa no exclou la intervenció legislativa de la Comunitat Autònoma, dins el seu àmbit competencial, per determinar les causes d'expropiació o els fins d'interès públic que es persegueixen. Competeix en exclusiva a l'Estat la fixació dels criteris d'avaluació dels béns que hagin de ser expropiats i la determinació de les garanties expropiatòries de caràcter patrimonial i procedimental, amb la qual cosa quedaria salvaguardat el principi d'igualtat i de tractament uniforme a nivell territorial. En conseqüència, s'opta per una interpretació favorable al principi autonòmic enfront d'interpretacions rigoristes/maximalistes del principi d'igualtat i del principi de tractament uniforme, que impossibilitarien la més mínima intervenció de les comunitats autònomes i deixarien reduïda l'autonomia a un simple nominalisme.

Davant la interpretació que tendeix a una identitat absoluta de posicions jurídiques entre els ciutadans i els territoris que integren l'Estat, el Tribunal Constitucional acull el concepte d'igualtat de les posicions jurídiques fonamentals, la qual cosa no implica un tractament jurídic uniforme dels drets i els deures dels ciutadans a totes les matèries i a tots els territoris. La igualtat, entesa com a uniformitat, és incompatible amb l'autonomia.

José Algarrada

**Sentència 204/1993, de 17 de juny. Conflicte positiu de competència promogut pel Govern de la Nació contra determinats preceptes del Decret 8/1986, de 10 de febrer, pel qual es desplega la Llei 1/1985, de 25 d'octubre, de cooperatives de la Comunitat Valenciana, en matèria de cooperatives de crèdit.**

*Ponent:*

José Gabaldón Pérez

L'objecte d'aquest conflicte competencial és si determinades previsions del Decret 8/1986, de 10 de febrer, de la Comunitat Valenciana envaeixen la competència que sobre legislació mercantil i bases de l'ordenació del crèdit té atribuïda l'Estat en mèrits de l'art. 149. 1, apartats 6 i 11 de la CE.

Sobre això el Tribunal Constitucional considera que la solució a aquesta controvèrsia no es resol amb la invocació del títol competencial estatal de legislació mercantil ja que el que ha de primar en el present supòsit és la singularitat de les cooperatives de crèdit, com a entitats de crèdit que són i, a aquest efecte, conjugar la competència exclusiva de la Comunitat Valenciana en matèria de cooperatives que li atorguen els art. 32.1.4 i 34.1.6 del seu Estatut amb la també competència exclusiva de l'Estat en relació amb les bases de l'ordenació del crèdit que li reconeix l'art. 149.1.11 de la CE.

En aquest sentit el Tribunal invoca la seva jurisprudència continguda en la Sentència 155/1993, segon la qual a les cooperatives de crèdit l'especialitat derivada de la seva activitat creditícia les ha assimilat i acabat d'incorporar al gènere de les entitats o establiments de crèdit.

D'acord amb la tesi anterior, el Tribunal considera que la controvèrsia suscitada sobre les operacions de les cooperatives amb tercers que regula l'art. 3 del Decret impugnat es dilucidarà sobre la base de determinar si aquesta regulació pot tenir la consideració de bàsica. I en aquest sentit es pronuncia i argumenta que en tractar-se aquella previsió d'una

matèria íntimament relacionada amb la configuració i definició de les cooperatives de crèdit, se li ha d'atribuir el caràcter de bàsic i l'ordenació del sector creditici i que, per tant, resulta aliena a l'àmbit competencial de la Comunitat Autònoma Valenciana.

Així mateix, l'autorització per ultrapassar els límits de concentració de riscos que estableix l'art. 6 del Decret objecte de recurs també ha de tenir la consideració de bàsica ja que, en opinió del Tribunal Constitucional, tot i que es pogués considerar aquesta autorització com a acte d'execució, aquesta circumstància no l'exclouria de l'àmbit de les bases de l'ordenació del crèdit, atès que, com ja va apuntar en les STC 135/1992 i 178/1992, la competència estatal sobre aquestes bases pot abastar també aspectes merament executius quan es trobin afectats directament interessos supraautonòmics i es tracti de decisions i actuacions que transcendeixen del cas particular o, en definitiva, qual l'acte d'execució comporti, per necessitat intrínseca de la matèria, marges tan amplis de discrecionalitat que només puguin ser adoptats per les instàncies que tinguin interessos peculiars diferents dels generals.

En la Sentència comentada, s'acompanya vot particular formulat pel magistrat Carles Viver i Pi-Sunyer, a qui s'adhereix el magistrat Vicente Gimeno Sendra. La discrepància d'aquests magistrats es fonamenta en el fet que la Sentència parteix d'una concepció de les bases summament expansiva i, en conseqüència, de difícil adaptació al sistema de distribució de competències contingut en el bloc de la constitucionalitat. En concret, l'art. 3.2 del Decret objecte de recurs no hauria



d'incórrer en vici d'incompetència, perquè el seu contingut modula o concreta els límits bàsics estatals i, en tot cas, els respecta. En aquest sentit es diu en el vot particular que quan el bloc de la constitucionalitat utilitza el binomi «bases-desenvolupament legislatiu» com a criteri per distribuir competències, el que fa és repartir entre els ens implicats dos tipus de funcions però no una distribució de la matèria. D'acord amb l'anterior el criteri bases-desenvolupament és un criteri funcional i no material de repartiment de competències i en el supòsit ana-

litzat no sembla que pugui afirmar-se que la fixació dels percentatges màxims de les operacions de les cooperatives amb tercers tingui tal transcendència pràctica sobre el sistema creditici general que justifiqui l'aplicació del concepte material de base. Les mateixes consideracions s'han d'aplicar a la segona part de l'art. 3.2 anul·lat per la Sentència ja que establir que els resultats nets de les operacions amb tercers han de destinar-se al fons de reserva obligatòria no s'oposa a la Llei de cooperatives.

Mercè Curull

**Sentència 225/1993, de 8 de juliol (BOE de 2 d'agost). Recursos d'inconstitucionalitat núm. 418/1987 i 421/1987, interposats, respectivament, per 57 diputats i pel Govern de l'Estat, i qüestions d'inconstitucionalitat núm. 1902/1991 i 1904/1991, plantejades per la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, contra la Llei valenciana 8/1986, de 29 de desembre, d'ordenació del comerç i superfícies comercials.**

*Ponent:*

Julio Diego González Campos

*Vots particulars:*

Carles Viver i Pi-Sunyer, Carlos de la Vega Benayas, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López

Amb aquesta Sentència, comença una sèrie dedicada al comerç interior, que comprendrà també les sentències 227/93, 228/93, 264/93 i 284/93.

En aquest cas, tots els recursos i qüestions plantegen la inconstitucionalitat de l'art. 9 de la Llei valenciana, referit als horaris comercials, defensant el caràcter bàsic i la vigència a tot el territori espanyol de l'art. 5 del Decret-Llei «Boyer», que donà llibertat absoluta d'horaris als comerços.

L'art. 9 de la Llei valenciana remetia al reglament la fixació del règim d'horaris

comercials, marcant-li un límit màxim (seixanta hores setmanals, éssent inhàbils els diumenges i festius) i permetent autoritzacions que excepcionessin aquest règim. El Tribunal Constitucional considera que els horaris comercials estan inclosos dintre de la matèria «comerç interior», que la Comunitat Valenciana ha assumit en l'art. 34.1.5 del seu Estatut d'autonomia, i no dintre de la matèria «defensa de la competència», que pertany a l'Estat; i que la limitació dels horaris comercials que establia la Llei no violava ni la llibertat d'empresa (art. 38 CE) ni la llibertat de circulació dels béns per tot el territori espanyol (art. 139.2 CE) ni la igualtat bàsica de tots els espanyols (art. 149.1.1 CE). Però al mateix temps admet el caràcter bàsic de l'art. 5 del Decret-Llei 2/1985, entenent que la llibertat d'horaris que establí aquest va ser una mesura de foment de l'activitat econòmi-

ca que es pot incloure dintre de la competència estatal sobre les «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica» (art. 149.1.13 CE). En tant que l'art. 9 de la Llei valenciana contradiu una norma bàsica, és declarat inconstitucional.

El Govern estatal i el tribunal valencià acaben aquí la seva activitat impugnadora, mentre que els diputats del Grup Popular ataquen cinc preceptes més de la Llei, a fi i efecte de combatre la intervenció administrativa en l'empresa i defensar la llibertat d'establiment de les grans superfícies comercials.

Els art. 3 i 4 de la Llei valenciana, que estableixen uns requisits per l'exercici de l'activitat comercial (entre els quals hi ha la inscripció en un registre) i habiliten el reglament perquè estableixi altres requisits, són impugnats pels diputats conservadors per integrar en la seva regulació lleis estatals, tornant a sancionar l'incompliment de les lleis estatals (que ja tenen els seus mecanismes sancionadors), afectar les competències estatals sobre legislació mercantil i legislació civil (especialment les bases de les obligacions contractuals) dels art. 149.1.6 i 149.1.8 CE, vulnerar la igualtat establerta en els art. 139 i 149.1.1 CE, i violar el principi de legalitat (art. 9.3 CE) en la seva habilitació al reglament.

Pel Tribunal Constitucional, en aquests articles hi ha una simple remissió a la legislació estatal, com a pressupòsit dels requisits administratius establerts en la Llei valenciana, que es limita a castigar la infracció dels seus preceptes, no de la legislació estatal en la qual es fonamenta. A més, aquests articles no estan regulant la capacitat jurídica ni la condició de comerciant, i no incideixen en la regulació mercantil de les transaccions comercials, sinó que són requisits administratius que es poden establir sense penetrar en les matèries reservades a l'Estat en els art.

149.1.6 i 149.1.8 CE. Tampoc no violen els art. 139 i 149.1.1 CE, perquè no comporten una discriminació en favor de les empreses radicades a la Comunitat Valenciana i el seu contingut no comporta un obstacle que impedeixi l'activitat comercial en aquesta Comunitat de les empreses radicades fora d'aquesta. Ara bé, l'habilitació que fa l'art. 4.1 de la Llei valenciana al reglament per establir més requisits per a l'exercici de l'activitat comercial, sense cap fixació de criteris per seguir en la regulació reglamentària, sí que vulnera el principi de legalitat de l'art. 9.3 CE, i és declarada inconstitucional.

Els art. 13.3, 17 i 43.2.a de la Llei valenciana, que regulen els criteris de concessió de les llicències d'obertura d'establiments comercials, i, especialment, les grans superfícies, són impugnats pels diputats populars perquè aquests consideren que estableixen un règim de discrecionalitat en la concessió d'aquestes llicències, el qual vulneraria l'art. 9.3 CE, i implicaria una radical diferència amb el caràcter reglat que té aquest acte a la resta del territori espanyol, i violaria també els art. 139 i 149.1.1 CE.

El Tribunal Constitucional contesta que aquests articles només fixen uns determinats criteris que ha de respectar el Consell valencià quan aquest estableixi les normes a les quals s'hauran d'ajustar les ordenances municipals en matèria d'obertura d'establiments comercials, i quan estableixi les normes segons les quals es concediran les autoritzacions d'obertura, modificació o ampliació de les grans superfícies. Per tant, s'ha d'esperar a l'elaboració d'aquestes normes per veure si aquestes obren la porta a la discrecionalitat i estableixen un règim radicalment diferent de l'existent a la resta del territori de l'Estat, desestimant-se el recurs pel que fa a aquests articles.

En aquesta Sentència es van oposar dos

vots particulars. El primer, formulat per Carles Viver i Pi-Sunyer, i amb el suport de Carlos de la Vega Benayas, Vicente Gimeno Sendra i Rafael de Mendizábal Allende, nega el caràcter bàsic de l'art. 5 del Decret-llei 2/1985 amb els arguments següents: la llibertat d'horaris no ha tingut una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general com per ser inclosa en la competència estatal sobre bases de l'ordenació general de l'economia; el Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea ha declarat que la diversitat d'horaris comercials no posa en

perill la unitat del mercat; i el mateix art. 5 del Decret-llei declara que estableix la llibertat d'horaris en tot el territori espanyol «*sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía*». El segon, formulat per José Gabaldón López, també rebutja la consideració de bàsic per a l'art. 5 del Decret-llei 2/1985, però dóna la raó a la resta del recurs dels diputats del Grup Popular.

Jordi Freixes

**Sentència 226/1993, 8 de juliol. Normes per resoldre conflictes de lleis. Dret interregional (art. 149.1.8 CE). Llei 11/1990, de 15 d'octubre, sobre reforma del Codi civil, art. 14.3 i 16.3.**

*Ponent:*

Luis López Guerra

En aquesta Sentència es torna a reiterar, pel que fa a la competència estatal *ex-art.* 149.1.8 CE quant a la determinació de les regles per a la resolució dels conflictes de llei, la doctrina ja expressada bàsicament en la Sentència 156/1993.

L'art. 14.3 del Codi civil, impugnada per la Diputació General d'Aragó, determina, *en últim terme, i com a norma de tancament*, l'atribució als fills del veïnatge de dret comú; entenent sobre això el recurrent que aquest precepte i, en especial, aquesta norma de tancament comporta quant al seu resultat, una contravençió del principi de reciprocitat i igualtat entre els diferents ordenaments civils coexistents en l'Estat espanyol. Recorda el Tribunal Constitucional el ja expressat en la Sentència 156/1993 sobre la competència exclusiva de l'Estat amb vista a establir les normes per resoldre els conflictes de lleis, la finalitat de la qual no és altra que la d'assegurar un àmbit d'apli-

cació igual de tots els ordenaments civils, essent únicament en aquests termes en què es pot parlar de paritat d'ordenaments, paritat que resulta de la mateixa uniformitat del règim jurídic en matèria de dret interregional, segons es desprèn clarament de l'art. 149.1.8 CE.

La Constitució, doncs, ha optat per un sistema estatal i uniforme de dret civil interregional i, per tant, també de regulació dels punts de connexió. El cert és que, com assenyala el Tribunal Constitucional, la fixació d'aquests punts de connexió i dels criteris de resolució dels conflictes ha d'ésser realitzada segons i sobre la base de *circumstàncies abstractes i neutres*.

L'establiment d'una norma de tancament en favor del dret comú, esgotades prèviament totes les possibles solucions sota criteris abstractes i de neutralitat, no implica una contravençió de l'anteriorment assenyalat, sinó que a més respon al principi constitucional de seguretat jurídica. Certament, el legislador podria haver optat per una altra solució d'entre altres possibles, però aquesta, en l'àmbit

de l'exercici de la seva competència, no resulta contrària a l'ordenament constitucional.

Igual criteri s'expressa quant al con-

tingut de l'art. 16.3, paràgraf primer, del Codi civil segons reforma.

Carles de Alfonso

**Sentència 227/1993, de 9 de juliol (BOE de 12 d'agost de 1993). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 884/1987, interposat per 57 diputats contra la Llei catalana 3/1987, de 9 de març, d'equipaments comercials.**

*Ponent:*

Carlos de la Vega Benayas

En aquest cas els diputats del Grup Popular impugnen una altra llei autonòmica sobre comerç, amb la mateixa finalitat que en el seu recurs que va donar origen a la Sentència 225/1993: combatre la intervenció administrativa en l'empresa i defensar la llibertat d'establiment de les grans superfícies comercials.

Els art. 3 i 4 de la Llei, que fixen criteris que cal tenir en compte pel planejament urbanístic en relació amb establiments comercials i, en especial, grans centres comercials, són acusats de limitar l'establiment de centres comercials amb criteris que no tenen res a veure amb l'urbanisme i permeten la discrecionalitat. La resposta del Tribunal és que la competència autonòmica sobre ordenació del territori i urbanisme (art. 9.9 EAC) inclou l'urbanisme comercial, ateses les repercussions que tenen els grans establiments comercials en l'urbanisme.

Els altres articles impugnats (1, 9, 10, 11, 17, 18 i 19) estableixen criteris per a la concessió de llicències d'obertura d'establiments comercials, especialment en el cas de les grans superfícies, i per a la regulació de diferents tipus genèrics d'establiments comercials, i remetent al reglament per a llur desenvolupament. Les crítiques que fan els impugnants a aquests articles és que permeten la discrecionalitat en la concessió de les llicèn-

cies, vulneren la reserva de llei sobre comerç interior de l'art. 51.3 CE, violen la llibertat d'empresa (art. 38 CE) i la igualtat bàsica de tots els espanyols (art. 149.1.1 CE), i signifiquen un obstacle a la llibertat d'establiment de les persones (art. 139.2 CE).

El Tribunal, basant-se en la doctrina establerta en la Sentència 225/1993, respon que la Llei no concedeix a l'Administració un marge de discrecionalitat absoluta, sinó que fixa uns criteris de raonable precisió; no incompleix la reserva de llei establerta en la Constitució respecte al comerç interior, perquè aquesta no exigeix que la llei sigui estatal ni prohibeix el seu desenvolupament reglamentari; no viola la llibertat d'empresa, perquè aquesta no inclou un dret incondicionat a la lliure instal·lació de qualsevol establiments comercials en qualsevol espai i sense cap submissió al compliment de requisits i condicions; no és contrària a l'art. 149.1. CE, perquè aquest no imposa una uniformitat absoluta; i no obstaculitza la llibertat d'establiment de les persones, perquè aquesta no exigeix una única regulació sobre obertura d'establiments comercials a tot l'Estat.

Basant-se en aquestes argumentacions, el Tribunal desestima el recurs, en contra de l'opinió de José Gabaldón López, que es remet al seu vot particular en la Sentència 225/1993, on defensa la llibertat d'establiment dels comerços.

Jordi Freixes

**Sentència 228/1993, de 9 de juliol (BOE de 12 d'agost). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1862/1988, interposat pel Govern estatal contra la Llei 10/1988, de 20 de juliol, d'ordenació del comerç interior de Galícia.**

*Ponent:*

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

En aquest cas els diputats del Grup Popular no presenten recurs, i només hi ha discussió sobre la distribució de competències; tampoc no es planteja l'afectació de la llibertat d'empresa.

El primer tema plantejat en aquest recurs és la incompatibilitat entre els art. 11 i 12 de la Llei gallega, que limitaven els horaris comercials, amb l'art. 5 del Decret-llei 2/1985, que va ser considerat bàsic pel Tribunal en la Sentència 225/1993, i es produeix la consegüent anul·lació dels preceptes gallegs. L'art. 44.3 de la Llei, en la mesura en què sanciona l'incompliment dels art. 11 i 12, també és declarat inconstitucional, per connexió.

També s'impugnen els art. 15.4, 16.4 i 21.2.c de la Llei gallega, que estableixen límits temporals per a algunes modalitats especials de venda: la venda en

rebaixes, les vendes de saldos i les vendes de promoció. El Tribunal rebutja l'al·legació de la Xunta i el Parlament galleg, que consideraven que la regulació de la competència deslleial es podia encabir dintre de les competències autonòmiques sobre comerç interior i protecció dels consumidors (art. 30.1.4 de l'Estatut d'autonomia de Galícia). El Tribunal considera, en canvi, com el recurrent, aplicant la doctrina de la Sentència 88/1986, que l'objectiu predominant de la limitació d'aquestes modalitats de venda és la defensa de la competència, de titularitat estatal, i no la protecció dels consumidors, de titularitat autonòmica, motiu pel qual anul·la els preceptes impugnats.

La Sentència va acompanyada de dos vots particulars, que es remeten, quant a l'argumentació, a les opinions discrepants que els mateixos magistrats van formular en la Sentència 225/1993.

Jordi Freixes

**Sentència 243/1993, de 15 de juliol. Conflicte positiu de competència promogut pel Consell de Govern del Principat d'Astúries contra la Resolució de la Direcció General d'Obres Hidràuliques per la qual es fa públic l'atorgament d'una concessió d'aprofitament d'aigua amb destinació a una força motriu.**

*Ponent:*

Carles Viver i Pi-Sunyer

Per la Comunitat Autònoma recurrent, la Resolució impugnada lesiona la competència exclusiva en matèria de pesca fluvial i protecció dels ecosistemes, que recull l'art. 10.1.b del seu Estatut d'autonomia. Es tracta d'una matèria en la qual corresponen a la Comunitat Autò-

noma les potestats legislativa i reglamentària, com també la funció executiva. En no haver-se exercit aquelles potestats són d'aplicació supletòria les normes estatals (art. 149.3 CE i art. 15.3 EAPA), és a dir, la Llei de 20 de febrer de 1942, de foment i conservació de la pesca fluvial, com també el Decret de 13 de maig de 1953, de normes per a la protecció de la riquesa piscícola fluvial. Aquestes nor-

mes supletòries han de ser llegides en clau constitucional i estatutària, la qual cosa permet que els òrgans autonòmics competents en matèria de pesca fluvial puguin atorgar determinades autoritzacions. Es posa en relleu que estem davant no d'una omisió formal d'un procediment administratiu, sinó de la vulneració d'una competència exclusiva recollida per l'Estatut.

L'advocat de l'Estat considera que la demanda pretén subsanar un procediment administratiu (l'informe preceptiu de la Comunitat Autònoma en un expedient d'atorgament d'una concessió) que ha de ser substanciat davant la jurisdicció contenciosa, com a mer problema de legalitat. Al·lega també que la competència controvertida va ser assolida posteriorment a la data de l'aprovació de la norma que ha donat suport a la Resolució impugnada. Per tant, l'autoritat competent en aquell moment no podia ser l'autonòmica, tot i que afirma també que en la resposta al requeriment d'incompetència es va oferir a la Comunitat Autònoma sotmetre a informe el projecte modificat.

El Tribunal adopta la mesura de suspendre l'execució de la Resolució objecte del conflicte. D'altra banda, reitera la seva jurisprudència entorn de l'objecte dels conflictes de competència, en els termes següents: «*En suma, en lo que aquí interesa, la pretensión de incompetencia deducida en un conflicto constitucional de competencia puede fundarse no sólo en la falta de título habilitante de quién ha realizado el acto objeto de litigio, sino también en un ejercicio de las competencias propias que, al imposibilitar o condicionar el ejercicio de las competencias ajenas de forma contraria al orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, revele un entendimiento del alcance de las competencias implicadas opuesto a ese sistema de distribución competencial*» (FJ 2).

A partir de les consideracions anteriors el Tribunal considera que la part actora

formula una pretensió que «*encaja sin dificultad en el ámbito del conflicto constitucional de competencia y, en consecuencia, no puede ser atendida la objeción procesal de la representación del Estado*» (FJ 2). El caràcter indisponible de les competències provoca que no sigui objecte de discussió si la intervenció de la Comunitat Autònoma va ser prèvia o no a l'atorgament de la concessió, sinó si la competència autonòmica sobre pesca fluvial exigeix aquesta intervenció prèvia.

Respecte als temes de fons plantejats, el Tribunal recorda que en la Sentència 227/1988 (sobre la Llei 29/1985, de 2 d'agost, d'aigües), ja va advertir que els recursos hídrics constitueixen el suport físic d'una pluralitat d'activitats públiques i privades sobre els quals tenen competències tant l'Estat com les comunitats autònomes, la qual cosa requereix l'establiment de mecanismes de col·laboració entre totes dues instàncies. En aquest cas, cal interrelacionar la competència estatal sobre aprofitaments hidràulics quan les aigües transcorrin per més d'una comunitat autònoma (art. 149.1.22 CE) i l'autonòmica sobre pesca fluvial i protecció d'ecosistemes (art. 10.1.b. EAPA). El Tribunal afirma que «*el único modo de garantizar el ejercicio de la competencia autonómica sobre pesca fluvial y los ecosistemas en los que ésta se desarrolla estriba en que la intervención autonómica en el procedimiento de concesiones de aprovechamientos hidroeléctricos preceda al acto de otorgamiento*» (FJ 4).

Aquesta intervenció prèvia dels òrgans autonòmics competents és una exigència del bloc de la constitucionalitat i no pot ser substituïda per l'Estat, al·legant una normativa pre-constitucional, ja que les competències autonòmiques s'adquireixen *ipso iure* per obra de l'Estatut d'autonomia i es poden exercir en les condicions concretes que estableixen els corresponents decrets de traspàs.

En conseqüència, el Tribunal Constitucional anul·la la Resolució de 7 de maig de 1986, de la Direcció General d'Obres Hidràuliques i declara que correspon a la Comunitat Autònoma del Principat d'Astú-

ries la competència per emetre l'informe sobre pesca fluvial previ a l'atorgament de la concessió de l'aprofitament hidràulic.

Joan Lluís Pérez Francesch

**Sentència 244/1993, de 15 de juliol. Conflictes positius de competències acumulats núm. 1108/1986 i 624/1987, relatius al procediment per a l'obtenció d'autoritzacions administratives de les instal·lacions radioelèctriques receptors de programes de televisió per satèl·lit de telecomunicacions.**

*Ponent:*

Álvaro Rodríguez Bereijo

*Vot particular:*

Luis López Guerra, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende i Carles Viver i Pissunyer.

El Govern basc impugna, en sengles demandes per les quals promou dos conflictes positius de competències, respectivament, el Reial decret 1201/1986, de 6 de juny, pel qual es regula el procediment per a l'obtenció d'autoritzacions administratives per a la instal·lació i el funcionament de les estacions radioelèctriques receptors de programes de televisió per satèl·lit, i l'Ordre del Ministeri de Transports, Turisme i Comunicacions, de 30 de desembre de 1986, per la qual es desenvolupa el Decret esmentat.

La controvèrsia neix de la diferent ubicació competencial que fan les dues administracions del Decret impugnat. L'Administració de l'Estat vincula la disposició al títol competencial de l'art. 149.1.21 CE, relatiu a les telecomunicacions i a la radiocomunicació, mentre que l'Administració autonòmica situa la norma recorreguda en l'àmbit de l'art. 149.1.27 CE, referit al règim de ràdio i televisió i altres mitjans de comunicació social. La primera és una competència ex-

clusiva de l'Estat i la segona s'estructura mitjançant la tècnica de la compartició competencial entre l'Estat, que ha de fixar les bases, i les comunitats autònomes, a les quals correspon el desenvolupament legislatiu i l'execució.

Per a la solució d'aquesta controvèrsia constitucional el Tribunal es remet a la fonamentació ja exposada en la Sentència 168/1993 —comentada en aquest mateix número— i resumeix la seva doctrina establint un criteri de delimitació: *«El punto de conexión que permite seleccionar la aplicación de uno u otro título es, por una parte, la directa relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE y referidos de algún modo al derecho a comunicar y a recibir información y a la libertad de expresión [...] juega en estos casos el art. 149.1.27 CE como regla de distribución competencial. Mientras, en cambio, aspectos técnicos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven —las ondas radioeléctricas electromagnéticas o hertzianas— quedan dentro de la competencia estatal exclusiva ex. art. 149.1.21 CE, para ordenar el dominio público radioeléctrico»* (FJ 2).

Reitera el Tribunal l'advertència de fer servir amb cautela el punt de connexió d'un i altre títol competencial, atès el caràcter expansiu de l'art. 149.1.21 CE, l'ús indiscriminat del qual podria buidar

de contingut la competència autonòmica sobre el règim de ràdio i televisió (FJ 2 *in fine*).

Fetes aquestes consideracions generals, la Sentència efectua una anàlisi del contingut del Decret i de l'Ordre objecte del conflicte, en els quals es regulen la normalització i l'homologació dels equips radioelèctrics, l'autorització administrativa per a la instal·lació i el funcionament d'aquests equips, l'aprovació inicial del projecte i l'autorització definitiva de la construcció i la inspecció de les estacions receptores per evitar que causin interferències a altres usuaris.

Tot això permet concloure al Tribunal que *«la normativa en estos conflictos discutidos, atiende claramente a aspectos estrictamente técnicos de la comunicación por ondas radioeléctricas y, en concreto, relativos a la recepción por emisoras terrenas de programas de TV transmitidos en servicio fijo por satélite, y que esta regulación y la autorización administrativa que se exige — cuya oportunidad no corresponde al Tribunal Constitucional enjuiciar — tiene por finalidad sustancial la homologación y normalización de los equipos e instalaciones y la evitación de interferencias»* (FJ 4).

A la vista d'aquest contingut, considera el Tribunal que, en aquest cas, preval el títol competencial de l'Estat per ordenar de manera exclusiva la telecomunicació i la radiocomunicació, d'acord amb l'art. 149.1.21 CE, atès que la totalitat dels preceptes d'aquestes disposicions tenen per objecte ordenar un procediment, per a l'atorgament d'autoritzacions administratives i per a la instal·lació d'estacions receptores (FJ 5).

La Sentència suara comentada ha donat lloc a la formulació d'un vot particular, subscrit per cinc dels dotze membres que integren el Tribunal Constitucional.

A criteri dels magistrats disidents, les disposicions impugnades tenen per objecte regular les instal·lacions popularment conegudes com a «antenes parabòliques». Partint d'aquest enfocament, si bé s'accepta que la competència exclusiva estatal abasta *«los aspectos técnicos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento a través del cual la radio y la TV se sirven»*, es puntualitza al mateix temps que *«no cualquier relación de una materia con los instrumentos de que se sirven la radio y la televisión supone que ello coloca a esta materia dentro de la competencia exclusiva estatal»*.

En conseqüència, es considera que la instal·lació d'antenes parabòliques destinades a rebre programes de televisió dirigits al públic no forma part del sistema de telecomunicacions.

Com a acte d'autorització, la competència discutida se situa en la categoria de «competència executiva». Tenint en compte l'evolució experimentada per la legislació relativa a la matèria debatuda, es tracta per als autors del vot particular d'una atribució que s'insereix en la competència sobre «autorització d'instal·lacions de productes industrials», pròpia de la Comunitat Autònoma basca, d'acord amb l'art. 10.30 del seu Estatut.

Per aquesta raó s'estima que la competència de què es tracta correspon a la Comunitat Autònoma basca.

Imma Folchi



Sentència 264/1993, de 22 de juliol (BOE de 18 d'agost). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 138/1990, promogut pel Govern de l'Estat contra la Llei 9/1989, de 5 d'octubre, d'ordenació de l'activitat comercial a Aragó.

*Ponent:*

Julio Diego González Campos

Amb aquesta Sentència, el Tribunal continua la sèrie dedicada al comerç interior que va començar amb la Sentència 225/1993.

Es torna a plantejar aquí la incompatibilitat entre un precepte autonòmic i l'art. 5 del Decret-llei 2/1985, que establí la llibertat d'horaris comercials. En aquest cas, l'art. 6.2 de la Llei aragonesa només facultava el Departament d'Indústria, Comerç i Turisme a limitar els horaris en determinats sectors comercials de manera excepcional, per un període de temps determinat i a petició d'associacions de comerciants. Basant-se en això, les Corts aragoneses i la Diputació General d'Aragó al·legaren que aquesta possibilitat de limitació era compatible amb el caràcter bàsic de l'art. 5 del Decret-llei 2/1985, argumentació que no va ser compartida pel Tribunal, que procedí a l'anul·lació del precepte aragonès, basant-se en la doctrina establerta en la Sentència 225/1993.

S'impugnen a continuació l'art. 15.3.c, el primer incís de l'art. 24 i els art. 25.1, 38.2 i 39.3 de la Llei, amb l'acusació de vulnerar la titularitat estatal sobre defensa de la competència. El primer precepte fixa com un dels objectius del Pla general per a l'equipament comercial d'Aragó la protecció de la lliure competència. Els art. 24 i 25.1 prohibeixen dos modalitats de vendes: la venda condicionada i la venda en cadena. Els art. 38.2 i 39.3 limiten les vendes promocionals, i, en concret, un tipus d'aquestes: les vendes a pèrdua. El Tribunal aplica aquí la doctrina establerta en la Sentència 88/1986, per distingir entre

les normes que regulen la defensa de la competència i les que regulen la protecció dels consumidors segons el seu objectiu predominant; i anul·la per aquest motiu únicament els apartats *a* i *b* de l'art. 39.3. No considera invasió competencial el fet que l'art. 15.3.c marqui com a objectiu que cal perseguir la protecció de la lliure competència dintre de la defensa de la petita i mitjana empresa; i considera que els altres preceptes tenen com a objectiu fonamental la protecció dels consumidors.

També són recorreguts el segon incís de l'art. 24 i els art. 30.2 i 35 de la Llei, per envair les competències estatals sobre legislació mercantil (149.1.6 CE) i obligacions contractuals (149.1.8 CE). El primer d'aquests preceptes estableix que les vendes condicionades no generen cap tipus d'obligació. L'art. 30.2 fixa un període de reflexió de set dies per a les vendes domiciliàries. L'art. 35 estableix la responsabilitat solidària del titular de l'establiment i del titular de l'explotació comercial de la màquina venedora, en les vendes automàtiques. El Tribunal considera que els tres preceptes autonòmics s'han extralimitat, tot incidint en l'àmbit de les relacions jurídiques privades, i per tant els declara inconstitucionals.

L'advocat de l'Estat planteja també la possible inconstitucionalitat de la disposició transitòria quarta de la Llei, la qual estableix els criteris segons els quals les comissions provincials d'equipaments comercials aprovaran o denegaran les sol·licituds d'obertura de grans superfícies, fins a l'elaboració del Pla general per a l'equipament comercial d'Aragó. Els preceptes invocats per l'Estat són, per una banda, l'art. 140 CE (autonomia local), i, per una altra, l'art. 149.1.1 CE (con-

dicions bàsiques, en aquest cas de la llibertat d'empresa), l'art. 139.2 CE (llibertat d'establiment) i l'art. 38 CE (llibertat d'empresa). Quant a l'autonomia local, el Tribunal diu que l'autorització per part de la comissió provincial s'afegeix i no supleix la llicència municipal, i que està justificada atès el caràcter supra-municipal dels interessos en joc. Quant als art. 149.1.1 i 139.2 CE, el Tribunal es remet a la Sentència 227/93, en què va raonar que l'exigència d'autoritzacions especials per a les grans superfícies no vulnera la igualtat bàsica de tots els espanyols ni la llibertat d'establiment. I en referència a la llibertat d'empresa, el Tribunal considera que els criteris establerts en aquesta disposició per a la concessió o denegació de les sol·licituds són prou precisos com per possibilitar el control judicial de les resolucions de les comis-

sions provincials. Per aquests motius, el Tribunal desestima la impugnació d'aquest precepte.

De l'art. 56 de la Llei, també objecte de recurs, el Tribunal anul·la, per connexió, els apartats *b* i *r* en la mesura que aquests sancionen l'incompliment de l'art. 6 i els apartats *a* i *b* de l'art. 39.3 de la Llei.

En la Sentència es va presentar un vot particular, formulat per Carles Viver i Pi-Sunyer, el qual es remet al seu vot particular en la Sentència 225/1993. En aquella ocasió el vot particular va tenir com a defensor Vicente Gimeno Sendra, que no ha participat en la discussió d'aquest cas; i José Gabaldón López va formular-hi un vot particular a part, que no repeteix en aquest cas, que s'adhereix a l'opinió de Viver i Pi-Sunyer.

Jordi Freixes

**Sentència 284/1993, de 30 de setembre (BOE de 26 d'octubre). Recursos d'inconstitucionalitat núm. 978/1992 i 981/1992, interposats, respectivament, per més de 50 diputats del Grup Parlamentari Popular i pel Govern estatal, contra la Llei catalana 23/1991, de 29 de novembre, de comerç interior.**

*Ponent:*

Eugenio Díaz Eimil

Aquesta Sentència, com altres que hem vist, també tracta sobre el comerç interior, i extreu part de la seva fonamentació de la Sentència 225/1993. Com en aquell cas, també aquí tenim dos recursos, plantejats pels diputats populars i pel Govern estatal, i els criteris inspiradors de tots dos recursos són també, respectivament, la defensa de la llibertat d'empresa i la protecció de l'àmbit competencial de l'Estat.

L'art. 3 de la Llei marca una sèrie de condicions administratives per a l'exercici de l'activitat comercial, i és acusat pels diputats conservadors de violar els art. 139 i

149.1.1 CE i envair les competències estatals dels art. 149.1.6 i 149.1.8 CE. El Tribunal resol aquesta qüestió de la mateixa manera que a la Sentència 225/1993, i rebutja l'acusació d'inconstitucionalitat.

El primer apartat de l'art. 4 de la Llei, que crea un Registre de comerciants, és impugnat pels diputats populars per vulnerar les competències estatals sobre «legislació mercantil» i sobre ordenació dels registres i instruments públics dels art. 149.1.6 i 149.1.8 CE, i declarat constitucional pel Tribunal, el qual, repetint la doctrina de la Sentència 88/1986, considera que aquest Registre no té efectes en les relacions privades i està emparat en la competència autonòmica sobre comerç interior (art. 12.1.5 EAC).

El segon apartat de l'art. 4 de la Llei també és impugnat pels diputats del Partit Popular per violar la reserva de llei dels art. 51.3 i 53.1 CE, en remetre al reglament la fixació dels requisits per a la inscripció en el Registre de comerciants. Aquí el Tribunal fa una de les seves sentències interpretatives, en defensar la constitucionalitat del precepte sempre que sigui interpretat de manera que no permeti establir més requisits per a l'exercici de l'activitat comercial, sinó requisits procedimentals referents a l'ordenació de la inscripció registral.

El tercer apartat de l'art. 4, que habilita el reglament per imposar requisits d'homologació i qualificació tècnica o d'experiència necessaris per a l'exercici de l'activitat comercial, és recorregut pels diputats conservadors per vulnerar la reserva de llei i pel Govern de l'Estat per envair les competències estatals dels art. 149.1.1 i 149.1.6 CE. El Tribunal, com ja va dir en la Sentència 225/1993, considera que l'establiment d'aquests requisits es pot incloure dintre de la competència autonòmica sobre comerç interior, i que els criteris que fixa la Llei respecte al reglament són suficients.

L'art. 5 de la Llei, que limita els horaris comercials, també és impugnat pels dos recurrents, i el Tribunal es remet a la Sentència 225/1993 per justificar la declaració d'inconstitucionalitat d'aquest article.

A part d'aquest, l'advocat de l'Estat impugna altres preceptes de la Llei; concretament, els art. 10, 12.e, 21.1.b, 21.1.c i 21.1.f. Els dos primers són acu-

sats d'envair la competència estatal sobre legislació mercantil de l'art. 149.1.6 CE perquè imposen al venedor l'obligació d'informar el consumidor del seu dret a disposar d'un període de reflexió mínim de set dies en les vendes domiciliàries i a distància. El Tribunal ja havia anul·lat la imposició per part d'una comunitat autònoma d'un període de reflexió en les vendes domiciliàries en la Sentència 264/1993, però en aquest cas distingeix entre la incompetència de la comunitat autònoma per regular el dret de devolució, i la competència autonòmica, basada en la protecció dels consumidors, per imposar l'obligació d'informació sobre aquest període de reflexió establert en la legislació estatal. Així justifica el Tribunal l'anul·lació de l'incís «no inferior a set dies» contingut en tots dos articles, i el manteniment de la resta dels dos preceptes.

Els apartats *b*, *c* i *f* de l'art. 21 sancionen l'incompliment dels art. 3 i 4, 5 i 10 i 12.e, respectivament. Per connexió, el Tribunal declara la inconstitucionalitat de l'apartat *c* i la constitucionalitat de la resta.

Es van presentar dos vots particulars, pels mateixos magistrats que en la Sentència 225/1993. José Gabaldón López va optar per redactar la seva opinió, i va traslladar els raonaments del seu vot particular a la Sentència 225/1993 als preceptes de la Llei catalana impugnada en aquest cas, mentre que Carles Viver i Pi-Sunyer es remet al seu anterior vot particular.

Jordi Freixes



## 1.3.2. PROCESSOS DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Xavier Bonet i Frigola

### Gener

*Conflicte* positiu de competència 2959/1992, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, en relació amb dues ordres del Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme de 19 d'agost de 1992 (BOE de 26 d'agost i d'1 de setembre), que concedeixen incentius, la primera per a la millora de la competitivitat de les petites i mitjanes empreses i institucions turístiques d'acord amb el Pla marc de competitivitat del turisme espanyol, i la segona a les petites i mitjanes empreses i entitats turístiques, per a la realització d'accions de promoció de l'oferta turística espanyola d'acord amb el Pla marc de competitivitat del turisme espanyol (BOE 5-1-1993).

### Febrer

*Recurs* d'inconstitucionalitat 201/1993, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, contra els art. 24, 31, 39, els apartats 1 i 2 de l'art. 40, i la disposició final tercera de la Llei orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de les dades de caràcter personal (BOE 19-2-1993).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 219/1993, plantejat pel defensor del poble, con-

tra l'apartat 1 de l'art. 19 i els incisos «*funciones de control y verificación de las Administraciones Públicas*» i persecució d'«*infracciones administrativas*» de l'art. 22.1, i així mateix contra el primer paràgraf de l'art. 22.2, tots ells de la Llei orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de les dades de caràcter personal (BOE 19-2-1993).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 226/1993, plantejat pel Parlament de Catalunya, contra els art. 24, 31, 40.1 i 40.2 de la Llei orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de les dades de caràcter personal (BOE 19-2-1993).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 236/1993, plantejat per més cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular, contra els art. 6.2, 19.1, 20.3, 22.1, 22.2 i els altres que procedeixin per connexió, de la Llei orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de les dades de caràcter personal (BOE 19-2-1993).

### Març

*Conflicte* positiu de competència 281/1993, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya davant el Govern, en relació amb la disposició

final segona del Reial decret 1085/1992, d'11 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament de l'activitat de distribució de gasos líquats derivats del petroli, en haver atribuït la qualificació de normativa bàsica als art. 2, 3, 4, 6.1, 9, 10, 11, 13, 15, 38, 42.1 i la disposició transitòria segona del mateix Reglament (BOE 10-1-1993).

*Recurs d'inconstitucionalitat 472/1993*, plantejat pel president del Govern, contra els art. 2, 3, 4 i 5 de la Llei de les Corts d'Aragó 10/1992, de 4 de novembre, de finances d'arrendaments i altres contractes (BOE 10-3-1993).

*Recurs d'inconstitucionalitat 521/1993*, plantejat per la Junta de Consellers de Castella i Lleó, contra l'art. 13, paràgraf quart; art. 17.1, a l'incís «... por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquél», i el paràgraf segon, «la suplencia no implicará alteración de la competencia»; art. 22, 23, 24, 25, i 27, llevat de l'art. 22, paràgraf 2; 23.1.a; 23.2; 24.3, segon paràgraf; 25.1; 27.1 i 27.4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (BOE 10-3-1993).

*Recurs d'inconstitucionalitat 522/1993*, plantejat pel Consell de Govern de les Illes Balears, contra els art. 3.6; 4; 5.1.e i 2; 6.1.f; 14.2 i 4; 15.2 i 4; 18.1 i 2.c; 20.2, incisos tercer i quart; 21.4; 62.2, incís segon; 88.3, apartats b, c, d i e, i disposició addicional vuitena, en l'incís inicial, de la Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports de l'Estat i de la marina mercant (BOE 10-3-1993).

*Recurs d'inconstitucionalitat 525/1993*, plantejat pel Consell de la Xunta de

Galícia, contra els art. 2 (llevat l'apartat 3); 3 (llevat del paràgraf primer de l'apartat 5); 4; 5, apartats 1 i 2; 6.1.d i e; 10, per connexió amb el 5.1, 2; 14.4, segons paràgraf, pel que fa a l'expressió «que les fueran transferidos y figuren expresamente relacionados en los correspondientes Reales Decretos de trasposos en materia de puertos»; 15.2, segon paràgraf; 16.1 i 3; 18.2; 28.1; 86.2; 87; 89.1 i 90 quant al fet que es refereixen als «salvaments marítims»; 88.3.b i e; disposició transitòria vuitena i el número 4 de l'annex, perquè es refereix a determinades matèries, de la Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports de l'Estat i de la marina mercant (BOE 10-3-1993).

*Recurs d'inconstitucionalitat 547/1993*, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, contra els art. 17.1, primer paràgraf, en l'expressió «por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquéllos», i el segon paràgraf; 22.1 i 2, paràgraf primer; 23.1, apartats a, c, f, g i punt 2; 24.1, apartats a, b, d, e i f i punts 2 i 3, segon paràgraf; 25, excepte el punt 1, i l'apartat d del punt 3; 27, punts 2, 3 i 5; 36.2, segon paràgraf i punt 3, de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de regim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (BOE 10-3-1993).

*Recurs d'inconstitucionalitat 548/1993*, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, contra els art. 3.6; 6.1.a, c, e, f i j; 14.4, a l'incís final del paràgraf primer; 15.1 i 2; 18.1 i 2, apartat c; 19.3; 20; 21.4; i 62.2 i 3 de la Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports de l'Estat i de la marina mercant (BOE 10-3-1993).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 551/1993, plantejat pel Govern de Canàries, contra els art. 2, 3.6, 4, 5, 10, 15, 53.d, 86.8 i l'apartat 11 de l'annex de la Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports de l'Estat i de la marina mercant (BOE 19-3-1993).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 553/1993, plantejat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular, contra l'art. 2 de la Llei 28/1992, de 24 de novembre, de mesures pressupostàries urgents (BOE 19-3-1993).

## Abril

*Qüestió* d'inconstitucionalitat 587/1993, plantejada per la Secció Quarta de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en relació amb la Llei del Parlament de Catalunya 2/1987, de 5 de gener, que estableix un recàrrec sobre la taxa estatal que grava les màquines escurabutxaques, per poder vulnerar els art. 131, apartats 1 i 2 i 157.1, de la Constitució (BOE 3-4-1993).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 650/1993, plantejat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular, contra els art. 33.2 apartats f i g; 34.3 i els altres que procedeixin per connexió de la Llei 32/1992, de 3 de desembre, que modifiquin la Llei 31/1987, de 18 de desembre, d'ordenació de les telecomunicacions (BOE 3-4-1993).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 847/1993, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, contra la disposició final tercera de la Llei 34/1992, de 22 de desembre, d'ordenació del sector petrolier, perquè atribueix caràcter bàsic als art. 8.2 i 3;

10.1, 2 i 3; 12.1 i 4; a la disposició transitòria cinquena, a les disposicions reglamentàries habilitades en els art. 7.1, 8.1, 10.1 i 2 i en la disposició transitòria primera, i als actes a què es refereix l'art. 10.1 i 2 (BOE 9-4-1993).

## Maig

*Conflicte* positiu de competències 757/1993, plantejat pel Consell de Govern de la Diputació Regional de Cantàbria en relació amb els 1.1 i 2; 2; 3; 4.1 i 2; 5.1, Reial decret 1319/1992, de 30 d'octubre, pel qual s'estableixen normes específiques per a l'aplicació del règim de la taxa suplementària al sector de la llet i dels productes làctics (BOE 7-5-1993).

*Conflicte* positiu de competència 624/1993, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, davant el Govern de l'Estat, en relació amb els art. 1 i 3 al 9 del Reial decret 1319/1992, de 30 d'octubre, pel qual s'estableixen normes específiques per a l'aplicació del règim de la taxa suplementària al sector de la llet i dels productes làctics, i l'art. 3 annex de l'Ordre del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, de 4 de desembre de 1992, per la qual es regulen determinats aspectes relacionats amb l'assignació de quantitats de referència individuals en el suport de lliurament a compradors per l'aplicació del règim de la taxa suplementària al sector de la llet i del productes làctics (BOE 14-4-1993).

## Juny

*Qüestió* d'inconstitucionalitat 1404/1993, plantejada per la Secció Cinquena de

la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en relació amb els art. 9.1.a i 10.2.c de la Llei del parlament de Catalunya 5/1987, de 4 d'abril, de règim provisional de les competències de les diputacions provincials, i de l'art. 2, apartats 1.c, 2 i 3, de la Llei del mateix Parlament 23/1987, de 23 de desembre, per la qual s'estableix els criteris de finançament del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, en la redacció que li dóna la disposició addicional 21.2 de la Llei 13/1988, de 31 de desembre, per poder ser contraris als art. 149.1.18 de la Constitució i 63.1.a i b i 36.2.a de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (BOE 4-6-1993).

*Conflicte* positiu de competències 1913/1993, plantejat pel Govern de la nació, en relació amb l'art. 5.3 de l'Ordre de 15 de gener de 1993 de la Conselleria de Agricultura i Pesca del Govern basc, i els art. 3, 9.1, 12 segon incís, i 13 de l'Ordre d'1 de febrer de 1993 de la mateixa Conselleria, per les quals s'instrumenta l'assignació de drets individuals en la primera als productors d'oví i caprí de la Comunitat Autònoma del País Basc i, en la segona, s'estableixen normes específiques de regulació de les transferències i cessions de drets individuals de prima als productors d'oví i caprí i es determinen criteris per a l'assignació i ús de drets de la reserva a què fa referència l'art. 5.4 del Reglament CE 2069/1992 (BOE 29-6-1993).