

## 2. CATALUNYA

### 2.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

A cura de Joan Vintró

Llei 3/1993, de 5 de març, de l'Estatut del consumidor (DOGC 1719, de 12 de març de 1993).

#### 1. Introducció

L'art. 51 de la Constitució va consagrar la defensa dels consumidors i usuaris com un dels «principis rectors de la política social i econòmica», i va cridar tots els poders públics perquè ho fessin. El silenci, quant a les competències, es va suplir mitjançant els diversos estatuts. En aquests, tractant el principi com a matèria, es va atribuir la defensa dels consumidors, en graus diversos, a les comunitats autònomes. Algunes van quedar limitades a la simple execució de la legislació estatal. D'altres, en canvi, van assumir una competència exclusiva. Aquest és el cas de Catalunya, tot i que l'exclusivitat queda una mica desdibuixada per culpa dels termes de l'art. 12.1.5 de l'Estatut i el remarcable caràcter interdisciplinar de la matèria.

En l'exercici de les seves competències, diverses comunitats es van dotar de lleis de defensa dels consumidors. La primera va ser la del País Basc (8 de novembre de 1981). Posteriorment van seguir la Galícia (28 de desembre de 1984), Andalusia (8 de juliol de 1985) i València (9 d'abril de 1987). L'Estat també va dictar la seva pròpia llei (19 de juliol de 1984), que va presentar com a «general», en un intent fallit —si més no, formalment— de recuperar l'establiment d'un dret comú del consum.

Era inevitable que sorgís el conflicte. Les lleis basca i gallega van ser recorregudes davant el Tribunal Constitucional. També ho va ser la Llei estatal per part de diverses comunitats. En les sentències corresponents (71/1982, 62/1991 i 15/1989, respectivament) es va intentar conciliar la competència de les comunitats en defensa dels consumidors amb la que posseeix l'Estat en diverses matèries sectorials (p. ex., legislació mercantil, art. 149.1.6 CE), i també amb les exigències de la unitat de mercat. La doctrina resultant d'aquestes i d'altres decisions (p. ex., STC 37/1981 i 88/1986) no és, però, gaire clara. En aquest sentit, es pot citar una afirmació de la STC 15/1989: «En l'art. 149.1 CE no s'ha mencionat expressament la rúbrica "defensa dels consumidors i usuaris", i s'obre així en estrictes termes formals, la possibilitat que alguns estatuts d'autonomia n'hagin assumit la competència "exclusiva" [...] estem davant d'una matèria que, atès el seu caràcter pluridisciplinar, resulta en tot cas compartida entre l'Estat i les comunitats autònomes». No és arriscat suposar que, en el cas d'haver tingut consciència de l'abast de la qüestió, l'Estat hauria evitat de reconèixer a les autonomies competències que anessin més enllà de la simple execució o, com a molt, desplegament d'una legislació estatal concebuda com a bàsica.

El Parlament català havia dictat ja diverses lleis que, directament o indirectament, tendien a realitzar el principi de defensa dels consumidors. Entre aquestes destaquen l'1/1983 (estructures comercials i vendes especials, STC 88/1986), 3/1987 (equipaments comercials), 1/1990 (disciplina de mercat i defensa dels consumidors) i 23/1991 (comerç interior). Faltava, però, un estatut del consumidor. Aquest buit ha estat cobert per la Llei 3/1993, de 5 de març (DOGC núm. 1719, de 12 de març).

## 2. Estructura i contingut

El text consta de 31 articles, estructurats en cinc capítols, que tracten, per aquest ordre, de l'àmbit de la Llei, els drets reconeguts als consumidors, els col·lectius especialment protegits, els drets lingüístics i, finalment, les infraccions i sancions. S'hi afegeixen sis disposicions addicionals, dues de transitòries, una de derogatòria i quatre de finals.

### a) Àmbit d'aplicació (capítol 1)

La Llei fa servir un doble concepte de consumidor. D'una banda, el conegut com a «abstracte», d'acord amb el qual es pretén millorar la qualitat de vida de les persones (art. 1.1), independentment de l'adquisició de béns i serveis (p. ex., mitjançant la tutela del medi ambient, *cf.* art. 5). D'altra banda, es dona també una noció concreta: és consumidor qui efectivament adquireix béns o serveis per al seu ús particular, familiar o col·lectiu, sempre que el proveïdor sigui un empresari o professional o una administració pública (art. 1.2). La Llei, per tant, no s'aplica a les relacions estrictament privades (p. ex., venda d'un pis entre particulars, sense cap intervenció professional). De la mateixa manera que l'estatal, la Llei catalana també inclou entre els con-

sumidors concrets les persones jurídiques. Tot i que no se'n digui res, s'ha d'entendre que no hi haurà relació de consum —tant si es tracta de persones físiques com jurídiques— quan el bé o servei adquirit s'integri en processos de producció o prestació de serveis a tercers (*vide*, en aquest sentit, l'art. 1.3 de la Llei estatal).

En relació amb l'àmbit d'aplicació, la Llei adopta a més un criteri territorial (art. 1.2 i disposició addicional cinquena): és decisiu que el bé o servei es consumeixi a Catalunya, independentment que el lloc de producció o de contractació sigui un altre.

### b) Drets del consumidor (capítol II)

Aquesta és la part més extensa de la Llei. S'obre amb una enumeració que respon al Programa preliminar de la CE (Resolució del Consell de 14 d'abril de 1975). Els drets inclosos són la salut i seguretat, la tutela dels interessos econòmics, la informació i l'educació, la consulta i participació, la protecció jurídica i reparació de danys i la tutela del medi ambient.

1. En relació amb la salut i seguretat (secció primera), la Llei (art. 3) proscriu tots els béns i serveis que comportin riscos superiors als usuals o reglamentàriament admissibles, i imposa als poders públics el deure de vigilar especialment algunes categories concretes (alimentació, higiene i estètica, substàncies tòxiques o inflamables, certes instal·lacions i serveis —p. ex., ascensors— i, també, transports i espais d'ús públic). Dins de la mateixa secció —i anant més enllà del que seria una concepció estricta de les relacions de consum— es fa al·lusió a la millora de la seguretat viària (art. 4) i al medi ambient (art. 5). Tant en un cas com en l'altre es tracta de normes molt imprecises («prendre les mesures necessà-

ries», «adoptar mesures eficaces») que podrien servir, però, per reforçar accions eventuais contra l'Administració, si incorre en negligència.

2. Quant a la protecció dels interessos econòmics (secció segona), la Llei se centra en tres punts. En primer lloc, la protecció contra abusos contractuals *lato sensu* (art. 6) i imposa al Govern el deure de vetllar per l'aplicació de la legislació que tendeix a evitar-los. La Llei menciona especialment —tot i que en termes molt amplis— certs tipus de contractes, clàusules i mètodes. Alguns dels supòsits previstos són tradicionals. Així, la demanda de pagament de mercaderies no sol·licitades (p. ex., quan s'obliga al que solament vol un diari a adquirir també una revista setmanal). D'altres són més nous. És el cas de les «pràctiques comercials que comporten despeses no autoritzades prèviament i expressament pel consumidor» (art. 6.g), que, p. ex., podria aplicarse a l'abús freqüent de trametre publicitat per fax, de manera que se'n fa recaure parcialment el cost al destinatari.

En segon lloc (art. 7), els interessos econòmics se salvaguarden vetllant per l'adequació dels béns i serveis al que se n'espera, amb una referència expressa a l'exactitud de pes i mida, transparència de preus, garantia i servei post-venda i correcció de l'activitat publicitària. La necessitat d'adoptar les mesures necessàries per aconseguir el «compliment de les normes establertes per a tota classe de productes i serveis» serveix de generalíssima clàusula de tancament i mostra la magnitud de la tasca imposada a l'Administració de la Generalitat.

La secció relativa a interessos econòmics conclou amb una norma (art. 7) sobre la veracitat i suficiència de la publicitat i la informació, que —si més no, en part— estaria millor en la secció següent. L'article tracta, també, dels pro-

blemes de documentació i intenta garantir que sigui facilitada al consumidor (factures, albarans, còpia del contracte...).

3. La secció tercera tracta de la informació i educació. Quant a la informació (subsecció primera), s'imposa a la Generalitat el deure de vetllar «d'acord amb la normativa vigent» perquè els consumidors rebin la informació «legalment establerta» (art. 9). En el cas concret de l'habitatge, però, sí que s'estableix una regulació substantiva, i imposa una informació mínima en benefici de compradors i arrendataris (art. 10). Des d'un punt de vista completament diferent, l'art. 11 s'ocupa de la creació d'oficines públiques d'informació, que hauran de servir per orientar els consumidors i rebre i canalitzar les seves eventuais denúncies (art. 11). L'últim article d'aquesta subsecció tracta —tot i que es remet a un reglament futur— una qüestió tan important com delicada: la publicitat possible d'estudis, assajos i controls de qualitat. Quant a l'educació (subsecció segona), la Llei preveu actuacions tant en l'àmbit docent com en el dels mitjans de comunicació, amb la finalitat de potenciar la capacitat d'autodefensa dels consumidors.

4. La secció quarta té per objecte les associacions de consumidors, per a les quals es preveu un registre especial. A més de definir-les, incloent en el concepte algunes cooperatives (art. 15), la Llei s'ocupa de les qüestions bàsiques en aquesta matèria: l'accés a ajuts de la Generalitat i els requisits (art. 16) i els drets de participació i audiència de les organitzacions, a les quals es reconeix representativitat en relació amb els interessos del col·lectiu de consumidors (art. 17 i 18).

5. La secció cinquena s'ocupa de la protecció jurídica i la reparació de danys. En relació amb aquesta última qüestió, la Llei es limita a una declaració protocolà-

ria que es remet a la «legislació vigent» (art. 19.1). Quant a possibles actuacions enfront de la vulneració de drets dels consumidors, tampoc no es va gaire més lluny. D'una banda, es reconeix la possibilitat de dirigir-se a l'Administració «a fi d'ésser atesos». D'una altra, es preveu la participació de la Generalitat en el sistema d'arbitratge de consum previst en la Llei estatal, cap al qual s'intentaran canalitzar els conflictes derivats de la prestació de serveis públics (art. 20).

#### c) Col·lectius protegits especialment (capítol III)

La Llei comprèn normes destinades a potenciar la tutela en el cas de col·lectius especialment vulnerables: nens i adolescents (en relació amb les joguines, l'alimentació, la publicitat i els mitjans de comunicació), gestants (alimentació i productes nocius), «persones de més de seixanta-cinc anys» i disminuïts físics o psíquics. En el cas dels últims dos grups, la Llei no va més enllà d'una simple declaració de principis («Els poders públics han d'adoptar les mesures necessàries...»).

#### d) Drets lingüístics (capítol IV)

La Llei, com explica el preàmbul, és una eina més en el procés de normalització de l'ús de la llengua pròpia oficial de Catalunya. Amb aquest objecte, s'estableix el dret a obtenir en català la informació i documentació relativa als béns i serveis, com també els contractes i altra documentació (art. 26). Si es té en compte l'àmbit de la Llei (*cf.* disposició addicional cinquena), no serà fàcil aconseguir l'aplicació plena d'aquesta norma. D'altra banda, com que la defensa del consumidor es vincula al fet que sigui informat en el seu propi idioma, serà obligatori que el castellà tingui el mateix tractament. Això és el que fa l'art. 27, quan exigeix que les empreses que desenvolupen

una activitat totalment o parcialment a Catalunya estiguin «en condicions de poder atendre els consumidors quan s'expressin en qualsevol de les llengües oficials de Catalunya» (art. 27). La previsió d'un reglament per fomentar i garantir de manera progressiva l'exercici dels drets lingüístics (disposició final primera) i l'establiment de terminis per a les administracions (disposicions transitòries), indiquen que aquestes normes no són per aplicar-les immediatament al sector privat.

#### e) Infraccions i sancions (capítol V)

L'últim dels capítols de la Llei *tipifica* les infraccions i sancions. Quant a les primeres, n'hi hauria prou amb l'extensíssim apartat g de l'art. 29: «Incomplir els requisits, les obligacions i les prohibicions establerts per aquesta Llei i per les normes que la desenvolupen, vulnerar els drets establerts per aquesta Llei i per les normes que la desenvolupen o impedir-ne l'exercici, i cometre omissions que comportin les dites infraccions». Quant a les sancions, l'art. 30, després d'establir alguns criteris per a la seva gradació, es remet al que preveu la Llei 1/1990 (disciplina de mercat i defensa dels consumidors). Fa el mateix la disposició final segona, en una reiteració innecessària.

f) En les disposicions addicionals s'estableixen uns principis generals per a l'actuació dels poders públics (disposició addicional primera), es declara la vigència de les normatives sectorials (disposició addicional segona), s'al·ludeix al paper que han de fer diversos organismes en la defensa dels consumidors (Consell Assessor de la Generalitat en Matèria de Consum, Institut Català del Consum i Direcció General de Política Lingüística, disposicions addicionals tercera i quarta), s'estableix la territorialitat de la Llei (disposició addicional cinquena) i, finalment, es modifica la Llei 16/1987, per la

qual es va crear l'Institut Català del Consum (disposició addicional sisena).

Les dues disposicions transitòries tracten, novament, la qüestió lingüística. Les administracions catalanes (comunitat i ajuntaments) i les entitats i empreses públiques que s'hi relacionen disposen d'un any per complir el que preveu l'art. 26 (dret dels consumidors a ser informats i rebre la documentació corresponent en la llengua pròpia). Quant a l'Administració central, les seves entitats autònomes i empreses que en depenen, es preveu —en el mateix termini— l'establiment de sistemes de col·laboració per tal que «segueixin en les seves actuacions a Catalunya els criteris lingüístics definits per l'article 26».

L'única disposició derogatòria afecta dos articles de la Llei 16/1987 de l'Institut Català del Consum. Les disposicions finals, per últim, tracten de les qüestions següents: previsió d'un reglament per a l'exercici dels drets lingüístics (disposició final primera), legislació supletòria en matèria de sancions (disposició final segona), dotacions pressupostàries per al compliment de la Llei (disposició final tercera) i el seu desplegament reglamentari, per a la qual cosa es faculta en el termes més amplis al Govern català i al conseller de Comerç, Consum i Turisme (disposició final quarta).

### 3. Algunes consideracions

No és aquest el lloc adequat per valorar una llei tan esperada. Sens dubte, és molt positiu que Catalunya s'hagi dotat d'un instrument amb el qual es pugui respondre a les demandes creixents dels

consumidors. Tanmateix, l'Estatut del consumidor acusa tant el desig d'evitar possibles conflictes competencials com l'extensió i l'heterogeneïtat de la matèria. Moltes de les seves normes són simples declaracions de principis o remissions a «la legislació vigent». Les rúbriques —d'altra banda tan útils per a un maneig de les lleis— resulten, de vegades, equívocues (p. ex., la coordinació entre administracions —art. 31— no es limita a infraccions i sancions). També hi ha reiteracions innecessàries, segurament causades per una tècnica legislativa d'elements heterogenis (*vide*, p. ex., art. 17.1.b i 18 en relació amb l'audiència a les organitzacions de consumidors, o art. 30 i disposició final segona, en relació amb la supletòria de la Llei 1/1990 en matèria de sancions). Fins i tot hi ha normes d'aparença contradictòria, com la disposició addicional segona (l'Estatut respecta les normatives sectorials —fins i tot de rang inferior— sempre que respectin l'Estatut...). Tampoc no sembla gaire adequat procedir a una modificació àmplia d'una altra llei (la 16/1987) en una disposició addicional i una derogatòria. No obstant això, es tracta de problemes formals. L'essencial és saber quin ús farà, de l'Estatut, l'Administració (que n'és el principal destinatari com a subjecte actiu) i, sobretot, si serà capaç de traduir les declaracions legals en respostes eficaces als problemes concrets — individuals i col·lectius — dels consumidors, i garantir, alhora, la seguretat jurídica dels que els abastin de béns i serveis.

Ramon Casas Vallès

Llei 4/1993, de 18 de març, del sistema bibliotecari de Catalunya (DOGC 1727, de 29 de març de 1993).

L'adaptació de l'organització dels serveis bibliotecaris a la nova ordenació ter-

ritorial de Catalunya, resultant de la creació de les comarques, de la redefini-

ció del paper de les diputacions provincials i del nou règim municipal configurat en els darrers anys, com també una nova regulació de la Biblioteca de Catalunya, que la converteix en l'eix vertebrador del patrimoni bibliogràfic de Catalunya, constitueixen els objectius fonamentals de la Llei 4/1993, de 18 de març, del sistema bibliotecari de Catalunya.

La Llei actua sobre un sector que ja havia estat objecte d'una incipient ordenació desenvolupada a partir de la Llei 3/1981, de 22 d'abril, de biblioteques, ara derogada, una de les primeres lleis aprovades pel Parlament de Catalunya i que continuava una tasca que tenia precedents destacables en anteriors períodes d'autogovern, com havien estat l'acció de la Mancomunitat i la Llei del Servei de Biblioteques, Arxius, Museus i Patrimoni Artístic i Científic de 1934.

La nova Llei, a partir del reconeixement del dret a la lectura i a la informació bibliogràfica dels ciutadans de Catalunya, s'articula sobre la base de considerar la biblioteca com l'element fonamental del servei públic establert per garantir aquell dret, servei públic que s'ordena en una perspectiva de planificació i coordinació entre les diverses administracions.

Tot i que l'aspecte organitzatiu i de delimitació competencial és el que ocupa la major part de la Llei, no es poden deixar d'esmentar altres aspectes nous respecte a la Llei anterior com són l'obligació de formar el catàleg col·lectiu que contingui la referència bibliogràfica dels diferents fons de les biblioteques que integren el sistema bibliotecari de Catalunya, i la creació de la figura dels «fons bibliogràfics d'interès nacional», com a categoria específica de béns culturals (a la qual, sorprenentment, la posterior Llei del patrimoni cultural no s'hi referirà, ni en regular el patrimoni bibliogràfic ni en

enumerar las diferents classes de béns culturals d'interès nacional), cosa que comporta un determinat règim de protecció.

L'organització dels serveis bibliotecaris, que conforma el sistema bibliotecari de Catalunya, s'estructura en tres nivells: la Biblioteca Nacional de Catalunya, el Sistema de Lectura Pública i, finalment, les biblioteques universitàries, les dels centres d'ensenyament no-universitari i les especialitzades.

La Llei declara com a Biblioteca Nacional l'actual Biblioteca de Catalunya, respecte de la qual s'amplien les funcions que li atribuïa l'anterior Llei de 1981, en el sentit d'encomanar-li vetllar per la conservació i difusió del patrimoni bibliogràfic de Catalunya i del catàleg col·lectiu. Pel que fa a l'organització administrativa, la Biblioteca de Catalunya es configura com a entitat autònoma de caràcter administratiu, adscrita al Departament de Cultura, i regula amb cert detall l'estructura interna, i estableix un òrgan col·legiat, el Consell Rector, en el qual són representades les institucions que es consideren amb un interès especial en la gestió del centre. S'estableixen dos òrgans unipersonals de caràcter executiu amb funcions directives i de gestió, que són el director i el gerent.

La xarxa de biblioteques públiques de Catalunya, considerada com a conjunt organitzat, integra el Sistema de Lectura Pública. La qualificació d'una biblioteca com a pública es determina no en funció de la titularitat del centre, sinó de la possibilitat d'accés obert al conjunt dels ciutadans i del tipus de fons reunits. La Llei classifica les biblioteques del sistema per raó de l'àmbit territorial i tipus dels serveis prestats en biblioteques centrals comarcals, centrals urbanes, locals, filials i serveis bibliotecaris mòbils. Paral·lelament a aquesta estructura, es creen uns serveis de suport a la lectura pública i les

comissions de lectura pública amb determinades funcions de col·laboració i auxiliars a la programació i coordinació dels serveis. Cal ressenyar que, entre d'altres innovacions, la Llei intenta reforçar la professionalització del personal de les biblioteques en exigir que totes, excepte les filials, tinguin un director amb la condició de bibliotecari titulat, mesura que afectarà especialment els centres situats en el nivell inferior del Sistema.

En el marc del Sistema de Lectura Pública, la Llei determina detalladament la competència dels municipis, les comarques i l'Administració de la Generalitat. Cal tenir en compte que la disposició addicional primera de la Llei disposa la transferència de les biblioteques i els serveis bibliotecaris dependents de les quatre diputacions provincials de Catalunya a la Generalitat i als consells comarcals, tot i que el contingut concret de la transferència s'ha de determinar per mitjà del procediment previst en la Llei 5/1987.

El nivell organitzatiu del Sistema de Lectura Pública es completa amb les biblioteques específiques, definides per la Llei d'acord amb els usuaris i els tipus de fons recollits.

La perspectiva planificadora de la Llei apareix reflectida en la previsió del mapa de la lectura pública, que ha de recollir l'avaluació de les necessitats de lectura pública i el tipus de serveis adequats a cada població, i al qual s'hauran d'ajustar les inversions en equipaments bibliotecaris de les diferents administracions públiques.

Finalment, la Llei crea el Consell de Biblioteques de Catalunya, com a òrgan consultiu de l'Administració de la Generalitat en matèria de biblioteques, per mitjà del qual cal suposar que s'instrumentarà la participació de les diverses institucions i grups interessats en el sector, tot i que la composició de l'òrgan no està recollida a la Llei, sinó que es remet a la via reglamentària.

Cal tenir en compte que amb caràcter general s'exclouen les biblioteques de titularitat estatal de l'àmbit d'aplicació de la Llei, llevat d'aquells preceptes que s'hi refereixin expressament, i es respecta, d'aquesta manera, el que disposen els art. 149.1.28 de la Constitució i 9.6 de l'Estatut, ja que els preceptes exceptuats tenen un caràcter merament organitzatiu.

Xavier Muro i Bas

**Llei 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus (DOGC 1776, de 28 de juliol de 1993).**

La Llei objecte d'aquest comentari s'afegeix a la nombrosa legislació que sobre aquesta matèria, clau per a la protecció de l'entorn, ha elaborat en els darrers anys la Generalitat de Catalunya. La seva aprovació no s'ha de interpretar com una mera addició a la legislació vigent, sinó que regula de manera globalitzadora la gestió dels residus, problema capital no resolt de manera satisfactòria per la legislació anterior.

La normativa catalana s'ha orientat

principalment, fins ara, cap al subsector dels residus industrials, iniciant-se amb la Llei 6/1983, de 7 d'abril, posteriorment modificada pel Decret legislatiu 2/1986, de 4 d'agost, per tal d'adaptar-la a la normativa de la Comunitat Europea. Foren adoptats com a principis bàsics de la gestió dels residus industrials el ja clàssic «qui contamina paga», juntament amb d'altres més innovadors com el que estableix la necessitat de reduir-ne la generació i el de la planificació integrada

dels residus industrials i els residus industrials especials. En darrer lloc, s'establiria també l'obligació dels òrgans autonòmics d'informar periòdicament la Comunitat Europea sobre la situació en matèria de gestió de residus. Aquesta informació s'ha de fer, lògicament, a través dels canals estatals, segons ha quedat establert en la STC 172/1992, de 29 d'octubre; per tant, l'obligació de la Generalitat se circumscriu a traspassar la informació demanada als òrgans competents de l'Estat central, que seran els encarregats de trametre-la a les institucions comunitàries.

Posteriorment s'aprovà la Llei 2/1991, de 18 de març, de mesures urgents per a la reducció i la gestió dels residus industrials, que autoritza el Govern de la Generalitat per refundre en un text únic la legislació vigent sobre la matèria, estenent aquesta autorització a l'aclariment, la regularització i l'harmonització dels textos legals afectats. Fruit d'aquesta autorització ha estat l'aprovació del Decret legislatiu 2/1991, de 26 de setembre, el qual, malgrat que no es tracti d'un text innovador, sistematitza i ordena, clarificant-la, la legislació vigent en matèria de residus industrials.

En el marc normatiu descrit, sorgeix la Llei que avui ens ocupa, que podríem qualificar, en sentit ampli, com a llei general de residus, ja que el seu àmbit d'aplicació afecta no tan sols els residus industrials, sinó també els industrials especials i els municipals, en un aspecte concret: la gestió dels que es produeixen en l'àmbit territorial de Catalunya. En aquest sentit, entenem per gestió la recollida, el transport, l'emmagatzematge, la valorització, la disposició del rebuig i la comercialització dels residus (art. 3. d).

L'objecte de la Llei és l'organització de totes les operacions de gestió dels residus, entesa com el conjunt d'activitats que es desenvolupen en el cicle complet

dels residus, des de la producció fins a l'eliminació final. L'orientació de la gestió es dirigeix cap a una finalitat clara: obtenir un alt nivell de protecció del medi ambient. Atesos l'objecte i la finalitat de la Llei, els seus aspectes més significatius afecten dos àmbits ben diferenciats: en primer lloc, els que fan referència a la distribució de funcions entre les administracions autonòmica i local en la gestió dels residus, i, en segon lloc, dins de les competències de la Generalitat, criden l'atenció determinades innovacions organitzatives de les instàncies competents.

En el títol primer s'estableix l'objecte de la Llei: la gestió dels residus que s'originen a Catalunya (art. 3), encara que en declara exclosos del seu àmbit d'aplicació un conjunt d'ells (art. 4), que es regeixen per normativa específica. Malgrat el silenci de la Llei, entenc que, en tota la gestió dels residus industrials especials, s'han de tenir presents les disposicions de la Llei estatal 20/1986, de 14 de maig, de residus tòxics i perillosos, i les de les directrius comunitàries, que constitueixen la normativa bàsica sobre la matèria. A continuació, el títol esmentat regula l'acció de la Generalitat, que s'enquadra, continuant amb l'opció feta des de l'aprovació de la Llei 2/1991, dins de la tècnica de la *programació*. En aquest aspecte, la legislació catalana es distancia de l'estatal i, fins i tot, de la comunitària, ja que ambdues es decanten per la *planificació*, una manifestació de la qual és el Pla nacional de residus industrials. Considero que aquesta opció diferent no és problemàtica, atès que s'ha d'entendre en aquest punt la planificació no com una tècnica considerada per ella mateixa, sinó com un sistema que intenta ordenar les tècniques aplicables a una situació concreta. Així, dins d'un pla general de gestió mediambiental, es poden incloure programes concrets, com són els que pre-



veu la legislació catalana, que responen a les facultats d'autoorganització de les actuacions de la Generalitat en aquest sector.

A continuació, s'estableixen les normes de gestió dels residus, i es detallen les obligacions dels diferents agents que estan en contacte amb els residus —productor, posseïdor i gestor— durant tot el procés que segueix a la seva gestió (art. 17-18). Seguidament la Llei estableix les diferents tècniques de valorització dels residus, que necessàriament han de ser innòcues per a la salut humana i respectuoses amb el medi ambient.

Es converteix el tractament de determinats residus en servei públic de titularitat de la Generalitat (art. 24). Aquesta conversió és, des del meu punt de vista, totalment adequada amb la finalitat que ha de promoure tot servei públic: la satisfacció d'una necessitat pública, atès que amb la intervenció administrativa es garanteix una eliminació segura dels residus d'ús domèstic (art. 24.1), especialment perillosos per a l'entorn i la salut. El nou servei públic s'autofinançarà a través de la imposició de les taxes corresponents als productors o posseïdors de residus, que n'esdevenen subjectes passius.

Algun problema en relació amb la vulneració de la garantia institucional de l'autonomia local, el pot plantejar l'opció que fa la Llei de responsabilitzar els municipis (art. 38) de la gestió dels residus anomenats *municipals* (domèstics i assimilables, art. 3.3). Això implica l'obligació d'establir a tots els municipis plantes de tractament dels residus (art. 40) i, en determinats casos, un servei de recollida selectiva de residus (art. 47), els quals comporten costoses inversions econòmiques per a les entitats locals responsables de la gestió. Aquesta despesa s'intenta fer menys onerosa amb la creació del Fons de gestió de residus (art. 48), que s'integra

dins de la cooperació econòmica de la Generalitat amb els ens locals, i que es nodreix principalment de les aportacions del pressupost de la Generalitat (art. 50.2.a). Per tant, entenc que la responsabilitat última de la actuació correcta dels municipis en aquest camp recau sobre la Generalitat, la qual haurà d'assegurar la realització de les previsions legals que afecten els municipis, mitjançant les partides pressupostàries corresponents, i garantint el respecte a l'autonomia local.

Al títol segon es troba una altra novetat rellevant: la integració de totes les actuacions en matèria de residus en un sol òrgan: la Junta de Residus, que deixa de ser un organisme autònom i passa a ser empresa pública (art. 52), dependent del Departament de Medi Ambient. Amb aquesta transformació s'assoleixen dos objectius: d'una banda, la confirmació d'una entitat que semblava no tenir gaire raó de ser un cop creat el Departament de Medi Ambient, i de l'altra, atorgar-li una major capacitat d'actuació, ja que segons el règim d'empresa pública que assoleix podrà actuar en llurs relacions externes amb submissió al dret privat.

En darrer terme, quant al règim d'infraccions i sancions, contingut bàsic del títol tercer, no es produeixen novetats significatives en la classificació de les infraccions —lleus, greus i molt greus—, ni de les sancions —multa, suspensió d'activitat, clausura del local—. Únicament s'incorpora la varietat sancionadora de precintatge d'aparells. Tot i amb això, les disposicions en matèria d'infraccions i sancions previstes en la Llei catalana observen el contingut de la STC 139/1991, i s'adeqüen perfectament a l'esquema sancionador previst en la normativa bàsica estatal.

**Lleis promulgades a Catalunya entre gener i agost de 1993.**

- Llei 1/1993*, de 25 de febrer, de l'himne nacional de Catalunya (DOGC núm. 1715, 3-3-93).
- Llei 2/1993*, de 5 de març, de foment i protecció de la cultura popular i tradicional i de l'associacionisme cultural (DOGC núm. 1719, 12-3-93).
- Llei 3/1993*, de 5 de març, de l'Estatut del consumidor (DOGC núm. 1719, 12-3-93).
- Llei 4/1993*, de 18 de març, del sistema bibliotecari de Catalunya (DOGC núm. 1727, 29-3-93).
- Llei 5/1993*, de 28 de juny, d'ampliació del crèdit públic de la Generalitat de Catalunya per al 1993 (DOGC núm. 1765, 2-7-93).
- Llei 6/1993*, de 15 de juliol, reguladora dels residus (DOGC núm. 1776, 28-7-93).

## 2.2. DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura de M. Eugènia Cuenca i Vicenç Aguado

*Decret 317/1992*, de 14 de desembre, pel qual s'atribueixen als registradors de la propietat funcions de gestió de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats i l'impost sobre successions i donacions, i es fixen els honoraris per a la seva intervenció (DOGC núm. 1690, de 4 de gener de 1993), desplegat per Ordre de 30 de juny de 1993 (DOGC núm. 1782, d'11 d'agost de 1993).

*Decret 318/1992*, de 28 de desembre, pel qual es crea el càrrec de comissionat per a Universitats i Recerca i es regulen l'organització i les distribucions de funcions en matèria d'universitats i recerca (DOGC núm. 1690, de 4 de gener de 1993).

Les competències en matèria d'universitats i recerca atribuïdes fins ara al Departament d'Ensenyament són assumides pel Departament de la Presidència. Depenent d'aquest últim es crea el càrrec de comissionat, al qual correspon la direcció, la planificació i l'execució de les competències en aquesta matèria, d'acord amb les directrius fixades pel Govern i sota la superior direcció del titular del Departament.

*Decret 320/1992*, de 14 de desembre, pel qual s'estableix el Programa anual d'actuació estadística per al 1993 en desplegament de la Llei 30/1991, de 13 de desembre, del Pla estadístic de Cata-

lunya 1992/1995 (DOGC núm. 1694, de 14 de gener de 1993).

*Decret 322/1992*, de 28 de desembre, sobre normalització lingüística dels programaris i maquinaris informàtics (DOGC núm. 1695, de 15 de gener de 1993).

Es fixa un procediment per establir els requeriments i les condicions mínimes que en matèria d'ús de la llengua catalana han de complir els programaris i maquinaris informàtics adquirits o contractats pels diferents departaments de la Generalitat i els organismes autònoms i empreses que en depenen.

*Decret 325/1992*, de 28 de desembre, d'aprovació del Reglament de gestió dels ports de la Comissió de Ports de Catalunya (DOGC núm. 1698, de 22 de gener de 1993).

Són objecte de regulació els serveis portuaris i la seva gestió, l'explotació i l'ús del domini públic, i la policia de les instal·lacions portuàries, però limitada als ports la gestió dels quals té atribuïda la Comissió de Ports de Catalunya.

*Decret 23/1993*, d'11 de gener, pel qual es desplega la Llei 23/1991, de 29 de novembre, de comerç interior, en matèria d'horaris comercials (DOGC núm. 1703, de 3 de febrer de 1993).

S'estableixen règims específics per a determinades zones, activitats, tipus d'establiments o èpoques de l'any. Tanmateix, es preveu la sol·licitud preceptiva d'informes a entitats locals, organitzacions representatives dels interessos dels comerciants i dels consumidors en casos de petició d'horaris excepcionals aplicables col·lectivament, quan es tracti de comerciants que ho sol·licitin a títol individual i que per les seves característiques puguin tenir una incidència important en el seu àmbit i sempre que es desitgi estendre l'excepció horària demanada individualment a la resta de comerciants d'un ram, sector o localitat.

*Ordre* de 4 de febrer de 1993, per la qual es determina l'adscripció del registre de béns patrimonials d'alts càrrecs i s'aproven els mitjans per efectuar la declaració dels esmentats béns (DOGC núm. 1707, de 12 de febrer de 1993).

Aquest registre s'adscriu a la Secretaria General del Departament de Governació. Es disposa també l'obligació del responsable del registre de guardar secret professional, l'incompliment del qual serà sancionat d'acord amb la legislació vigent.

*Ordre* de 5 de febrer de 1993, per la qual es desplega el Decret 261/1992, de 24 de novembre, de creació dels registres d'alts càrrecs al servei de la Generalitat (DOGC núm. 1707, de 12 de febrer de 1993).

A més del procediment per formular les declaracions de possible incompatibilitat i activitat dels alts càrrecs de la Generalitat, es regula l'accés al Registre d'activitat i interessos.

*Decret* 30/1993, de 26 de gener, de creació d'una comissió interdepartamental amb la finalitat de coordinar el Pla de

reestructuració del cooperativisme agrari català (DOGC núm. 1712, de 24 de febrer de 1993).

Comissió adscrita al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca i que és integrada per un consell rector, una comissió tècnica i una gerència.

*Decret* 33/1993, de 9 de febrer, sobre l'estructura i el funcionament del Registre general de cooperatives de Catalunya (DOGC núm. 1712, de 24 de febrer de 1993).

Aquest Registre funciona amb caràcter desconcentrat i s'organitza en un registre central i en uns registres territorials adscrits a les corresponents delegacions territorials. Es regula la inscripció dels actes i les altres funcions del Registre com és la legalització dels llibres obligatoris, el dipòsit i la publicitat dels comptes anuals i la certificació de denominacions.

*Decret* 34/1993, de 9 de febrer, sobre la composició i el funcionament del Consell Superior de la Cooperació (DOGC núm. 1712, de 24 de febrer de 1993).

Aquest Consell és un òrgan consultiu, de participació i mediació de l'Administració de la Generalitat, que col·labora en tot l'àmbit de competències que sobre cooperatives li pertocuen.

*Decret* 328/1992, de 14 de desembre, pel qual s'aprova el Pla d'espais d'interès natural (DOGC núm. 1714, d'1 de març de 1993).

El Pla té com a objecte la delimitació i l'establiment de les determinacions necessàries per a la protecció bàsica dels espais naturals la conservació dels quals es considera necessari d'assegurar, d'acord amb els valors científics, ecològics, paisatgístics, culturals, socials, didàctics i recreatius que posseeixen.

*Decret 56/1993*, de 23 de febrer, sobre concerts educatius (DOGC núm. 1722, de 17 de març de 1993).

S'estableixen: *a)* disposicions de caràcter general sobre els concerts; *b)* el procediment per a la seva formalització; *c)* el contingut; *d)* l'execució, i *e)* la renovació i modificació.

*Decret 55/1993*, de 23 de febrer, de creació del Consell d'Organitzacions Representatives de l'Economia Social de Catalunya (DOGC núm. 1722, de 17 de març de 1993).

El CORESC s'adscriu al Departament de Treball, com a òrgan consultiu i assessor en matèries relacionades amb l'economia social a Catalunya.

*Decret 79/1993*, de 9 de març, de modificació de la normativa i el funcionament del Consell de Treball de Catalunya (DOGC núm. 1724, de 22 de març de 1993).

Es recull en un sol text la normativa reguladora d'aquest organisme i, alhora, s'efectuen una sèrie d'adaptacions amb el consens de les organitzacions sindicals i empresarials representades en el si del Consell.

*Decret 97/1993*, de 23 de febrer, pel qual es regula la composició de les comissions territorials d'equipaments comercials i se n'estableix el funcionament (DOGC núm. 1729, de 2 d'abril de 1993).

Atès que aquestes comissions han d'emetre la seva opinió en la tramitació de qualsevol tipus de planejament urbanístic i les seves modificacions i revisions que impliquin alteracions importants quant a l'ús comercial del sòl, es regula la sol·licitud d'aquests informes preceptius a l'empara de la refosa de textos legals en matèria urbanística. Es modifiquen, a més, els re-

quisits que han de formular els interessats per sol·licitar l'informe preceptiu que, amb caràcter vinculant quan és negatiu, han de formular les comissions en la sol·licitud de llicències d'obertura d'establiments comercials. S'estableix que la no-emissió de l'informe pel que fa al projecte o a la figura del planejament urbanístic en el termini de dos mesos serà un supòsit de silenci positiu.

*Decret 118/1993*, de 6 d'abril, de desenvolupament del procediment de conciliació davant el Consell Superior de la Cooperació (DOGC núm. 1739, de 30 d'abril de 1993).

Es regula aquest procediment com a sistema de resolució de conflictes en les qüestions que es plantegin entre les entitats regulades per la Llei de cooperatives de Catalunya, o entre aquestes i els seus associats.

*Decret legislatiu 1/1993*, de 9 de març, sobre comerç interior, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de la Llei 1/1983, de 18 de febrer, i la Llei 23/1991, de 29 de novembre (DOGC núm. 1748, de 21 de maig de 1993).

Es regula l'objecte, el concepte i les classes d'activitat comercial, les modalitats de venda i pràctiques comercials, com també les infraccions i sancions.

*Ordre* de 22 d'abril de 1993, sobre la tutela de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació de Catalunya (DOGC núm. 1748, de 21 de maig de 1993).

Es defineixen les funcions de relacions entre aquestes cambres oficials i el secretari general del Departament de Comerç, Consum i Turisme que comprenen per a aquest últim les potestats

administratives d'aprovació, fiscalització, resolució de recursos, suspensió i dissolució.

*Decret 159/1993*, de 7 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general d'eleccions de les juntes de govern de les cambres de la propietat urbana (DOGC núm. 1761, de 23 de juny de 1993).

*Decret 162/1993*, de 18 de maig, pel qual es crea el Consorci per a la Gestió dels Residus Urbans d'Osona i se n'aproven els estatuts (DOGC núm. 1763, de 28 de juny de 1993).

El Consorci està format per la Generalitat de Catalunya, el Consell Comarcal d'Osona i l'Ajuntament d'Orís, i se'n pot ampliar la composició.

*Decret 173/1993*, de 12 de juliol, de creació del Comité Director per a l'Organització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i de la Comissió de Coordinació Interdepartamental (DOGC núm. 1771, de 16 de juliol de 1993).

*Decret 176/1993*, de 13 de juliol, sobre les cooperatives sanitàries de segon grau i aprovació del seu Reglament (DOGC núm. 1776, de 28 de juliol de 1993).

Es defineixen aquestes cooperatives, s'estableix el contingut mínim dels estatuts socials, les seves funcions i els òrgans de la societat.

*Decret 177/1993*, de 13 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament d'arbitratge del Consell Superior de la Cooperació (DOGC núm. 1776, de 28 de juliol de 1993).

Aquest Reglament desenvolupa el procediment de formalització i tramitació d'arbitratges davant d'aquest Consell.

*Decret 174/1993*, de 15 de juny, pel qual es crea l'Agència Catalana de Tecnologia Turística, adscrita a la Direcció General de Turisme (DOGC núm. 1776, de 28 de juliol de 1993).

S'adscriu a la Direcció General de Turisme del Departament de Comerç, Consum i Turisme. Té com a objectiu portar a terme, facilitar i fomentar actuacions d'innovació tecnològica i d'assistència tècnica en l'àmbit del sector turístic.

*Decret 175/1993*, de 15 de juny, pel qual es crea el Consorci per la Gestió dels Residus Urbans de l'Urgell i se n'aproven els estatuts (DOGC núm. 1776, de 28 de juliol de 1993).

Aquest Consorci està integrat per la Generalitat de Catalunya i el Consell Comarcal de l'Urgell, i se'n pot ampliar la composició.

*Decret 187/1993*, de 27 de juliol, de delegació de les competències de la Generalitat en matèria de joventut a les comarques (DOGC núm. 1779, de 4 d'agost de 1993).

Es deleguen competències en relació amb les potestats d'execució en matèria d'instal·lacions juvenils, sens perjudici de les exercides pels municipis en virtut del que disposa l'art. 68 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

*Decret 182/1993*, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 1779, de 4 d'agost de 1993).

Es regula: a) la liquidació i recaptació; b) l'autoliquidació de la taxa pels serveis d'inspecció i control sanitari de carns portades a terme pels serveis oficials veterinaris; c) els ajornaments i fraccionaments del pagament; d) la de

volució dels ingressos indeguts; e) la inspecció.

*Decret 201/1993, de 27 de juliol, de modificació del Decret 337/1988, de 17 d'octubre, de regulació i actualització d'indemnitzacions per raó de serveis a la Generalitat de Catalunya, i de revisió dels imports de determinades indemnitzacions (DOGC núm. 1787, de 23 d'agost de 1993).*

Es modifica el règim de les competències per reconèixer i fixar el dret a la percepció d'assistències per a la participació en tribunals i òrgans encarregats de la selecció de personal, o de la pràctica de proves per a l'exercici de professions o la realització d'activitats, com també es revisen els imports dels citats drets d'assistència, i també les dietes a l'estranger.





## 2.3. DICTÀMENS DEL CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALÚNYA

A cura d'Esther Andreu i Fornós

**Dictamen 186, en relació amb el dictamen de la Comissió de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana i les esmenes i els vots particulars reservats per defensar en el Ple sobre el projecte de Llei de modificació de la compilació en matèria de relacions patrimonials entre cònjuges**

### *Sol·licitants:*

La Mesa del Parlament de Catalunya, a instància dels grups parlamentaris Popular i d'Iniciativa per Catalunya.

### *Ponent:*

Francesc Fernández de Villavivencio

### *Recensió dels fonaments:*

#### Fonament I

En aquest primer fonament el Dictamen es limita a fer determinades precisions entorn de l'àmbit material de regulació del projecte objecte del seu estudi, a les novetats introduïdes i que considera dignes d'ésser destacades, i a les esmenes presentades i reservades per defensar en el Ple que podrien presentar problemes de constitucionalitat.

#### Fonament II

Per tal de valorar l'adequació al bloc de la constitucionalitat dels art. 7, primer paràgraf, 8.3, 9 i 23 del Projecte, com també la previsió i regulació del règim de participació en els guanys (art. 49 a 58), el Dictamen fa en primer lloc una anàlisi del repartiment competencial en

matèria civil (art. 149.1.8 CE; 9.2 i 26.3 EAC). En aquest sentit, constata que la doctrina davant l'estructura poc clara de l'art. 149.1.8 CE ha adoptat tres posicions diferents:

«a) La primera consisteix a entendre que l'Estat no es reserva en matèria civil més que aquells àmbits materials que segueixen a l'expressió «en tot cas» del precepte, amb la variant que també es reserva la determinació de les fonts del dret però amb respecte a les normes de dret foral o especial.

»b) La posició radicalment contrària és la que entén que l'Estat es reserva tota la competència sobre dret civil, amb l'única excepció de les matèries específicament regulades per les compilacions dels drets territorials, incloses en aquest darrer cas les normes que determinin les fonts del dret.

»c) A l'últim, un altre corrent doctrinal, derivat de l'anterior però amb criteris més amplis, estima que la potestat concedida a les comunitats autònomes de conservar, modificar i desenvolupar els seus drets civils pre-existents a la Constitució espanyola, inclosa la determinació de les fonts del dret, no es limita —pel que fa, en particular, a la modificació i el

desenvolupament d'aquests drets— als continguts concrets i específics de les respectives compilacions, sinó que pot abastar la modificació i el desenvolupament d'aquestes matèries adaptant-les a les circumstàncies, i en particular les històriques i socials que exigeixin un tractament diferent.»

Un cop exposades les diferents posicions doctrinals, el Dictamen examina quina ha estat la posició del Tribunal Constitucional. Referència les STC 121/1992 i la STC 182/1992, però afirma que «cal arribar a la Sentència del Tribunal Constitucional 88/1993, de 12 de març, per trobar una definitiva presa de posició per part del Tribunal respecte al criteri que finalment adopta sobre la intel·ligència de l'article 149.1.8 CE». En aquesta Sentència, «el Tribunal s'inclina per la tesi més estricta que considera que la competència autonòmica es refereix al contingut de la Compilació, encara que no s'hagi de vincular rígidament a aquest», i el Consell es pronuncia de forma crítica envers aquesta interpretació de l'art. 149.1.8 CE, dient:

«No es pot partir del fet que l'art. 149.1.8 CE contempla la competència autonòmica a partir exclusivament del contingut de les Compilacions, ja que si aquestes eren efectivament respectades (art. 2 del Decret 1836/1974), també és cert que, d'una banda, s'exceptuaven en tot cas de la vigència del Codi civil les normes referents al règim econòmic matrimonial; d'altra banda, es respectava el *dret supletori propi* de cada un dels territoris; i, finalment, el mateix article 13 no limitava aquest dret civil propi, principal o supletori, al que es fixés en les respectives compilacions.

»Ens trobem, doncs, que, en el moment de promulgar-se la Constitució, els drets civils territorials estaven constituïts per les seves respectives Compilacions *in*

*integrum* i, a més, per l'art. 13 del Codi civil, igualment de naturalesa pre-constitucional.»

També critica el Consell l'adopció d'aquesta tesi pel fet que en mantenir una posició tan restrictiva el més alt Tribunal es veu forçat a flexibilitzar-la i eixamplar l'abast de la competència autonòmica de «desenvolupament» adoptant conceptes de connexió extremadament amplis (cosa que també fa en la STC 156/1993); hauria estat més aclaridor optar d'antuvi per una interpretació de l'art. 149.1.8 CE menys restrictiva per als drets civils autonòmics.

Feta aquesta referència jurisprudencial, el Dictamen s'endinsa en l'estudi del Projecte de llei sotmès a la seva consideració, fent, però, els aclariments previs següents: «El Projecte de llei, encara que parcialment, es refereix a matèries ja regulades no solament per l'actual Compilació de Dret Civil de Catalunya, sinó també per la pre-constitucional de 1960, amb el valor afegit de la reserva que a favor dels territoris amb dret civil propi preveia i continua preveient l'article 13.1 del Codi Civil», quan l'article 13.1 del Codi reserva als drets territorials les normes del títol IV del Llibre I relatives al règim econòmic matrimonial no es refereix al règim econòmic matrimonial pròpiament dit, que ja queda exclòs d'aplicació general i directa per l'incís «*En el resto, y con pleno respeto a los Derechos especiales o forales de las provincias o territorios en que están vigentes...*», sinó que, més precisament, es refereix als aspectes econòmics i patrimonials del matrimoni que estan previstos en el títol IV del Llibre I.

Així, «fins i tot admetent hipotèticament la tesi que el terme “conservació, modificació i desenvolupament” es referís únicament al dret vigent a Catalunya en promulgar-se la Constitució, no hi ha dubte que aquest dret estava constituït

per tot el que afectava el règim econòmic matrimonial pròpiament dit i a qualsevol disposició relativa a l'aspecte econòmic del matrimoni continguda al títol IV del llibre I».

L'art. 7, primer paràgraf, del Projecte, té per finalitat permetre que el règim patrimonial del matrimoni sigui pactat, bé en l'acta matrimonial, bé fora de l'acta matrimonial (i naturalment, abans o després del mateix matrimoni). En opinió del Consell, l'esmentat article pot plantejar tres dubtes de transcendència constitucional: d'una banda cal preguntar-se si envaeix la competència de l'Estat en matèria de «bases de les obligacions contractuals» en tant que específicament preveu que el conveni consti en l'acta del matrimoni, la qual, evidentment, no és una escriptura pública; de l'altra, si vulnera la competència de l'Estat respecte a l'«ordenació dels instruments públics» i, finalment, si incideix indègudament en la competència de l'Estat en matèria d'«ordenació dels registres públics» ja que la legislació de l'Estat únicament preveu que en l'acta matrimonial no figurin més referències que les relatives a la prestació pública del consentiment. En tots tres casos el Dictamen s'inclina per l'adequació del precepte a l'ordre constitucional. En el primer supòsit, considera que la diversitat del tractament pel que fa a aquesta qüestió en la legislació estatal permet afirmar «que no es donen les condicions necessàries (especialment la univocitat) perquè s'hagi d'entendre que constitueix una base de les obligacions contractuals l'exigència precisa d'escriptura pública per als pactes matrimonials dels cònjuges i en aquest sentit n'hi hauria prou amb què el pacte figurés en un document públic com és, sens dubte, l'acta de matrimoni». En el segon, perquè, com posa de manifest el Consell, el dit art. 7 no ordena l'instrument públic constitutiu de l'acta de matrimoni sinó

que fa ús d'un instrument públic ja regulat per llei estatal. En el tercer perquè si la Generalitat té la competència substantiva sobre aquesta matèria «l'Estat, en ús de la seva competència sobre ordenació de registres, haurà d'adoptar les mesures necessàries per adaptar aquesta normativa a la nova regulació substantiva de la Generalitat. I tot això d'acord amb la naturalesa instrumental que té el registre i el factor de diversitat que la Constitució i els estatuts contempnen en matèria de dret civil».

L'art. 8.3 tampoc no és considerat inconstitucional ja que l'única innovació que introdueix respecte al previst en la Compilació «és considerar com a contribució a les despeses familiars el treball de qualsevol dels cònjuges en interès de la família o com a col·laboració personal a la professió o empresa de l'altre cònjuge» i, per tant: «Sembla evident que estem davant un supòsit de modificació o desenvolupament i fins i tot modernització del règim de la contribució a les despeses familiars constitucionalment legítim i de competència de la Generalitat».

Pel que fa l'art. 9 el Dictamen és pronunciat de la manera següent: «l'article 9 del Projecte, no per la seva coincidència essencial amb l'article 1320 del Codi civil, sinó perquè constitueix modificació i desenvolupament "del règim econòmic matrimonial" adaptant-lo en aquest punt concret a les circumstàncies socials dels temps actuals, és plenament constitucional perquè el seu contingut és de competència exclusiva de la Generalitat».

En relació amb l'art. 23, el Consell entén «que, si és constitucional l'art. 8.3, ho és també aquest article 23, que respon a la contemplació d'un propòsit d'evitar desigualtats patrimonials entre ambdós cònjuges *per aquella causa*».

Finalment, i pel que fa l'art. 49 i els que el segueixen, el Dictamen afirma rotundament: «no hi ha dubte que són

constitucionals, perquè s'hi tracta, simplement, d'afegir un nou sistema de béns del matrimoni que "es regularà per les estipulacions dels cònjuges" primordialment».

### Fonament III

En aquest fonament el Dictamen es pronuncia sobre la constitucionalitat o no de les esmenes núm. 1, 5, 19, 20, 27, 60 i 95, totes elles relatives a l'equiparació de la parella de fet amb la parella matrimonial.

En primer lloc constata que el «Tribunal Suprem, en diverses ocasions, ha admès certs efectes patrimonials entre els membres de la parella de fet, encara que certament negant l'aplicació automàtica a aquestes unions d'algun dels règims previstos per la legislació en relació amb les parelles matrimonials» (STS de 2-9-1991; STS de 18-5, 21-10, 11-9 i 18-2-1993), però també fa notar que «l'element més important és que, com que el Tribunal Suprem contempla sempre una situació de fet determinada, ha portat a les diverses resolucions favorables als membres de la parella de fet mitjançant la consideració de les circumstàncies fàctiques del supòsit contemplat», i per tant «s'ha de posar especial èmfasi en la circumstància que el Tribunal Suprem no pot fer declaracions amb eficàcia normativa».

Assenyala després que també el Consell ha considerat el tema de la parella de fet. Així, en ocasió del Dictamen núm. 172, i després de fer esment a diverses sentències del Tribunal Constitucional (entre les quals cal destacar la 184/1990) arribà a les conclusions següents: «A) El matrimoni civil és protegit directament per la Constitució. Nogensmenys, no ho és la parella de fet com a tal, és a dir, independentment de la protecció constitucional dels drets de

cada membre de la parella. La concessió d'iguals drets —a qualsevol nivell— constitueix una alternativa del legislador ordinari.

»B) Entre la unió de fet i la unió matrimonial, en el pla del simple consentiment sobre una comunitat estable de vida no existeixen diferències notables, llevat dels terminis de separació i dissolució i la forma solemne de la segona. No obstant això, les diferències són importants respecte a la imposició de determinades obligacions que configuren i integren, diàfanament, un supòsit de fet diferent».

Nogensmenys, també afirmava: «L'equiparació entre els membres de la parella de fet i els cònjuges exigeix una prèvia articulació —probablement desitjable i exigida pels interessos en joc— de mesures que defineixin la parella de fet i atorguin a l'ordenament jurídic, en relació amb ella, una adequada seguretat i certesa, com també una garantia de serietat suficient que faci possible la protecció que aquesta equiparació implica». Tenint en compte tot el que s'acaba d'exposar i els darrers pronunciaments del Tribunal Constitucional (STC 222/1992 i STC 6/1993) el Dictamen no veu cap problema de constitucionalitat en relació amb les esmenes més amunt esmentades, però considera necessari fer la consideració següent en relació amb l'exigència continguda en el primer apartat de l'esmena 1 que *els* dos components de la parella tinguin la condició civil de catalans «d'acord amb allò establert en la Compilació del Dret Civil de Catalunya», car, malgrat l'exigència que els dos components de la parella tinguin la condició civil de catalans, no resulta, en opinió del Consell, discriminatòria si considera necessari destacar que «la fixació de l'estatut personal correspon enterament a la competència de l'Estat d'acord amb l'art.

149.1.8 CE, ja que aquest concepte entra en el marc més ampli de les normes per resoldre els conflictes de lleis, llevat del cas de l'estranger que adquireix la nacionalitat espanyola, el qual queda sotmès al dret civil català per disposició expressa de l'art. 7.2 EAC si té veïnatge administratiu a Catalunya. La Compilació catalana no conté normes sobre veïnatge civil, matèria amb relació a la qual es remet (art. 3) a les normes establertes

en el títol preliminar del Codi civil i disposicions concordants».

*Conclusió:*

Atesos els raonaments continguts en els fonaments precedents, opinem que el Projecte de llei de modificació de la compilació en matèria de relacions patrimonials entre cònjuges i les esmenes i vots particulars reservats per defensar en el Ple són constitucionals.

**Dictamen 187, en relació amb el dictamen de la Comissió de Política Territorial i les esmenes reservades per defensar en el Ple sobre el Projecte de llei de carreteres**

*Sol·licitants:*

La Mesa del Parlament de Catalunya, a instància dels grups parlamentaris d'Iniciativa per Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya i Socialista.

*Ponent:*

J. A. González Casanova

*Recensió dels fonaments:*

Fonament I

Per valorar l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya del Dictamen de la Comissió de Política Territorial i les esmenes reservades per defensar en el Ple del Projecte de llei de carreteres el Consell Consultiu es remet pel que fa la distribució competencial en la matèria al seu Dictamen núm. 151, on en ocasió de dictaminar sobre la constitucionalitat de la Llei 25/1988, de 29 de juliol, de carreteres, va analitzar les competències estatals en la matèria i, per tant, també «el conjunt de limitacions indirectes que per part de l'Estat incideixen sobre la competència legislativa de la Generalitat, com també els lí-

mits marcats a aquesta per l'autonomia, constitucionalment garantida, dels ens locals».

Així mateix, expressa la seva opinió que en el seu conjunt tant el projecte com les esmenes reservades per defensar en el Ple del parlament s'adeqüen a l'ordre constitucional i manifesta per tant que «tan sols argumentarem el nostre parer respecte a aquells articles, disposicions o esmenes sobre els quals bé se'ns ha demanat expressament Dictamen (art. 24.2 i 32.2) o bé, al nostre criteri, presenten problemes d'interpretació o podrien ser inadequats constitucionalment i estatutària».

Fonament II

En aquest fonament el Dictamen valora, per rebutjar-la, la possible inconstitucionalitat de l'art. 9.1 del projecte de Llei de carreteres. Concretament el Consell considera que malgrat que el seu contingut tan precís «que està fins i tot regulant com ha de complir l'Administració estatal el seu deure d'informació envers la Generalitat» la dita disposició «no fa més que precisar jurídicament l'a-

bast mínim» de l'obligació que té l'Administració estatal d'informar la Generalitat en virtut del dret d'aquesta a obtenir la dita informació d'acord amb el principi constitucional de col·laboració, coordinació i informació entre Estat i comunitats autònomes, desenvolupat per les normes bàsiques de l'art. 4.1.*c* i 2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i de l'art. 10.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local i que per tant és adequat a l'ordre constitucional.

### Fonament III

El Dictamen es planteja dues qüestions en relació amb l'art. 10.4 del projecte de Llei de carreteres. En primer lloc, si reconeix o no implícitament el dret de l'Administració estatal a participar en la consulta institucional prevista en el dit article quan fa esment de l'informe «dels altres organismes que es determinen» i, en segon lloc si no hagués hagut de reconèixer, al costat de la consulta institucional als ens locals i els altres organismes que es determinen, l'audiència dels ciutadans «directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei» a la qual es refereix l'art. 105.*a* CE i que l'esmena 41 (núm. 53) vol introduir.

Pel que fa la primera de les qüestions enunciatades, el Consell Consultiu considera que sí que pot considerar-se implícita l'Administració estatal en l'expressió «dels altres organismes que es determinen» ja que: 1. «aquesta també està composta, sectorialment, per "organismes" i, per tant, res no impediria considerar-los inclosos en la referència que sobre ells fa la disposició»; 2. «el sentit aleatori de la forma verbal "que es determinin" no n'exclou *per se* cap d'ells»; 3. La indeter-

minació de la forma verbal «que es determinin» pot tenir un sentit de «quan s'escaigui», segons quina sigui l'Administració afectada. Per tant, no considera inconstitucional aquesta disposició, malgrat que es pronunciï més partidari de la redacció proposada per l'esmena 46 (núm. 37) car aquesta, en parlar de «les administracions públiques afectades», «sembla aclaridora i atorga major seguretat jurídica».

Pel que fa la segona qüestió, el Consell considera, com ja manifestava en el seu Dictamen núm. 161, que l'art. 105.*a* CE «no es pot interpretar en el sentit que sempre s'ha de complir el tràmit d'audiència, però sí en el fet que aquest compliment ha d'ésser la regla general per al legislador», per tant, i encara que l'article 86.4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, ja citada, i que té caràcter de bàsic, «no sembla obligar pas les administracions públiques a establir les formes de participació ciutadana que s'hi esmenten, ja que es limita a afirmar que podran fer-ho», si no s'interpreta l'art. 10.4, en el sentit que les organitzacions o associacions ciutadanes que haurien de ser consultades es consideressin inclosos implícitament en l'incís «els altres organismes que es determinen», aquest haurà de considerar-se inconstitucional, i per aquesta raó és partidari de la redacció més aclaridora proposada per l'esmena 41 (núm. 53).

### Fonament IV

En relació amb l'art. 24.2 del Projecte de llei objecte del Dictamen, es planteja la possible vulneració del principi d'autonomia local ja que l'esmentat article atribueix caràcter potestatiu o discrecional a l'autorització del titular de la zona de domini públic i, això pot impedir que els municipis afectats exerceixin les seves competències en matèria de serveis púb-

blics essencials *ex art. 25.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local. Ara bé, malgrat que en el dit article no hi ha cap referència que salvaguardi la competència municipal en aquesta matèria el Dictamen salva la possible inconstitucionalitat d'aquest article interpretant que «la necessària salvaguarda pot ser localitzada a l'article 32.1 del mateix capítol I. En efecte, segons aquest precepte, «Correspon al Departament de Política Territorial i Obres Públiques d'atorgar les autoritzacions per a la realització de les obres o activitats a què es refereix aquest capítol, sense perjudici d'altres competències concurrents». Sens dubte, s'ha d'entendre que l'article no parla d'una concurrència en matèria de carreteres, sinó de competències que puguin afectar el domini públic viari i les zones de protecció, objecte del capítol primer».*

#### Fonament V

«Sense entrar a jutjar la lògica o l'oportunitat de la norma» el dictamen no jutja l'art. 32.2 del Projecte de llei de carreteres contrari a l'ordre constitucional car malgrat ser cert que, en una primera lectura del precepte, pot semblar que l'autorització de l'esmentat departament, per ser prèvia, *preval* sobre la llicència fins al punt que si la primera no es dóna, no es pot donar la segona», pel Consell Consultiu aquest no és el sentit de la norma sinó que s'ha d'entendre que: «L'adverbi "prèviament" indica temporalitat, requisit cronològic d'un tràmit procedimental, no una jerarquia superior. L'atorgament de la llicència municipal i el de l'autorització de la Generalitat són actes independents l'un de l'altre i, per tant, no creiem que negui les competències dels ajuntaments ni que afecti el principi d'autonomia».

#### Fonament VI

En aquest fonament el dictamen es planteja la constitucionalitat o no de l'art. 8.2 i la disposició addicional segona del Projecte de llei de carreteres, per un costat, i la de les esmenes 27 (núm. 36) i 129 (núm. 178), per l'altre. La diferència substancial entre els dos textos, i que fa que el primer sigui jutjat conforme a l'ordre constitucional i el segon no, rau en el fet que mentre el primer té en compte la legislació bàsica dictada per l'Estat *ex article 149.1.21 CE* (Llei 18/1989, de 25 de juliol, de bases sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat vial), en tant que disposa que «els senyals informatius de les carreteres [...] s'han d'ajustar als criteris [...] publicats pels òrgans competents de la Generalitat, sens perjudici del que estableixi la normativa general que sigui aplicable» (salvant en conseqüència la competència estatal d'establiment dels «*criterios de señalización de las vías de utilización general*» —art. 1.2.d de la Llei 18/1989), com quan exigeix tan sols que «els indicadors de senyals de la circulació a les carreteres de Catalunya han d'ésser almenys en català...». El que proposen les esmenes no ho fa, car per un costat vol suprimir la clàusula «sens perjudici», i per l'altre exigeix que la rotulació dels senyals sigui íntegrament en català, contradient l'art. 56 de la Llei bàsica que prescriu que «*las indicaciones escritas de las señales se expresarán al menos en el idioma español oficial del Estado*».

#### Conclusió:

Primer. Que l'art. 10.4 del Dictamen de la Comissió de Política Territorial del Parlament de Catalunya sobre el Projecte de llei de carreteres és constitucional si es complementa en els termes exposats en el fonament III.

Segon. L'art. 24.2 és conforme a l'ordre competencial si s'interpreta en la forma explicada en el fonament IV.

Tercer. Les esmenes 27 (núm. 36) i 129 (núm. 178) són contràries a l'ordre competencial.

### Dictamen 188, en relació amb el Dictamen de la Comissió de Política Cultural i les esmenes reservades per defensar en el Ple sobre el Projecte de Llei del patrimoni històrico-cultural català

#### *Sol·licitants:*

La Mesa del Parlament de Catalunya, a instància dels grups parlamentaris d'Esquerra Republicana de Catalunya i Popular.

litat interposats contra aquesta Llei per diverses comunitats autònomes entre elles la Generalitat de Catalunya.

#### *Ponent:*

Antoni Bayona i Rocamora

#### Fonament II

#### *Recensió dels fonaments:*

##### Fonament I

En aquest primer fonament el Consell fa en primer lloc un resum del Projecte de Llei sotmès al seu dictamen destacant els seus trets bàsics o essencials. En segon lloc, enumera els paràmetres de constitucionalitat que han de ser tinguts en compte per tal de examinar la constitucionalitat i estatutarietat del projecte:

Abans de començar l'anàlisi competencial que planteja el contingut del projecte el Dictamen puntualitza dues qüestions prèvies, a saber, la no rellevància des de la perspectiva de la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat del principi constitucional que recull l'art. 46 CE, i el fet que «Malgrat les diferències de dicció entre el precepte constitucional (art. 149.1.28 CE) i l'estatutari (art. 9.5 EAC), [...] estem davant del mateix àmbit material»: el patrimoni històric i cultural.

En relació amb la distribució de competències sobre el patrimoni històric i cultural el Consell constata que un important sector doctrinal considera que en aquesta matèria es dona compartició «horitzontal» de competències, així, «la Generalitat assumeix una competència plena sobre el patrimoni cultural que li permetria exercir en exclusiva la potestat legislativa, reglamentària i d'execució (art. 25.2 EAC), llevat d'allò que fa referència a la defensa d'aquell patrimoni contra l'exportació i l'espoliació, que constitueixen l'àmbit concret objecte de reserva estatal, reserva que també caldrà entendre com a plena atès el caràcter general i l'absència de limitacions en què està redactat l'art. 149.1.28 CE».

- Títols específics que fan referència al patrimoni històrico-cultural (art. 149.1.18 CE i 9.5 EAC),
- Títols que fan referència a l'àmbit més ampli de la cultura, «i molt especialment els efectes que en aquest terreny pot desenvolupar l'art. 149.2 CE, d'acord amb la interpretació que n'ha fet la jurisprudència constitucional»,
- Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol,
- STC 17/1991, de 31 de gener, que va resoldre els recursos d'inconstitucionalitat.



Pel que fa l'abast de la reserva estatal, el principal problema interpretatiu es troba en delimitar el concepte d'espoliació, «ja que no és tant concret com el d'exportació. Així, mentre que aquest últim es pot identificar [...] amb les mesures (normatives i executives) d'intervenció per tal de prohibir, limitar o controlar la sortida del país dels béns culturals, el concepte d'espoliació no té uns contorns tan clars pel que fa al seu significat 'competencial'. Dit això el Dictamen constata que «més enllà de les diferents lectures que es puguin fer al respecte, tenim avui una dada prou significativa com és la doctrina del Tribunal Constitucional establerta en [...] la STC 17/1991», que fa una lectura àmplia o flexible del concepte, malgrat que en opinió del Consell aquesta «és una lectura possible de la noció competencial de defensa contra l'espoliació», però «si tenim en compte els criteris constitucionals i estatutaris de distribució de competències en aquesta matèria, podem apreciar que conté elements de contradicció». En efecte, si s'atribueix a aquesta noció un sentit tan ampli que la identifica, a la pràctica, amb una competència genèrica de protecció del patrimoni cultural, «seria lògic pensar que el constituent hagués redactat de manera sensiblement diferent l'article 149.1.28 CE, en la línia d'haver previst una competència legislativa estatal de caràcter general».

La darrera qüestió que planteja en aquest fonament és la de la possible incidència de la competència sobre «museus, biblioteques i arxius de titularitat estatal» sobre la de patrimoni cultural. Sobre aquest tema, el Tribunal Constitucional també s'ha pronunciat en la STC 17/1991, reconeixent «una mena de vinculació entre els béns culturals i la seva adscripció a un servei gestionat per l'Estat, per tal de justificar l'exercici per part d'aquest i en relació amb els indicats

béns, de funcions que són pròpies o inherents a la competència sobre el patrimoni cultural», per tant, «més enllà de la valoració que pugui merèixer aquest criteri interpretatiu —que sembla fonamentar-se només en un fet sempre discutible com és la presumpta incompatibilitat d'un exercici separat de les dues competències en joc—, estem aquí davant d'una limitació concreta i puntual a l'exercici de les competències de la Generalitat en matèria de patrimoni històrico-cultural».

### Fonament III

Un cop analitzat el règim específic de distribució de competències el Dictamen estudia els efectes que sobre aquest pot tenir la declaració constitucional continguda en l'art. 149.2 CE, en tant que reconeix una capacitat d'intervenció estatal en l'àmbit més ampli de la «cultura» que pot incloure, òbviament, la protecció de béns que posseeixen valors culturals.

Constata el fet que part de la doctrina entén que l'esmentat article «estableix una atribució de competències en favor de l'Estat que relativitza l'exclusivitat o plenitud de les competències autonòmiques sobre els diferents àmbits culturals», cosa que dona lloc a «una situació de *concurrència de competències* en el sentit propi que aquest concepte té en alguns models federals», i manifesta que aquesta tesi «ha d'ésser matisada forçosament». En opinió del Consell, «ni el tenor literal, ni els antecedents de l'article 149.2 CE, porten necessàriament a aquesta conclusió, ni tampoc la lectura sistemàtica del règim de distribució de competències establert al mateix article 149.1 CE i en els estatuts, en la mesura que ha independitzat clarament alguns sectors culturals (com és el cas del patrimoni històric) establint un règim propi i específic de distribució de competències», nogens-

menys, reconeix que el Tribunal Constitucional ha estat sensible a la tesi de la concurrència competencial en el camp de la cultura i «ha atorgat a l'article 149.2 CE un valor competencial important fins al punt de legitimar una intervenció estatal independentment del que resultaria dels títols més específics de l'apartat 1 del mateix article 149.2 CE» (STC 49/1984; STC 106/1987; STC 11/1986; STC 17/1991), però també cal dir que el Tribunal Constitucional no ha entès el règim de concurrència de l'art. 149.2 CE en el sentit tècnic (i propi d'un context federal) que quan s'exerceix anul·la i resta sense efecte la correlativa competència autònoma; en conseqüència, «potser seria més propi parlar en aquest cas de competències "paral·leles" o "indistinctes", enteses com aquelles que es projecten sobre una mateixa matèria però que, per la seva naturalesa, no han de portar normalment cap a una situació d'incompatibilitat o contradicció recíproques» (STC 11/1986; STC 157/1985; STC 106/1987). D'altra banda, la jurisprudència constitucional ha afegit un important límit sobre l'art. 149.2 CE, apreciànt que davant una actuació normativa específica en un sector de l'àmbit cultural on la Constitució i els estatuts d'autonomia preveuen una distribució específica de competències «Aquest precepte pot aportar en aquests casos un "plus" a la posició de l'Estat per a la regulació d'aquells aspectes que requereixin un tractament general o unitari; però [...] aquesta possibilitat s'haurà d'entendre en sentit restrictiu i sota el criteri del "mínim indispensable", ja que no pot desconèixer l'existència d'uns títols competencials específics que han de poder desplegar els seus efectes» (STC 17/1991).

#### Fonament IV

En aquest fonament el Dictamen es planteja quin és el concepte de «patrimo-

ni històrico-cultural català» i l'abast que el Projecte de llei li atorga. En aquest sentit la primera de les conclusions a què arriba el Consell és que: «d'acord amb la lògica de la Llei 16/1985 i de la interpretació feta pel Tribunal Constitucional, es pot dir que no hi ha una noció tancada i separada entre el que allà s'anomena i regula com a patrimoni històric espanyol i el patrimoni històrico-cultural català. El patrimoni històrico-cultural català, sens perjudici del seu propi contingut i característiques, té també la consideració de patrimoni "comú" a l'efecte de tot l'Estat i en aquest sentit es connecta amb el règim general de protecció de la llei estatal». Aquesta conclusió li permet de resoldre el problema derivat de l'abast tan ampli que el Projecte de llei dona al concepte de «patrimoni històrico-cultural català» en els seus art. 1, 19 i 20. No obstant això, fa dues observacions concretes sobre els art. 19 i 20 del Projecte de llei.

La primera en relació amb la lletra *b* de l'apartat 2 de l'art. 19, car «El redactat general d'aquesta declaració fa que hi quedi inclòs el supòsit previst a l'apartat 3 de l'article 49 de la Llei 16/1985» que el resol de forma diferent, per tant, i atès que «es fa difícil trobar aquí una solució que eviti la contradicció», en aquest punt concret el projecte de llei no respecta l'ordre constitucional.

La segona observació fa referència a la lletra *d* de l'art. 20, que planteja una possible contradicció amb l'art. 6.*b* de la Llei 16/1985, que reserva les funcions executives a l'Administració de l'Estat respecte als béns integrants del patrimoni adscrits a «serveis públics» gestionats per aquesta Administració, com poden ser les biblioteques de titularitat estatal, però com ja s'ha dit en el fonament II, «els articles 149.1.28 CE i 11.7 EAC preveuen que la gestió d'aquestes biblioteques pugui correspondre a la Generali-

tar, supòsit que en aquests moments ja s'ha produït de forma general. Tenint en compte aquest supòsit i aquest antecedent, es pot considerar, doncs, correcta i adequada a l'ordre de competències la lletra *d* de l'article 20.2».

Finalment el Dictamen afirma que les diferències terminològiques entre el Projecte de llei a la Llei 16/1985 no comporten «cap contradicció que tingui transcendència constitucional».

#### Fonament V

Dos preceptes del títol preliminar del Projecte de llei, el segon i el quart, plantegen el tema especialment polèmic des del punt de vista competencial de les relacions internacionals.

Com posa de manifest el Consell, «Després d'una primera etapa força restrictiva, la jurisprudència constitucional ha anat evolucionant cap a una lectura més favorable a l'admissió d'una actuació autonòmica externa amb el límit clar i definit de no incidir en el *ius contrabendi* o *ius ad tractandum* com a contingut propi i estricte de la competència estatal» (art. 149.1.3 CE). Bona mostra d'això és la STC 17/1991, que conclou que tant l'Estat com les comunitats autònomes tenen competències per a la difusió internacional del patrimoni històric artístic. D'altra banda, pel que fa la capacitat per «promoure» l'establiment de tractats i convenis prevista en l'art. 2 del Projecte, el Dictamen estima que no es pot apreciar cap element d'inconstitucionalitat car «la previsió de l'article 2 encaixa en el que preveu l'article 27.4 de l'Estatut».

Pel que fa l'art. 4 del Projecte de llei, que es refereix a la col·laboració amb l'església catòlica, el dubte es podria plantejar en relació amb l'apartat 2 quan preveu la creació d'una comissió mixta Administració de la Generalitat-Església catòlica. Si s'entén que la referència es fa a l'es-

glésia com a subjecte de dret internacional la previsió podria comportar una ingerència en la competència estatal de relacions internacionals, però també es pot «considerar com a feta en concret a les persones jurídiques eclesiaístiques del territori de Catalunya, les quals, segons l'Acord sobre assumptes jurídics de 3 de gener de 1979 (ratificat també per Instrument de 4 de desembre de 1979, BOE núm. 3, de 15 de desembre de 1979), tenen personalitat jurídica civil», i, des d'«aquesta perspectiva interna i ajustada a l'àmbit territorial de Catalunya, no es pot formular cap objecció».

#### Fonament VI

La previsió de l'art. 13.4 del Projecte de llei de donar compte de les declaracions de béns culturals d'interès nacional al Registre general de béns d'interès cultural de l'Administració de l'Estat per la seva consegüent inscripció o anotació «comporta la identificació en una mateixa categoria dels béns culturals d'interès nacional prevista pel Projecte de llei i dels béns d'interès cultural regulats a la llei estatal», i planteja el dubte de si la Generalitat té o no capacitat per fer aquesta declaració «implícita» de béns d'interès cultural de la Llei 16/1985. En termes generals, cal afirmar que la Generalitat sí que tindria aquesta capacitat donada la interpretació que de l'article 6.a de la Llei estatal fa el Tribunal Constitucional en la seva Sentència 17/1991. No obstant això, la STC 17/1991 admet dos supòsits concrets en què la declaració de béns culturals correspon a l'Estat, però: «Atès que es tracta de dues excepcions molt concretes i específiques a la competència autonòmica per declarar els béns d'interès cultural», el Dictamen considera que «el Projecte de llei és constitucional en la mesura que recull el principi general i no exclou l'exercici de les com-

perències estatals pel que fa a aquestes excepcions».

Una d'aquestes excepcions a la competència de la Generalitat és la dels béns adscrits a serveis públics gestionats per l'Estat, i aquest és el cas de l'Arxiu de la Corona d'Aragó. Tanmateix, la previsió de l'apartat 4 de la disposició addicional primera del Projecte de Llei que declara d'interès nacional la documentació recollida en l'esmentat arxiu no pot considerar-se inconstitucional tenint en compte la previsió estatutària específica (disposició addicional segona) que introdueix alguns matisos a la gestió estatal i de la concreta justificació de la reserva estatal continguda en la ja esmentada STC 17/1991.

## Fonament VII

Els art. 22 i 26 del Projecte de Llei regulen els drets d'adquisició preferent (tempore i retracte) que pot exercir l'Administració de la Generalitat en ocasió de les subhastes i transmissions oneroses de la propietat o de qualsevol dret real de gaudi sobre els béns integrants del patrimoni cultural català.

Aquesta regulació planteja dos tipus de problema, el de la constitucionalitat o no del fet mateix de la regulació per Llei autonòmica d'aquesta matèria i el de la posició que tenen la Generalitat i l'Estat en l'exercici dels drets d'adquisició preferent.

Pel que fa al primer problema, s'ha «de tenir en compte que en la STC 17/1991, el Tribunal Constitucional va justificar la competència estatal per regular els drets d'adquisició preferent (art. 38) no solament en les competències culturals, sinó específicament en les competències sobre legislació civil (art. 149.1.8 CE) i sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE)», però tampoc no

s'ha d'oblidar que aquesta doctrina es va establir per legitimar el contingut de la llei estatal i no per declarar inconstitucional una llei autonòmica que regulés aquesta matèria. Per aquesta raó, un cop introduïts els drets d'adquisició preferent com un dels mecanismes generals de protecció del patrimoni cultural, tal com fa la Llei 16/1985, la qüestió es relativitza notablement, en la mesura que les lleis autonòmiques vénen a desplegar i concretar (no a regular *ex novo*) aquesta matèria.

En aquest sentit, s'ha de considerar també que la competència sobre bases del règim jurídic de les administracions públiques permet el seu desenvolupament per la Generalitat (art. 10.1.1 EAC) i que el joc exclusiu de la competència sobre legislació civil no es pot sostenir en termes absoluts quan en molts sectors del dret públic els drets d'adquisició preferent es preveuen com a mecanismes clars d'intervenció administrativa, fins al punt de poder afirmar en aquests casos que es tracta d'una facultat de caràcter «administratiu», difícilment enquadrible en el títol genèric de legislació civil».

Pel que fa el segon problema, «la referència exclusiva que es fa en el projecte a l'Administració de la Generalitat no es pot considerar contrària, com a principi general, al que preveu la Llei 16/1985», car d'una banda ella mateixa reconeix el dret d'adquisició preferent a les comunitats autònomes i, de l'altra, en el cas concret de Catalunya «el Reial decret de traspàs 1010/1981 estableix la preferència de la Generalitat de manera molt clara». Dit això, s'ha de precisar tot seguit que la STC 17/1991 ha admès algun supòsit concret en què aquesta preferència pot correspondre a l'Estat (art. 33 i 38.4, segon incís de la Llei 16/1985). «Ara bé, l'existència d'aquests dos supòsits no comporta que els articles 22 i 26 del projecte s'hagin de considerar contra-

ris a l'ordre de competències per dues raons: en primer lloc, perquè la regla general és que els drets d'adquisició preferent s'exerceixin normalment per la Generalitat; i en segon lloc, perquè del fet que els preceptes no esmentin l'Administració de l'Estat, tampoc no s'ha de deduir una voluntat d'exclusió, sobretot tenint en compte que sempre es podrà donar una lectura integradora amb els corresponents preceptes de la Llei 16/1985».

El Consell, en canvi, considera que la inclusió de nous titulars dels drets d'adquisició preferent (art. 26; consells comarcals i ajuntaments), sí que pot interferir en la prelación que acabem d'examinar en el punt anterior entre la Generalitat i l'Estat. De la lògica de la Llei 16/1985 i del Reial decret de traspassos, se'n dedueix fàcilment que és l'Administració de l'Estat la primera a poder exercir els drets en cas de renúncia de la Generalitat; per tant, la posició subsidiària dels ens locals hauria de ser de tercer grau per tal de respectar el règim de prelación.

En aquest cas, doncs, a l'omissió de tota referència a l'Administració de l'Estat, se suma un element més com és la previsió d'intervenció subsidiària a través dels ens locals que, sense cap altre matís, pot portar cap a una lectura que desconeix els drets d'adquisició preferent que té l'Estat i que faria el precepte contrari a l'ordre de competències.

Finalment, en relació amb l'art. 27 del projecte el Dictamen posa de manifest que no tota incidència en matèria d'ordenació de registres i instruments públics s'ha de considerar una vulneració de la competència estatal (art. 149.1.8 CE), especialment en aquelles previsions, com és aquesta, que són instrumentals respecte al contingut i normal exercici d'una competència sectorial de les comunitats autònomes. Per tant, no considera que

l'esmentat article vulneri les competències de l'Estat.

### Fonament VIII

La consideració que fa com a patrimoni de la Generalitat dels béns «que d'acord amb l'article 44 de la Llei del patrimoni històric espanyol tenen la consideració de domini públic i són descoberts a Catalunya» l'art. 53 del projecte, no és jutjada contrària a l'ordre constitucional, i això per les raons següents:

a) No existir reserva estatal expressa (art. 132.2 CE) i tractar-se d'un àmbit en el qual la Generalitat té competència legislativa sobre el patrimoni cultural propi.

b) La sistemàtica de l'art. 44 de la Llei 16/85 porta cap a aquesta conseqüència lògica quan diu que els béns s'han de lliurar a l'Administració competent i estableix un dret de recompensa a favor del descobridor i del propietari del lloc on s'han trobat els béns, que anirà a càrrec de l'Administració competent.

c) Altres preceptes de la llei estatal demostren clarament que no s'ha volgut establir en aquesta matèria una reserva de domini públic estatal.

L'art. 51.2 del projecte es refereix expressament a troballes subaquàtiques per indicar que en aquest cas, l'objecte ha de quedar en el seu emplaçament originari, sens perjudici de la comunicació que ha de fer el descobridor. Els dubtes que podrien sorgir entorn del límit territorial que tenen les competències de la Generalitat, no afecten, en opinió del Consell, la constitucionalitat del precepte, ja que «el concepte de "territori" no es pot interpretar en el sentit estricte del terme, ja que moltes competències de les comunitats autònomes no es podrien exercir si fos així (p. e., en matèria de ports, d'ordenació del litoral, de pesca en aigües interiors o transport marítim)».

## Fonament IX

Un seguit de preceptes del projecte tenen relació directa amb l'exercici de competències municipals i, en concret, amb les potestats que deriven de la legislació urbanística (art. 9; 23; 31; 33; 34; 47). En tots aquests casos es produeix una interrelació inevitable entre el que són competències i potestats administratives generals en matèria urbanística, i les mesures d'intervenció administrativa que deriven d'una llei sectorial. Es dona, per tant, una situació de concurrència competencial que pot significar en aquest cas un límit a les competències municipals. Però segons el Dictamen aquest supòsit no es pot confondre amb una afectació de l'autonomia local «perquè el règim de competències locals no està predeterminat (STC 32/1981, de 28 de juliol) sinó que depèn, en el seu contingut concret, de la tasca del legislador, [...] com ha dit el Tribunal Constitucional (STC 170/1989 i 148/1991) [...] les mesures especials de protecció que resulten de les lleis sectorials *"suponen un límite al ejercicio de las competencias de todos los entes cuyas acciones concurren en el territorio afectado. Pero la existencia de límites no es identificable, sin más, con la vulneración de competencias constitucionalmente garantizadas sino, más bien, se ha de ver como el resultado normal del ejercicio de esas mismas competencias"*».

## Fonament X

El títol III del Projecte de llei regula les mesures de foment i difusió del patrimoni cultural català. Dos aspectes mereixen l'atenció del Dictamen: l'establiment de l'u per cent cultural (art. 57) i la previsió de certs beneficis fiscals (art. 59).

El Dictamen no troba cap inconvenient per a l'extensió a la Generalitat del principi que recull per a l'Estat l'art. 68 de la Llei 16/1985, si així ho disposa una llei del Parlament de Catalunya. Com

tampoc no el troba en el fet que es prevegi un sistema de col·laboració com el que preveu el darrer apartat de l'art. 57 atès que es dona una concurrència competencial, que l'informe que preveu el Projecte no és vinculant i per tant no impedeix ni limita l'exercici material de l'actuació estatal i, finalment, perquè l'art. 4.1.b de la Llei 30/1992 ha introduït el principi general que totes les administracions, en ocasió del desenvolupament de la seva activitat, han de valorar la totalitat dels interessos públics implicats i, en concret, aquells la gestió dels quals correspongui a les altres administracions.

L'art. 59.2 estableix dues exempcions. La primera es refereix a l'impost sobre béns immobles, fent una remissió al que preveu la Llei 39/1988, d'hisendes fiscals i, segons el Consell, «no planteja cap problema en la mesura que el projecte no estableix una regulació pròpia». La segona, en canvi, és jutjada més problemàtica car la Llei 39/1988, de finances locals, quan regula l'Impost sobre construccions, instal·lacions i obres no concreta el règim d'exempcions aplicables a aquesta figura impositiva i, per tant, cal esbrinar si la Generalitat pot fer aquest desplegament o concreció. En aquest punt, un obstacle podria ser l'art. 1 de la Llei 39/1988, que sembla considerar la regulació del «sistema tributari local» una competència exclusiva de l'Estat, però, per salvar-lo, el Consell reitera el que ja va dir en el seu Dictamen 156, i diu el següent: «l'article 1 de la Llei d'hisendes locals "no es pot interpretar en el sentit exclouent de qualsevol intervenció legislativa autonòmica en els tributs locals, ja que es tracta d'un àmbit en el qual també ha de poder desplegar els seus efectes la competència genèrica que té la Generalitat en matèria de règim local"» i tot seguit afirma que «Aquesta competència general, més la competència específica sobre la protecció del patrimoni cultural,

poden legitimar una mesura com la que contemplem».

*Conclusió:*

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

»*Primer.* L'art. 19.2.b del Dictamen de la Comissió de Política Cultural del

Parlament de Catalunya sobre el Projecte de llei de patrimoni històric-cultural català és contrari a l'ordre de competències en els termes que hem exposat en l'apartat 2 del fonament IV.

»*Segon.* L'art. 26 tampoc no s'ajusta a l'ordre de competències en els termes que hem exposat en l'apartat 3 del fonament VII.»

**Dictàmens emesos a sol·licitud del Govern de la Generalitat de Catalunya.**

Dictamen 180, emès el 22 de desembre de 1992 (recurs d'inconstitucionalitat): ports de l'estat i marina mercant (Llei 27/1992, de 24 de novembre).

Dictamen 181, emès el 20 de gener de 1993 (recurs d'inconstitucionalitat): Règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu (Llei 30/1992, de 26 de novembre).

Dictamen 182, emès el 17 de febrer de 1993 (recurs d'inconstitucionalitat): Ordenació del sector petrolier (Llei 34/1992, de 22 de desembre).

Dictamen 183, emès el 2 de març de 1993 (recurs d'inconstitucionalitat): Pressupostos generals de l'Estat de 1993 (Llei 39/1992, de 29 de desembre).

Dictamen 184, emès el 4 de maig de 1993 (recurs d'inconstitucionalitat): Cambres de comerç, indústria i navegació (Llei 3/1993, de 22 de març).

Dictamen 185, emès l'11 de maig de 1993 (conflicte positiu de competències): Conveni Estat-Ajuntament (Pla integral de joventut) (conflicte positiu de competències en relació amb el conveni de cooperació entre el Ministeri d'Assumptes Socials i un ajuntament).

