

## 2. CATALUÑA

### 2.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

A cargo de Joan Vintó

Ley 3/1993, de 5 de marzo, del Estatuto del consumidor (DOGC 1719, de 12 de marzo de 1993).

#### 1. Introducción

El art. 51 de la Constitución consagró la defensa de los consumidores y usuarios como uno de los «principios rectores de la política social y económica», llamando a su realización a todos los poderes públicos. El silencio en cuanto a las competencias fue suplido por los diversos estatutos. En ellos, tratando el principio como materia, se atribuyó la defensa de los consumidores, en diverso grado, a las comunidades autónomas. Algunas quedaron limitadas a la simple ejecución de la legislación estatal. Otras, en cambio, asumieron una competencia exclusiva. Este último es el caso de Cataluña, aunque la exclusividad queda un tanto desdibujada dados los términos del art. 12.1.5 del Estatuto y el acusado carácter interdisciplinar de la materia.

En ejercicio de sus competencias, varias comunidades se dotaron de leyes de defensa de los consumidores. La primera fue el País Vasco (8 de noviembre de 1981). Posteriormente le siguieron Galicia (28 de diciembre de 1984), Andalucía (8 de julio de 1985) y Valencia (9 de abril de 1987). También el Estado dictó su propia Ley (19 de julio de 1984), presentándola significativamente como «general», en un intento fallido —al menos formalmente— de recuperar para sí el es-

tablecimiento de un derecho común del consumo.

Era inevitable que surgiese el conflicto. Las leyes vasca y gallega fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional. Asimismo lo fue la Ley estatal por parte de diversas comunidades. En las sentencias recaídas (71/1982, 62/1991 y 15/1989, respectivamente) se intentó conciliar la competencia de las comunidades sobre defensa de los consumidores con la que ostenta el Estado en diversas materias sectoriales (p. ej., legislación mercantil, art. 149.1.6 CE), así como con las exigencias de la unidad de mercado. La doctrina resultante de estas y otras decisiones (p. ej., STC 37/1981 y 88/1986) no es, sin embargo, demasiado clara. En este sentido, puede traerse a colación una afirmación de la STC 15/1989: «En el art. 149.1 CE no se ha mencionado expresamente la rúbrica “defensa de los consumidores y usuarios”, abriéndose así, en estrictos términos formales, la posibilidad de que algunos Estatutos de Autonomía hayan asumido la competencia “exclusiva” sobre la misma [...] estamos ante una materia que, dado su carácter pluridisciplinar, resulta en todo caso compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas». No es arriesgado suponer que, de haber tenido conciencia del alcance de la cuestión, el

Estado se habría guardado mucho de reconocer a las autonomías competencias que fuesen más allá de la simple ejecución o, a lo sumo, desarrollo de una legislación estatal concebida como básica.

El Parlamento catalán ha dictado ya varias leyes que, directa o indirectamente, tienden a realizar el principio de defensa de los consumidores. Entre ellas destacan la 1/1983 (estructuras comerciales y ventas especiales, STC 88/1986), 3/1987 (equipamientos comerciales), 1/1990 (disciplina de mercado y defensa de los consumidores) y 23/1991 (comercio interior). Faltaba, sin embargo, un estatuto del consumidor. Este vacío ha sido llenado con la Ley 3/1993, de 5 de marzo (DOGC núm. 1719, de 12 de marzo).

## 2. Estructura y contenido

El texto consta de 31 artículos, estructurados en cinco capítulos, que tratan, por este orden, del ámbito de la Ley, los derechos reconocidos a los consumidores, los colectivos especialmente protegidos, los derechos lingüísticos y, finalmente, las infracciones y sanciones. A ellos se añaden seis disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y cuatro finales.

### a) Ámbito de aplicación (capítulo I):

La Ley maneja un doble concepto de consumidor. De un lado el conocido como «abstracto», conforme al cual se pretende mejorar la calidad de vida de las personas (art. 1.1), con independencia de la adquisición de bienes y servicios (p. ej., mediante la tutela del medio ambiente, *cf.* art. 5). De otro lado, se da también una noción concreta: es consumidor quien efectivamente adquiere bienes o servicios para su uso particular, familiar o colectivo, siempre que el

proveedor sea un empresario o profesional o una Administración pública (art. 1.2). La Ley, por tanto, no se aplica a las relaciones estrictamente privadas (p. ej., venta de un piso entre particulares, sin intervención profesional alguna). Al igual que la estatal, la Ley catalana también incluye entre los consumidores concretos a las personas jurídicas. Aunque nada se diga al respecto, hay que entender que no habrá relación de consumo —se trate de personas físicas o jurídicas— cuando el bien o servicio adquirido se integre en procesos de producción o prestación de servicios a terceros (*vide*, en este sentido, art. 1.3 de la Ley estatal).

En relación con el ámbito de aplicación, la Ley adopta además un criterio territorial (art. 1.2 y disposición adicional 5): lo decisivo es que el bien o servicio se consuma en Cataluña, con independencia de que sea otro el lugar de producción o contratación.

### b) Derechos del consumidor (capítulo II):

Esta es la parte más extensa de la Ley. Se abre con una enumeración que responde al Programa preliminar de la CE (Resolución del Consejo de 14 de abril de 1975). Los derechos incluidos son la salud y seguridad, la tutela de los intereses económicos, la información y la educación, la consulta y participación, la protección jurídica y reparación de daños, y la tutela del medio ambiente.

1. En relación con la salud y seguridad (sección primera), la Ley (art. 3) proscribire todos los bienes y servicios que comporten riesgos superiores a los usuales o reglamentariamente admisibles, imponiendo a los poderes públicos el deber de vigilar especialmente algunas categorías concretas (alimentación, higiene y estética, sustancias tóxicas o inflamables, ciertas instalaciones y servicios —p. ej., ascensores— y, en fin, transportes y

espacios de uso público). Dentro de la misma sección —y yendo más allá de lo que sería una concepción estricta de las relaciones de consumo— se alude a la mejora de la seguridad viaria (art. 4) y al medio ambiente (art. 5). Tanto en un caso como en otro se trata de normas muy imprecisas («prendre les mesures nécessaires», «adopter mesures efficaces») que, sin embargo, podrían servir para reforzar eventuales acciones contra la Administración si ésta incurre en negligencia.

2. En cuanto a la protección de los intereses económicos (sección segunda), la Ley se centra en tres puntos. En primer lugar, la protección contra abusos contractuales *lato sensu* (art. 6), imponiendo al Gobierno el deber de velar por la aplicación de la legislación que tiende a evitarlos. La Ley menciona especialmente —aunque en términos muy amplios— ciertos tipos de contratos, cláusulas y métodos. Algunos de los supuestos contemplados son tradicionales. Así la demanda de pago de mercancías no solicitadas (p. ej., cuando se obliga a quien sólo quiere un periódico a adquirir también una revista semanal). Otros son más novedosos. Es el caso de las «pratiques commerciales que comportent despeses no autoritzades prèviament i expressament pel consumidor» (art. 6.g), que, por ejemplo, podría aplicarse al frecuente abuso consistente en remitir publicidad vía fax, haciendo así recaer parcialmente el coste de la misma en el destinatario.

En segundo lugar (art. 7), los intereses económicos se salvaguardan velando por la adecuación de los bienes y servicios a lo que cabe esperar de ellos, con expresa referencia a la exactitud de peso y medida, transparencia de precios, garantía y servicio postventa y corrección de la actividad publicitaria. La necesidad de adoptar las medidas necesarias para conseguir el «compliment de les normes establertes per a tota classe de productes i serveis» sirve de ge-

neralísima cláusula de cierre y da idea de la magnitud de la tarea impuesta a la Administración de la Generalidad.

La sección relativa a intereses económicos concluye con una norma (art. 7) sobre la veracidad y suficiencia de la publicidad y la información, que —al menos en parte— estaría mejor en la siguiente sección. El artículo se ocupa asimismo de los problemas de documentación, intentando garantizar que ésta se facilite al consumidor (facturas, albaranes, copia del contrato, etc.).

3. La sección tercera trata de la información y educación. En cuanto a la información (subsección primera), se impone a la Generalidad el deber de velar «d'acord amb la normativa vigent» para que los consumidores reciban la información «legalment establerta» (art. 9). En el caso concreto de la vivienda, sin embargo, sí se establece una regulación sustantiva, imponiendo una información mínima en beneficio de compradores y arrendatarios (art. 10). Desde un punto de vista completamente diferente, el art. 11 se ocupa de la creación de oficinas públicas de información, que habrán de servir para orientar a los consumidores y recibir y canalizar sus eventuales denuncias (art. 11). El último artículo de esta subsección trata —aunque remitiéndose a un futuro reglamento— una cuestión tan importante como delicada: la posible publicidad de estudios, ensayos y controles de calidad. En cuanto a la educación (subsección segunda), la Ley prevé actuaciones tanto en el terreno docente como de los medios de comunicación, a fin de potenciar la capacidad de autodefensa de los consumidores.

4. La sección cuarta tiene por objeto las asociaciones de consumidores, para las que se prevé un registro especial. Aparte de definir las, incluyendo en el concepto a ciertas cooperativas (art. 15), la Ley se ocupa de las cuestiones básicas en esta

materia: el acceso a ayudas de la Generalidad y sus requisitos (art. 16) y los derechos de participación y audiencia de las organizaciones, a las que se reconoce representatividad en relación con los intereses del colectivo de consumidores (art. 17 y 18).

5. La sección quinta se ocupa de la protección jurídica y reparación de daños. En relación con esta última cuestión, la Ley se limita a una declaración protocolaria que se remite a «*la legislació vigent*» (art. 19.1). En cuanto a posibles actuaciones ante la vulneración de derechos de los consumidores, tampoco se va mucho más lejos. Por una parte, se reconoce la posibilidad de dirigirse a la Administración «*a fi d'ésser atesos*». Por otra, se prevé la participación de la Generalidad en el sistema de arbitraje de consumo previsto en la ley estatal, hacia el cual intentarán canalizarse los conflictos derivados de la prestación de servicios públicos (art. 20).

c) Colectivos especialmente protegidos (capítulo III):

La Ley contiene normas destinadas a potenciar la tutela en el caso de colectivos especialmente vulnerables: niños y adolescentes (en relación con juguetes, alimentación, publicidad y medios de comunicación), gestantes (alimentación y productos nocivos), «*persones de més de seixanta-cinc anys*» y disminuidos físicos o síquicos. En el caso de los últimos dos grupos, la Ley no va más allá de una simple declaración de principios («*Els poders públics han d'adoptar les mesures necessàries...*»).

d) Derechos lingüísticos (capítulo IV):

La Ley, como explica su preámbulo, es una herramienta más en el proceso de normalización del uso de la lengua propia oficial de Cataluña. A este objeto se establece el derecho a obtener en catalán la información y documentación relativa a

los bienes y servicios, así como los contratos y demás documentación (art. 26). Teniendo en cuenta el ámbito de la Ley (cf. disposición adicional 5), no será fácil lograr la plena aplicación de esta norma. Por otra parte, en la medida en que la defensa del consumidor se vincula al hecho de que éste sea informado en su propio idioma, será obligado dispensar el mismo tratamiento al castellano. Eso es lo que hace el art. 27, al exigir que las empresas que desarrollen su actividad total o parcialmente en Cataluña estén «*en condicions de poder atendre els consumidors quan s'expressin en qualsevol de les llengües oficials de Catalunya*» (art. 27). La previsión de un reglamento para fomentar y garantizar de forma progresiva el ejercicio de los derechos lingüísticos (disposición final primera) y el establecimiento de plazos para las administraciones (disposiciones transitorias), indican que estas normas no son de inmediata aplicación en el sector privado.

e) Infracciones y sanciones (capítulo V):

El último de los capítulos de la Ley tipifica las infracciones y sanciones. En cuanto a las primeras, bastaría con el amplísimo apartado g del 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*». En cuanto a las sanciones, el art. 30, tras establecer algunos criterios para su graduación, se remite a lo previsto en la Ley 1/1990 (disciplina de mercado y defensa de los consumidores). Lo mismo hace la disposición final segunda, en una innecesaria reiteración.

f) En las disposiciones adicionales se establecen unos principios generales para la actuación de los poderes públicos (dis-

posición adicional 1.<sup>a</sup>), se declara la vigencia de las normativas sectoriales (disposición adicional 2.<sup>a</sup>), se alude al papel que deben desempeñar diversos organismos en la defensa de los consumidores (Consejo Asesor de la Generalidad en Materia de Consumo, Instituto Catalán del Consumo y Dirección General de Política Lingüística, disposiciones adicionales 3.<sup>a</sup> y 4.<sup>a</sup>), se establece la territorialidad de la Ley (disposición adicional 5.<sup>a</sup>) y, en fin, se modifica la Ley 16/1987 por la que se creó el Instituto Catalán del Consumo (disposición adicional 6.<sup>a</sup>).

Las dos disposiciones transitorias se ocupan, nuevamente, de la cuestión lingüística. Las administraciones catalanas (comunidad y ayuntamientos) y las entidades y empresas públicas con ellas relacionadas disponen de un año para dar cumplimiento a lo previsto en el art. 26 (derecho de los consumidores a ser informados y recibir la correspondiente documentación en su lengua propia). En cuanto a la Administración central, sus entidades autónomas y empresas que de ella dependan, se prevé —dentro del mismo plazo— el establecimiento de sistemas de colaboración a fin de que *«segueixin en les seves actuacions a Catalunya els criteris lingüístics definits per l'article 26»*.

La única disposición derogatoria afecta a dos artículos de la Ley 16/1987 del Instituto Catalán del Consumo. Las disposiciones finales, por último, tratan de las siguientes cuestiones: previsión de un reglamento para el ejercicio de los derechos lingüísticos (disposición final 1.<sup>a</sup>), legislación supletoria en materia de sanciones (disposición final 2.<sup>a</sup>), dotaciones presupuestarias para el cumplimiento de la Ley (disposición final 3.<sup>a</sup>) y desarrollo reglamentario de la misma, para lo que se faculta en los más amplios términos al Gobierno catalán y al consejero de Comercio, Consumo y Turismo (disposición final 4.<sup>a</sup>).

### 3. Algunas consideraciones

No es esta la sede adecuada para valorar una Ley tan esperada. Sin duda es muy positivo que Cataluña se haya dotado de un instrumento con el cual dar respuesta a las crecientes demandas de los consumidores. No obstante, el Estatuto del consumidor acusa tanto el deseo de evitar posibles conflictos competenciales como la extensión y heterogeneidad de la materia. Muchas de sus normas son simples declaraciones de principios o remisiones a «la legislación vigente». Las rúbricas —por otra parte tan útiles para un fácil manejo de las leyes— resultan a veces equívocas (p. ej., la coordinación entre administraciones —art. 31— no se limita a infracciones y sanciones). También hay reiteraciones innecesarias, seguramente debidas a una técnica legislativa *de aluvión* (vide, p. ej., art. 17.1.b y 18 en relación con la audiencia a las organizaciones de consumidores, o art. 30 y disposición final 2.<sup>a</sup> en relación con la supletoriedad de la Ley 1/1990 en materia de sanciones). Incluso hay normas de apariencia contradictoria, como la disposición adicional 2.<sup>a</sup> (el Estatuto respeta las normativas sectoriales —incluso de rango inferior— siempre que éstas respeten el Estatuto). Tampoco parece muy adecuado proceder a una amplia modificación de otra Ley (la 16/1987) en una disposición adicional y una derogatoria. No obstante, se trata de problemas formales. Lo esencial es saber qué uso hará del Estatuto la Administración (que es su principal destinatario como sujeto activo) y, sobre todo, si será capaz de traducir las declaraciones legales en respuestas eficaces a los problemas concretos —individuales y colectivos— de los consumidores, garantizando al propio tiempo la seguridad jurídica de quienes proveen a éstos de bienes y servicios.

Ramón Casas Vallés

Ley 4/1993, de 18 de marzo, del sistema bibliotecario de Cataluña (DOGC 1727, de 29 de marzo de 1993).

La adaptación de la organización de los servicios bibliotecarios a la nueva ordenación territorial de Cataluña, resultante de la creación de las comarcas, de la redefinición del papel de las diputaciones provinciales y del nuevo régimen municipal configurado en los últimos años, así como una nueva regulación de la Biblioteca de Cataluña, convirtiéndola en el eje vertebrador del patrimonio bibliográfico de Cataluña, constituyen los objetivos fundamentales de la Ley 4/1993, de 18 de marzo, del sistema bibliotecario de Cataluña.

La Ley actúa sobre un sector que ya había sido objeto de una incipiente ordenación desarrollada a partir de la Ley 3/1981, de 22 de abril, de bibliotecas, ahora derogada, una de las primeras leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña y que continuaba una labor con precedentes destacables en anteriores períodos de autogobierno, como la acción de la Mancomunidad y la Ley del servicio de bibliotecas, archivos, museos y patrimonio artístico y científico de 1934.

La nueva Ley, partiendo del reconocimiento del derecho a la lectura e información bibliográfica de los ciudadanos de Cataluña, se articula sobre la base de considerar la biblioteca como el elemento fundamental del servicio público establecido para garantizar tal derecho, servicio público ordenado en una perspectiva de planificación y coordinación entre las diversas administraciones.

Aunque el aspecto organizativo y de delimitación competencial es el que ocupa la mayor parte de la Ley, no pueden dejarse de mencionar otros aspectos novedosos respecto a la Ley anterior como la obligación de formar el catálogo colectivo que contenga la referencia bibliográfica de los diferentes fondos de las bibliote-

cas que integran el sistema bibliotecario de Cataluña, y la creación de la figura de los «fondos bibliográficos de interés nacional», como categoría específica de bienes culturales (a la que, sorprendentemente, la posterior Ley del patrimonio cultural no se referirá, ni al regular el patrimonio bibliográfico ni al enumerar las diferentes clases de bienes culturales de interés nacional), lo cual conlleva un determinado régimen de protección.

La organización de los servicios bibliotecarios, que conforma el Sistema bibliotecario de Cataluña, se estructura en tres niveles: la Biblioteca Nacional de Cataluña, el Sistema de lectura pública y, finalmente, las bibliotecas universitarias, las de los centros de enseñanza no universitaria y las especializadas.

La Ley declara como Biblioteca Nacional la actual Biblioteca de Cataluña, respecto a la cual se amplían las funciones que le eran atribuidas por la anterior Ley de 1981, en el sentido de encomendarle velar por la conservación y difusión del patrimonio bibliográfico de Cataluña y del catálogo colectivo. En cuanto a la organización administrativa, la Biblioteca de Cataluña se configura como entidad autónoma de carácter administrativo, adscrita al Departamento de Cultura, regulando con cierto detalle la estructura interna y estableciendo un órgano colegiado, el Consejo Rector, en que estarán representadas las instituciones que se consideran con interés especial en la gestión del centro. Se establecen dos órganos unipersonales de carácter ejecutivo con funciones directivas y de gestión, el director y el gerente.

La red de bibliotecas públicas de Cataluña, considerada como conjunto organizado, integra el Sistema de lectura pública. La calificación de una biblioteca

como pública se determina no en función de la titularidad del centro, sino de la posibilidad de acceso abierto al conjunto de los ciudadanos y del tipo de fondos reunidos. La Ley clasifica las bibliotecas del sistema en razón del ámbito territorial y tipo de los servicios prestados en bibliotecas centrales comarcales, centrales urbanas, locales, filiales y servicios bibliotecarios móviles. Paralelamente a dicha estructura, se crean servicios de apoyo a la lectura pública y comisiones de lectura pública con determinadas funciones de colaboración y auxiliares a la programación y coordinación de los servicios. Es preciso reseñar que, entre otras innovaciones, la Ley intenta reforzar la profesionalización del personal de bibliotecas exigiendo que todas, excepto las filiales, tengan un director con la condición de bibliotecario titulado, medida que afectará especialmente a los centros situados en el nivel inferior del Sistema.

En el marco del Sistema de lectura pública, la Ley determina detalladamente la competencia de municipios, comarcas y la Administración de la Generalidad. Hay que tener en cuenta que la disposición adicional primera de la Ley dispone la transferencia de las bibliotecas y servicios bibliotecarios dependientes de las cuatro diputaciones provinciales de Cataluña a la Generalidad y a los consejos comarcales, aunque el contenido concreto de la transferencia debe determinarse a través del procedimiento previsto en la Ley 5/1987.

El nivel organizativo del Sistema de lectura pública se completa con las bibliotecas específicas, definidas por la Ley en función de los usuarios y el tipo de fondos recogidos.

La perspectiva planificadora de la Ley aparece reflejada en la previsión del mapa de lectura pública, que debe recoger la evaluación de las necesidades de lectura pública y el tipo de servicios adecuados a cada población, y al cual deberán ajustarse las inversiones en equipamientos bibliotecarios de las diferentes administraciones públicas.

Finalmente, la Ley crea el Consejo de Bibliotecas de Cataluña, como órgano consultivo de la Administración de la Generalidad en materia de bibliotecas, a través del cual cabe suponer que se instrumentará la participación de las diversas instituciones y grupos interesados en el sector, aunque su composición no está recogida en la Ley sino que se remite a la vía reglamentaria.

Es preciso tener en cuenta que las bibliotecas de titularidad estatal están excluidas con carácter general del ámbito de aplicación de la Ley, excepto aquellos preceptos que se refieren a ellas expresamente, respetando así lo dispuesto en los art. 149.1.28 de la Constitución y 9.6 del Estatuto, ya que los preceptos exceptuados tienen un carácter meramente organizativo.

Xavier Muro

**Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos (DOGC 1776, de 28 de julio de 1993).**

La Ley objeto del presente comentario viene a añadirse a la numerosa legislación que sobre esta materia, clave para la protección del entorno, ha elaborado la Generalidad de Cataluña en los últi-

mos años. Su aprobación no debe interpretarse como una mera adición a la legislación vigente, sino que regula de forma globalizadora la gestión de los residuos, problema capital no resuelto de

manera satisfactoria por la legislación anterior.

La normativa catalana se ha orientado principalmente, hasta el momento, hacia el subsector de los residuos industriales, iniciándose con la Ley 6/1983, de 7 de abril, posteriormente modificada por el Decreto legislativo 2/1986, de 4 de agosto, con el fin de adaptarla a la normativa de la Comunidad Europea. Se adoptaron como principios básicos de la gestión de los residuos industriales el ya clásico «quien contamina paga», junto a otros más innovadores, como el que establece la necesidad de reducir su generación, y el de la planificación integrada de los residuos industriales y los residuos industriales especiales. En último término, también se establecía la obligación de los órganos autonómicos de informar periódicamente a la Comunidad Europea sobre la situación en materia de gestión de residuos. Lógicamente, esta información se tiene que hacer a través de los canales estatales, según se establece en la STC 172/1992, de 29 de octubre; por lo tanto, la obligación de la Generalidad se circunscribe a traspasar la información requerida a los órganos competentes del Estado central, que serán los encargados de transmitirla a las instituciones comunitarias.

Posteriormente se aprobó la Ley 2/1991, de 18 de marzo, de medidas urgentes para la reducción y gestión de los residuos industriales, que autoriza al Gobierno de la Generalidad para refundir en un texto único la legislación vigente sobre esta materia, extendiendo esta autorización a la aclaración, la regulación y la armonización de los textos legales afectados. Fruto de esta autorización ha sido la aprobación del Decreto legislativo 2/1991, de 26 de septiembre, el cual, a pesar de que no se trate de un texto innovador, sistematiza y ordena, clarificándola, la legislación vigente en materia de residuos industriales.

En el marco normativo descrito, surge la Ley que hoy nos ocupa, que podríamos cualificar, en sentido amplio, como Ley general de residuos, ya que su ámbito de aplicación afecta no sólo a los residuos industriales sino también a los industriales especiales y los municipales, en un aspecto concreto: la gestión de los que se producen en el ámbito territorial de Cataluña. En ese sentido, entendemos por gestión la recogida, el transporte, el almacenamiento, la valorización, la disposición de los desperdicios y la comercialización de los residuos (art. 3. d).

El objeto de esta Ley es la organización de todas las operaciones de gestión de los residuos, entendida como el conjunto de actividades que se desarrollan en el ciclo completo de los residuos, desde su producción hasta su eliminación final. La orientación de la gestión se dirige a una finalidad clara: obtener un alto nivel de protección del medio ambiente. Teniendo en cuenta el objeto y la finalidad de la Ley, sus aspectos más significativos afectan a dos ámbitos bien diferenciados: en primer lugar, los que se refieren a la distribución de funciones entre las administraciones autonómica y local en la gestión de los residuos y, en segundo lugar, dentro de las competencias de la Generalidad, llaman la atención determinadas innovaciones organizativas de las instancias competentes.

En el título primero se establece el objeto de la Ley: la gestión de los residuos que se originan en Cataluña (art. 3), aunque un conjunto de los mismos quedan excluidos de su ámbito de aplicación (art. 4), se rigen por una normativa específica. A pesar del silencio de la Ley, entiendo que, en toda la gestión de los residuos industriales especiales, se tienen que tener presentes las disposiciones de la Ley estatal 20/1986, de 14 de mayo, de residuos tóxicos y peligrosos, y las de las directrices comunitarias, que constituyen

la normativa básica sobre la materia. A continuación, el título mencionado regula la acción de la Generalidad, que se encuadra, siguiendo con la opción realizada desde la aprobación de la Ley 2/1991, dentro de la técnica de la *programación*. En este aspecto, la legislación catalana se distancia de la estatal e, incluso, de la comunitaria, ya que éstas se decantan por la *planificación*, de la cual es manifestación el Plan nacional de residuos industriales. Considero que esta opción diferente no es problemática, dado que en este punto debe entenderse la planificación no como una técnica considerada en sí misma sino como un sistema que intenta ordenar las técnicas aplicables a una situación concreta. Así, dentro de un plan general de gestión medioambiental, se pueden incluir programas concretos, como los que prevé la legislación catalana, que responden a las facultades de autoorganización de las actuaciones de la Generalidad en este sector.

A continuación, se establecen las normas de gestión de los residuos y se detallan las obligaciones de los distintos agentes que están en contacto con los residuos —productor, poseedor y gestor— durante todo el proceso que sigue a su gestión (art. 17 y 18). Seguidamente la Ley establece las distintas técnicas de valorización de los residuos, que deben ser necesariamente inocuas para la salud humana y respetuosas con el medio ambiente.

El tratamiento de determinados residuos se convierte en servicio público de titularidad de la Generalidad (art. 24). Según mi opinión, esta conversión se adecúa totalmente con la finalidad que tiene que promover todo servicio público: la satisfacción de una necesidad pública, dado que con la intervención administrativa se garantiza una eliminación segura de los residuos de uso doméstico (art. 24.1), especialmente peligrosos para el entorno y la salud. El nuevo servicio

público se autofinanciará a través de la imposición de las correspondientes tasas a los productores o poseedores de residuos, que se convierten en sujetos pasivos.

La opción que toma la Ley de responsabilizar a los municipios (art. 38) de la gestión de los denominados residuos *municipales* (domésticos y asimilables, art. 3.3) puede acarrear algún problema en relación con la vulneración de la garantía institucional de la autonomía local. Esto implica la obligación de establecer plantas de residuos en todos los municipios (art. 40) y, en algunos casos, un servicio de recogida de residuos (art. 47), que conllevan costosas inversiones económicas para las entidades responsables de la gestión. Este gasto se intenta hacer menos gravoso con la creación del Fondo de gestión de residuos (art. 48), que se integra dentro de la cooperación económica de la Generalidad con los entes locales, y que se nutre principalmente de las aportaciones del presupuesto de la Generalidad (art. 50.2.a). Por lo tanto, entiendo que la responsabilidad última de la correcta actuación de los municipios en ese campo recae sobre la Generalidad, quien tendrá que asegurar la realización de las previsiones legales que afectan a los municipios, mediante las partidas presupuestarias correspondientes y garantizando el respeto a la autonomía local.

En el título segundo se encuentra otra novedad relevante: la integración de todas las actuaciones en materia de residuos en un solo órgano: la Junta de Residuos, que deja de ser un organismo autónomo, y pasa a ser empresa pública (art. 52), dependiendo del Departamento de Medio Ambiente. Con esta transformación se consiguen dos objetivos: por un lado, la confirmación de una entidad que parecía no tener demasiada razón de ser una vez creado el Departamento de Medio Ambiente, y, por otro, otorgarle una mayor capacidad de actuación, ya que se-

gún el régimen de empresa pública que consigue podrá actuar en sus relaciones externas con sometimiento al derecho privado.

En último término, por lo que respecta al régimen de infracciones y sanciones, contenido básico del título tercero, no se producen novedades significativas en la clasificación de las infracciones —leves, graves y muy graves—, ni de las sanciones —multa, suspensión de actividad,

clausura del local—. Únicamente se incorpora la variedad sancionadora de recinto de aparatos. A pesar de todo ello, las disposiciones en materia de infracciones y sanciones previstas en la Ley catalana observan el contenido de la STC 139/1991 y se adecúan perfectamente al esquema sancionador previsto en la normativa básica estatal.

Maria Torres Bonet

### Leyes promulgadas en Cataluña entre enero y agosto de 1993

*Ley 1/1993*, de 25 de febrero, del himno nacional de Cataluña (DOGC núm. 1715, 3-3-1993).

*Ley 2/1993*, de 5 de marzo, de fomento y protección de la cultura popular y tradicional, y del asociacionismo cultural (DOGC núm. 1719, 12-3-1993).

*Ley 3/1993*, de 5 de marzo, del Estatuto del consumidor (DOGC núm. 1719, 12-3-1993).

*Ley 4/1993*, de 18 de marzo, del sistema bibliotecario de Cataluña (DOGC núm. 1727, 29-3-1993).

*Ley 5/1993*, de 28 de junio, de ampliación del crédito público de la Generalidad de Cataluña para 1993 (DOGC núm. 1765, 2-7-1993).

*Ley 6/1993*, de 15 de julio, reguladora de los residuos (DOGC núm. 1776, 28-7-1993).

## 2.2. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

A cargo de M. Eugènia Cuenca y Vicenç Aguado

*Decreto* 317/1992, de 14 de diciembre, por el cual se atribuyen a los registradores de la propiedad funciones de gestión del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y el impuesto sobre sucesiones y donaciones, y se fijan los honorarios para su intervención (DOGC núm. 1690, de 4 de enero de 1993), desarrollado por Orden de 30 de junio de 1993 (DOGC núm. 1782, de 11 de agosto de 1993).

*Decreto* 318/1992, de 28 de diciembre, por el cual se crea el cargo de comisionado para Universidades e Investigación y se regulan la organización y las distribuciones de funciones en materia de universidades e investigación (DOGC núm. 1690, de 4 de enero de 1993).

Las competencias en materia de universidades e investigación atribuidas hasta ahora al Departamento de Enseñanza son asumidas por el Departamento de la Presidencia. Dependiendo de este último se crea el cargo de comisionado, a quien le corresponde la dirección, la planificación y la ejecución de las competencias en esta materia, de acuerdo con las directrices fijadas por el Gobierno y bajo la dirección superior del titular del Departamento.

*Decreto* 320/1992, de 14 de diciembre, por el cual se establece el Programa

anual de actuación estadística para 1993, en desarrollo de la Ley 30/1991, de 13 de diciembre, del Plan estadístico de Cataluña 1992-1995 (DOGC núm. 1694, de 14 de enero de 1993).

*Decreto* 322/1992, de 28 de diciembre, sobre normalización lingüística del *software* y el *hardware* informáticos (DOGC núm. 1695, de 15 de enero de 1993).

Se fija un procedimiento para establecer las necesidades y las condiciones mínimas que en materia de uso de la lengua catalana tienen que cumplir el *software* y el *hardware* informáticos adquiridos o contratados por los distintos departamentos de la Generalidad y los organismos autónomos y empresas que dependen de ellos.

*Decreto* 325/1992, de 28 de diciembre, de aprobación del Reglamento de gestión de los puertos de la Comisión de Puertos de Cataluña (DOGC núm. 1698, de 22 de enero de 1993).

Son objeto de regulación los servicios portuarios y su gestión, la explotación y el uso del dominio público, la policía de las instalaciones portuarias, pero limitada a los puertos cuya gestión tiene atribuida la Comisión de Puertos de Cataluña.

*Decreto* 23/1993, de 11 de enero, por el cual se desarrolla la Ley 23/1991, de

29 de noviembre, de comercio interior, en materia de horarios comerciales (DOGC núm. 1703, de 3 de febrero de 1993).

Se establecen regímenes específicos para determinadas zonas, actividades, tipos de establecimientos o épocas del año. Asimismo se prevé la solicitud preceptiva de informes a entidades locales, organizaciones representativas de los intereses de los comerciantes y de los consumidores en casos de petición de horarios excepcionales aplicables colectivamente, cuando se trate de comerciantes que lo soliciten a título individual y que por sus características puedan tener una incidencia importante en su ámbito y siempre que se desee extender la excepción horaria solicitada individualmente a los demás comerciantes de un ramo, sector o localidad.

*Orden* de 4 de febrero de 1993, por la cual se determina la adscripción del registro de bienes patrimoniales de altos cargos y se aprueban los medios para efectuar la declaración de los bienes mencionados (DOGC núm. 1707, de 12 de febrero de 1993).

Este registro se adscribe a la Secretaría General del Departamento de Gobernación. También se dispone la obligación del responsable del registro de guardar secreto profesional, el incumplimiento del cual será sancionado de acuerdo con la legislación vigente.

*Orden* de 5 de febrero de 1993, por la cual se desarrolla el Decreto 261/1992, de 24 de noviembre, de creación de los registros de altos cargos al servicio de la Generalidad (DOGC núm. 1707, de 12 de febrero de 1993).

Además del procedimiento para formular las declaraciones de posible incompatibilidad y actividad de los altos

cargos de la Generalidad, se regula el acceso al Registro de actividad e intereses.

*Decreto* 30/1993, de 26 de enero, de creación de una comisión interdepartamental con la finalidad de coordinar el Plan de reestructuración del cooperativismo agrario catalán (DOGC núm. 1712, de 24 de febrero de 1993).

Comisión adscrita al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, y que está integrada por un consejo rector, una comisión técnica y una gerencia.

*Decreto* 33/1993, de 9 de febrero, sobre la estructura y el funcionamiento del Registro general de cooperativas de Cataluña (DOGC núm. 1712, de 24 de febrero de 1993).

Este registro funciona con carácter desconcentrado y se organiza en un registro central y en unos registros territoriales adscritos a las delegaciones territoriales correspondientes. Se regula la inscripción de los actos y las demás funciones del registro como es la legalización de los libros obligatorios, el depósito y la publicidad de las cuentas anuales y la certificación de denominaciones.

*Decreto* 34/1993, de 9 de febrero, sobre la composición y el funcionamiento del Consejo Superior de la Cooperación (DOGC núm. 1712, de 24 de febrero de 1993).

Este Consejo es un órgano consultivo, de participación y mediación de la Administración de la Generalidad que colabora en todo el ámbito de competencias que le corresponden sobre cooperativas.

*Decreto* 328/1992, de 14 de diciembre, por el cual se aprueba el Plan de espa-

cios de interés natural (DOGC núm. 1714, de 1 de marzo de 1993).

El Plan tiene como objeto la delimitación y el establecimiento de las determinaciones necesarias para la protección básica de los espacios naturales cuya conservación se considera necesario asegurar, de acuerdo con los valores científicos, ecológicos, paisajísticos, culturales, sociales, didácticos y recreativos que posean.

*Decreto 56/1993*, de 23 de febrero, sobre conciertos educativos (DOGC núm. 1722, de 17 de marzo de 1993).

Se establecen: *a)* disposiciones de carácter general sobre los conciertos; *b)* el procedimiento para su formalización; *c)* el contenido; *d)* la ejecución, y *e)* su renovación y modificación.

*Decreto 55/1993*, de 23 de febrero, de creación del Consejo de Organizaciones Representativas de la Economía Social de Cataluña (DOGC núm. 1722, de 17 de marzo de 1993).

El CORESC se adscribe al Departamento de Trabajo, como órgano consultivo y asesor en materias relacionadas con la economía social en Cataluña.

*Decreto 79/1993*, de 9 de marzo, de modificación de la normativa y del funcionamiento del Consejo de Trabajo de Cataluña (DOGC núm. 1724, de 22 de marzo de 1993).

Se recoge en un solo texto la normativa reguladora de este organismo y, a su vez, se efectúan una serie de adaptaciones con el consenso de las organizaciones sindicales y empresariales representadas en el seno del Consejo.

*Decreto 97/1993*, de 23 de febrero, por el cual se regula la composición de las comisiones territoriales de equipamien-

tos comerciales y establece su funcionamiento (DOGC núm. 1729, de 2 de abril de 1993).

Dado que estas comisiones tienen que emitir su opinión en la tramitación de cualquier tipo de planeamiento urbanístico y sus modificaciones y revisiones que impliquen alteraciones importantes por lo que respecta al uso comercial del suelo, se regula la solicitud de estos informes preceptivos al amparo de la refundición de textos legales en materia urbanística. Se modifican, además, los requisitos que tienen que formular los interesados para solicitar el informe preceptivo que, con carácter vinculante, cuando es negativo, tienen que formular las comisiones en la solicitud de licencias de apertura de establecimientos comerciales. Se establece que la no emisión del informe por lo que respecta al proyecto o a la figura del planeamiento urbanístico en el plazo de dos meses será un supuesto de silencio positivo.

*Decreto 118/1993*, de 6 de abril, de desarrollo del procedimiento de conciliación ante el Consejo Superior de la Cooperación (DOGC núm. 1739, de 30 de abril de 1993).

Se regula este procedimiento como sistema de resolución de conflictos en las cuestiones que se planteen entre las entidades reguladas por la Ley de cooperativas de Cataluña, o entre éstas y sus asociados.

*Decreto legislativo 1/1993*, de 9 de marzo, sobre comercio interior, por el cual se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de la Ley 1/1983, de 18 de febrero, y la Ley 23/1991, de 29 de noviembre (DOGC núm. 1748, de 21 de mayo de 1993).

Se regula el objeto, el concepto y las clases de actividad comercial, las mo-

dalidades de venta y prácticas comerciales, así como las infracciones y sanciones.

*Orden* de 22 de abril de 1993, sobre la tutela de las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación de Cataluña (DOGC núm. 1748, de 21 de mayo de 1993).

Se definen las funciones de relaciones entre estas cámaras oficiales y el secretario general del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo que comprenden para este último las potestades administrativas de aprobación, fiscalización, resolución de recursos, suspensión y disolución.

*Decreto* 159/1993, de 7 mayo, por el cual se aprueba el Reglamento general de elecciones de las juntas de gobierno de las cámaras de la propiedad urbana (DOGC núm. 1761, de 23 de junio de 1993).

*Decreto* 162/1993, de 18 de mayo, por el cual se crea el Consorcio para la Gestión de los Residuos Urbanos de Osona y se aprueban sus estatutos (DOGC núm. 1763, de 28 de junio de 1993).

El Consorcio está formado por la Generalidad de Cataluña, el Consejo Comarcal de Osona y el Ayuntamiento de Orís, pudiéndose ampliar su composición.

*Decreto* 173/1993, de 12 de julio, de creación del Comité Director para la Organización de la Administración de la Generalidad de Cataluña y de la Comisión de Coordinación Interdepartamental (DOGC núm. 1771, de 16 de julio de 1993).

*Decreto* 176/1993, de 13 de julio, sobre las cooperativas sanitarias de segundo grado y aprobación de su Reglamento

(DOGC núm. 1776, de 28 de julio de 1993).

Se definen estas cooperativas, se establece el contenido mínimo de los estatutos sociales, sus funciones y los órganos de la sociedad.

*Decreto* 177/1993, de 13 de julio, por el cual se aprueba el Reglamento de arbitraje del Consejo Superior de la Cooperación (DOGC núm. 1776, de 28 de julio de 1993).

Este Reglamento desarrolla el procedimiento de formalización y tramitación de arbitraje ante este Consejo.

*Decreto* 174/1993, de 15 de junio, por el cual se crea la Agencia Catalana de Tecnología Turística, adscrita a la Dirección General de Turismo (DOGC núm. 1776, de 28 de julio de 1993).

Se adscribe a la Dirección General de Turismo del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo. Tiene como objetivo llevar a cabo, facilitar y fomentar actuaciones de innovación tecnológica y de asistencia técnica en el ámbito del sector turístico.

*Decreto* 175/1993, de 15 de junio, por el cual se crea el Consorcio para la gestión de los residuos urbanos del Urgell y se aprueban sus estatutos (DOGC núm. 1776, de 28 de julio de 1993).

Este Consorcio está integrado por la Generalidad de Cataluña y el Consejo Comarcal del Urgell, pudiéndose ampliar su composición.

*Decreto* 187/1993, de 27 de julio, de delegación de las competencias de la Generalidad en materia de juventud en las comarcas (DOGC núm. 1779, de 4 de agosto de 1993).

Se delegan competencias en relación con las potestades de ejecución en materia de instalaciones juveniles, sin

perjuicio de las ejercidas por los municipios en virtud de lo que dispone el art. 68 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

*Decreto* 182/1993, de 20 de abril, por el cual se aprueba el Reglamento de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 1779, de 4 de agosto de 1993).

Se regula: *a)* la liquidación y la recaudación; *b)* la autoliquidación de la tasa por los servicios de inspección y control sanitario de carnes llevados a cabo por los servicios oficiales veterinarios; *c)* los aplazamientos y fraccionamientos del pago; *d)* la devolución de los ingresos indebidos, y *e)* la inspección.

*Decreto* 201/1993, de 27 de julio, de modificación del Decreto 337/1988, de 17 de octubre, de regulación y actualización de indemnizaciones por servicios a la Generalidad de Cataluña, y de revisión de los importes de determinadas indemnizaciones (DOGC núm. 1787, de 23 de agosto de 1993).

Se modifica el régimen de las competencias para reconocer y fijar el derecho a la percepción de asistencias para la participación en tribunales y órganos encargados de la selección de personal, o de la práctica de pruebas para el ejercicio de profesiones o la realización de actividades, y se revisan los importes de los mencionados derechos de asistencia, así como las dietas en el extranjero.



## 2.3. DICTÁMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

A cargo de Esther Andreu i Fornós

Dictamen núm. 186, en relación con el Dictamen de la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana, y las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el Pleno sobre el Proyecto de ley de modificación de la compilación en materia de relaciones patrimoniales entre cónyuges.

### *Solicitantes:*

La Mesa del Parlamento de Cataluña, a instancias de los grupos parlamentarios Popular y de Iniciativa per Catalunya.

### *Ponente:*

Francesc Fernández de Villavivencio

### *Recensión de los fundamentos:*

#### Fundamento I

En este primer fundamento, el Dictamen se limita a establecer determinadas precisiones en cuanto al ámbito material de regulación del proyecto objeto de estudio, a las novedades introducidas y a las enmiendas presentadas y reservadas para defender en el Pleno que podrían presentar problemas de constitucionalidad.

#### Fundamento II

Con el fin de valorar la adecuación al bloque de la constitucionalidad de los art. 7, párrafo primero, 8.3, 9 y 23 del Proyecto, así como la previsión y regulación del régimen de participación en las ganancias (art. 49 a 58), el Dictamen efectúa, en primer lugar, un análisis del reparto competencial en materia civil

(149.1.8 CE; 9.2 y 26.3 EAC). En este sentido, constata que la doctrina ante la estructura poco clara del art. 149.1.8 CE ha adoptado tres posiciones distintas:

«a) La primera consiste en entender que el Estado no se reserva en materia civil más que aquellos ámbitos materiales que siguen a la expresión “en todo caso” del precepto, con la variante que también se reserva la determinación de las fuentes del derecho pero con respecto a las normas de derecho foral o especial.

»b) La posición radicalmente contraria es la que entiende que el Estado se reserva toda la competencia sobre derecho civil, con la única excepción de las materias específicamente reguladas por las compilaciones de los derechos territoriales, incluidas en este último caso las normas que determinen las fuentes del derecho.

»c) Por último, otra corriente doctrinal, derivada de la anterior pero con criterios más amplios, estima que la potestad concedida a las comunidades autónomas de conservar, modificar y desarrollar sus derechos civiles preexistentes a la Constitución española, incluida la determinación de las fuentes del derecho, no se limita —en cuanto, en particular, a la modificación y desarrollo de estos derechos— a

los contenidos concretos y específicos de las respectivas compilaciones, sino que puede abarcar la modificación y desarrollo de estas materias adaptándolas a las circunstancias, y en particular las históricas y sociales que exijan un tratamiento diferente.»

Una vez expuestas las distintas posiciones doctrinales, el Dictamen examina cuál ha sido la posición del Tribunal Constitucional. Hace referencia a las Sentencias 121/1992 y 182/1992, pero afirma que «es preciso llegar a la Sentencia del Tribunal Constitucional 88/1993, de 12 de marzo, para encontrar una definitiva toma de posición por parte del Tribunal respecto al criterio que finalmente adopta sobre la inteligencia del art. 149.1.8 CE». En esta Sentencia, «el Tribunal se inclina por la tesis más estricta que considera que la competencia autonómica se refiere al contenido de la Compilación, aunque no deba vincularse rígidamente a éste», y el Consejo se pronuncia de forma crítica en relación con esta interpretación del art. 149.1.8 CE, diciendo:

«No puede partirse del hecho de que el art. 149.1.8 CE contempla la competencia autonómica a partir exclusivamente del contenido de las Compilaciones, ya que si éstas eran efectivamente respetadas (art. 2 del Decreto 1836/1974), también es cierto que, por una parte, se exceptuaban en todo caso de la vigencia del Código Civil las normas relativas al régimen económico matrimonial; por otra parte, se respetaba el *derecho supletorio propio* de cada uno de los territorios; y, finalmente, el propio art. 13 no limitaba este derecho civil propio, principal o supletorio, al que se fijase en las respectivas compilaciones.

»Nos encontramos, pues, que en el momento de promulgarse la Constitución los derechos civiles territoriales es-

taban constituidos por sus respectivas Compilaciones *in integrum* y además por el art. 13 del Código Civil, igualmente de naturaleza preconstitucional.»

También critica el Consejo la adopción de esta tesis puesto que, al mantener una posición tan restrictiva, el más alto Tribunal se ve forzado a flexibilizarla y a ampliar el alcance de la competencia autonómica de «desarrollo» adoptando conceptos de conexión extremadamente amplios (cosa que también hace en la Sentencia 156/1993), cuando hubiera sido más esclarecedor optar primeramente por una interpretación del art. 149.1.8 CE menos restrictiva para los derechos civiles autonómicos.

Efectuada esta referencia jurisprudencial, el Dictamen se adentra en el estudio del Proyecto de ley sometido a su consideración, haciendo, no obstante, las siguientes aclaraciones previas: «El Proyecto de ley, aunque parcialmente, se refiere a materias ya reguladas no sólo por la actual Compilación de Derecho Civil de Cataluña, sino también por la preconstitucional de 1960, con el valor añadido de la reserva que a favor de los territorios con derecho civil propio contemplaba y sigue contemplando el art. 13.1 del Código Civil. Cuando el art. 13.1 del Código Civil reserva a los derechos territoriales las normas del título IV del libro I relativas al régimen económico matrimonial no se refiere al régimen económico matrimonial propiamente dicho, que ya queda excluido de aplicación general y directa por el inciso "En el resto, y con pleno respeto a los Derechos especiales o forales de las provincias o territorios en que están vigentes...", sino que, más precisamente, se refiere a los aspectos económicos y patrimoniales del matrimonio contemplados en el título IV del libro I».

Así, «incluso admitiendo hipotética-

mente la tesis que el término "conservación, modificación y desarrollo" se refiriera únicamente al derecho vigente en Cataluña al promulgarse la Constitución, qué duda cabe de que este derecho estaba constituido por todo lo que afectaba al régimen económico matrimonial propiamente dicho y a cualquier disposición relativa al aspecto económico del matrimonio contenida en el título IV del libro I».

El art. 7, primer párrafo, del Proyecto tiene la finalidad de permitir que el régimen patrimonial del matrimonio sea pactado, ya sea en el acta matrimonial, ya sea fuera del acta matrimonial (y; naturalmente, antes o después del mismo matrimonio). En opinión del Consejo, el citado artículo puede plantear tres dudas de trascendencia constitucional. Por una parte cabe preguntarse si invade la competencia del Estado en materia de «bases de las obligaciones contractuales», ya que específicamente prevé que el convenio conste en el acta del matrimonio, la cual, evidentemente, no es una escritura pública; por otra parte, si vulnera la competencia del Estado respecto a la «ordenación de los instrumentos públicos»; y, finalmente, si incide indebidamente en la competencia del Estado en materia de «ordenación de los registros públicos» dado que la legislación estatal únicamente contempla que en el acta matrimonial no consten más referencias que las relativas a la prestación pública del consentimiento. En los tres casos, el Dictamen se inclina por la adecuación del precepto al orden constitucional. En el primer supuesto considera que la diversidad del tratamiento en cuanto a esta cuestión en la legislación estatal permite afirmar «que no se dan las condiciones necesarias (especialmente la univocidad) para que deba entenderse que constituye una base de las obligaciones contractuales la exigencia precisa de escritura pública para los pactos matrimoniales de los cónyuges

y en este sentido bastaría que el pacto constara en un documento público como es, sin duda, el acta del matrimonio». En el segundo, porque, como pone de manifiesto el Consejo, el citado art. 7 no ordena el instrumento público constitutivo del acta de matrimonio, sino que hace uso de un instrumento público ya regulado por ley estatal. En el tercero, porque si la Generalidad tiene la competencia sustantiva sobre esta materia, «el Estado, en uso de su competencia sobre ordenación de registros, deberá adoptar las medidas necesarias para adaptar esta normativa a la nueva regulación sustantiva de la Generalidad. Y todo de acuerdo con la naturaleza instrumental que tiene el registro y el factor de diversidad que la Constitución española y los estatutos contemplan en materia de derecho civil».

El art. 8.3 tampoco es considerado inconstitucional dado que la única innovación que introduce respecto a lo previsto en la Compilación «es considerar como contribución a los gastos familiares el trabajo de cualquiera de los cónyuges en interés de la familia o como colaboración personal a la profesión o empresa del otro cónyuge» y, por tanto, «parece evidente que estamos ante un supuesto de modificación o desarrollo, e incluso modernización del régimen de la contribución a los gastos familiares constitucionalmente legítimo y de competencia de la Generalidad».

En cuanto al art. 9, el Dictamen se pronuncia del siguiente modo: «El art. 9 del Proyecto, no por su coincidencia esencial con el art. 1320 del Código Civil, sino porque constituye modificación y desarrollo "del régimen económico matrimonial" adaptándolo en este punto concreto a las circunstancias sociales de los tiempos actuales, es plenamente constitucional porque su contenido es de competencia exclusiva de la Generalidad».

En relación con el art. 23, el Consejo entiende «que, si es constitucional el art. 8.3, también lo es el dicho art. 23, que responde a la contemplación de un propósito de evitar desigualdades patrimoniales entre los dos cónyuges *por aquella causa*».

Finalmente, y en lo que se refiere al art. 49 y siguientes, el Dictamen afirma rotundamente que «no cabe duda de que son constitucionales porque se trata en ellos, simplemente, de añadir un nuevo sistema de bienes del matrimonio que “se regulará por las estipulaciones de los cónyuges” primordialmente».

### Fundamento III

En el presente fundamento, el Dictamen se pronuncia sobre la constitucionalidad o no de las enmiendas núm. 1, 5, 19, 20, 27, 60 y 95, todas ellas relativas a la equiparación de la pareja de hecho con la pareja matrimonial.

En primer lugar, constata que el «Tribunal Supremo, en diversas ocasiones, ha admitido ciertos efectos patrimoniales entre los miembros de la pareja de hecho, aunque ciertamente negando la aplicación automática en estas uniones de alguno de los regímenes previstos por la legislación en relación con las parejas matrimoniales» (Sentencia de 2/9/1991; Sentencias de 18/5, 21/10, 11/9 y 18/2/1993), pero también señala que «el elemento más importante es que, como el Tribunal Supremo contempla siempre una situación de hecho determinada, ha llevado a las diversas resoluciones favorables a los miembros de la pareja de hecho mediante la consideración de las circunstancias fácticas del supuesto contemplado», y, por tanto, «debe ponerse un especial énfasis en la circunstancia que el Tribunal Supremo no puede hacer declaraciones con eficacia normativa».

Apunta después que también el Con-

sejo ha considerado el tema de la pareja de hecho. Así, en ocasión del Dictamen núm. 172, y después de mencionar diversas sentencias del Tribunal Constitucional (entre las que cabe destacar la 184/1990), llegó a las siguientes conclusiones:

«a) El matrimonio civil está protegido directamente por la Constitución. Sin embargo, no está protegida la pareja de hecho como tal, es decir, independientemente de la protección constitucional de los derechos de cada miembro de la pareja. La concesión de iguales derechos —a cualquier nivel— constituye una alternativa del legislador ordinario.

»b) Entre la unión de hecho y la unión matrimonial, en el plano del simple consentimiento sobre una comunidad estable de vida, no existen diferencias notables, excepto los plazos de separación y disolución y la forma solemne de la segunda. No obstante lo cual, las diferencias son importantes respecto a la imposición de determinadas obligaciones que configuran e integran, diáfananamente, un supuesto de hecho diferente.»

Sin embargo también afirmaba: «La equiparación entre los miembros de la pareja de hecho y los cónyuges exige una previa articulación —probablemente deseable y exigida por los intereses en juego— de medidas que definan la pareja de hecho y otorguen al ordenamiento jurídico, en relación con ella, una adecuada seguridad y certidumbre, así como una garantía de seriedad suficiente que posibilite la protección que dicha equiparación implica». Teniendo en cuenta todo lo que acaba de exponerse y los últimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (Sentencias 222/1992 y 6/1993), el Dictamen no halla ningún problema de constitucionalidad en relación con las enmiendas mencionadas con anterioridad, pero considera necesario hacer la siguiente

re consideración en relación con la exigencia contenida en el primer apartado de la enmienda 1 de que los dos componentes de la pareja posean la condición civil de catalanes «de acuerdo con lo establecido en la Compilación del Derecho Civil de Cataluña», ya que, a pesar de que la exigencia de que los dos componentes de la pareja tengan la condición civil de catalanes, no resulta, en opinión del Consejo, discriminatoria si considera necesario destacar que «la fijación del estatuto personal corresponde plenamente a la competencia del Estado de acuerdo con el art. 149.1.8 CE, ya que este concepto entra en el marco más amplio de las normas para resolver los conflictos de leyes, excepto en el caso del extranjero que adquiere la nacionalidad española,

que queda sometido al derecho civil catalán por disposición expresa del art. 7.2 EAC, si mantiene vecindad administrativa con Cataluña. La Compilación catalana no contiene normas sobre vecindad civil, materia en relación con la cual se remite (art. 3) a las normas establecidas en el título preliminar del Código Civil y disposiciones concordantes».

#### *Conclusión:*

Considerando los razonamientos contenidos en los fundamentos precedentes, opinamos que el Proyecto de ley de modificación de la compilación en materia de relaciones patrimoniales entre cónyuges y las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el Pleno son constitucionales.

### **Dictamen núm. 187, en relación con el Dictamen de la Comisión de Política Territorial y las enmiendas reservadas para defender en el Pleno sobre el Proyecto de ley de carreteras.**

#### *Solicitantes:*

La Mesa del Parlamento de Cataluña, a instancias de los grupos parlamentarios de Iniciativa per Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya y Socialista.

#### *Ponente:*

J. A. González Casanova

#### *Recensión de los fundamentos:*

##### **Fundamento I**

Para valorar la adecuación a la Constitución y al Estatuto de autonomía de Cataluña del Dictamen de la Comisión de Política Territorial y las enmiendas reservadas para defender en el Pleno del Proyecto de ley de carreteras, el Consejo Consultivo se remite, en cuanto a la distribución competencial en la materia, a su Dictamen núm. 151 donde, con oca-

sión de dictaminar sobre la constitucionalidad de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, analizó las competencias estatales en la materia y, por tanto, también «el conjunto de limitaciones indirectas que por parte del Estado inciden sobre la competencia legislativa de la Generalidad, así como los límites marcados a ésta por la autonomía, constitucionalmente garantizada, de los entes locales».

Asimismo, expresa su opinión que, en conjunto, tanto el proyecto como las enmiendas reservadas para defender en el Pleno del Parlamento se adecúan al orden constitucional y manifiesta, por tanto, que «tan sólo argumentaremos nuestra opinión respecto a aquellos artículos, disposiciones o enmiendas sobre los que se nos ha pedido expresamente Dictamen (art. 24.2 y 32.2) o bien, según nuestro criterio, presentan problemas de inter-

pretación o podrían ser inadecuados constitucional y estatutariamente».

## Fundamento II

En el presente fundamento, el Dictamen valora, para rechazarla, la posible inconstitucionalidad del art. 9.1 del Proyecto de ley de carreteras. Concretamente el Consejo considera que, a pesar de que su contenido tan preciso «incluso regula cómo debe cumplir la Administración estatal su deber de información respecto a la Generalidad», la citada disposición «tan sólo precisa jurídicamente el alcance mínimo» de la obligación de la Administración estatal de informar a la Generalidad en virtud del derecho de ésta a obtener la citada información de acuerdo con el principio de constitucionalidad de colaboración, coordinación e información entre Estado y comunidades autónomas, desarrollado por las normas básicas del art. 4.1.c y 2 de la Ley 30/1990, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y del art. 10.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y que, por tanto, es adecuado al orden constitucional.

## Fundamento III

El Dictamen se plantea dos cuestiones en relación con el art. 10.4 del Proyecto de ley de carreteras. En primer lugar, si reconoce o no implícitamente el derecho de la Administración estatal a participar en la consulta institucional prevista en dicho artículo cuando menciona el informe «de los otros organismos que se determinen», y, en segundo lugar, si no hubiera debido reconocer, junto con la consulta institucional a los entes locales y demás organismos que se determinan, la

audiencia de los ciudadanos «directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley» a la que se refiere el art. 105.a CE y que la enmienda 41 (núm. 53) quiere introducir.

En cuanto a la primera de las cuestiones enunciadas, el Consejo Consultivo considera que sí puede considerarse implícita la Administración estatal en la expresión «de los otros organismos que se determinen» dado que: 1. «Ésta también está compuesta, sectorialmente, por "organismos" y, por tanto, nada impediría considerarlos incluidos en la referencia que sobre ellos hace la disposición»; 2. «El sentido aleatorio de la forma verbal "que se determinen" no excluye *per se* a ninguno de ellos»; 3. La indeterminación de la forma verbal «que se determinen» puede tener un sentido de «cuando proceda», según cuál sea la Administración afectada. Por tanto, no considera inconstitucional esta disposición, a pesar de que se pronuncie más partidario de la redacción propuesta por la enmienda 46 (núm. 37), puesto que ésta, al hablar de «las administraciones públicas afectadas, parece clarificadora, otorgando mayor seguridad jurídica».

En cuanto a la segunda cuestión, el Consejo considera, como ya manifestaba en su Dictamen núm. 161, que el art. 105.a CE «no puede interpretarse en el sentido de que *siempre* debe cumplirse el trámite de audiencia, pero sí en el hecho de que este cumplimiento debe ser la regla general para el legislador»; por tanto, y aunque el art. 86.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada, y que tiene carácter básico, «no parece obligar a las administraciones públicas a establecer las formas de participación ciudadana que en él se mencionan, ya que se limita a afirmar que *podrán* hacerlo», si no se interpreta «el art. 10.4 en el sentido de que las organizaciones o asociaciones ciudadanas que deberían ser consultadas se

considerasen incluidas implícitamente en el inciso "los otros organismos que se determinen", éste deberá considerarse inconstitucional, y, por dicha razón, es partidario de la redacción más esclarecedora propuesta por la enmienda 41 (núm. 53).

#### Fundamento IV

En relación con el art. 24.2 del Proyecto de ley objeto del Dictamen, se plantea la posible vulneración del principio de autonomía local dado que el mencionado artículo atribuye carácter potestativo o discrecional a la autorización del titular de la zona de dominio público, lo cual puede impedir que los municipios afectados ejerzan sus competencias en materia de servicios públicos esenciales *ex art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local*. Ahora bien, a pesar de que en dicho artículo no existe referencia alguna que salvaguarde la competencia municipal en esta materia, el Dictamen salva la posible inconstitucionalidad del presente artículo interpretando que «la necesaria salvaguardia puede localizarse en el art. 32.1 del mismo capítulo I». En efecto, según este precepto, «corresponde al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas otorgar las autorizaciones para la realización de las obras o actividades a que se refiere el presente capítulo, *sin perjuicio de otras competencias concurrentes*». Sin duda, debe entenderse que el artículo no habla de una concurrencia en materia de carreteras, sino de competencias que pueden afectar el dominio público viario y las zonas de protección, objeto del capítulo I.

#### Fundamento V

«Sin entrar a juzgar la lógica o la oportunidad de la norma», el Dictamen no

juzga el art. 32.2 del Proyecto de ley de carreteras contrario al orden constitucional, pues a pesar de ser cierto que, en una primera lectura del precepto, puede parecer que la autorización del mencionado Departamento, al ser previa, *prevalece* por encima de la licencia hasta el punto de que si la primera no se da, no puede darse la segunda. Para el Consejo Consultivo éste no es el sentido de la norma, sino que debe entenderse que «el adverbio "previamente" indica temporalidad, requisito cronológico de un trámite procedimental, no una jerarquía superior. El otorgamiento de la licencia municipal y el de la autorización de la Generalidad son actos independientes el uno del otro y, por tanto, no creemos que niegue las competencias de los ayuntamientos ni que afecte al principio de autonomía».

#### Fundamento VI

En el presente fundamento, el Dictamen se plantea la constitucionalidad o no del art. 8.2 y de la disposición adicional segunda del Proyecto de ley de carreteras, por una parte, y la de las enmiendas 27 (núm. 36) y 129 (núm. 178), por otra. La diferencia sustancial entre los dos textos y que ocasiona que el primero sea juzgado conforme al orden constitucional y el segundo no, radica en que, mientras que el primero tiene en cuenta la legislación básica dictada por el Estado *ex art. 149.1.21 CE (Ley 18/1989, de 25 de julio, de bases sobre tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial)*, en cuanto dispone que «las señales informativas de las carreteras [...] deben ajustarse a los criterios [...] publicados por los órganos competentes de la Generalidad, sin perjuicio de lo establecido por la normativa general que sea aplicable» (salvando, en consecuencia, la competencia estatal de establecimiento de los «criterios de señalización de las vías de

utilización general» —art. 1.2.d de la Ley 18/1989—), como cuando exige tan sólo que «los indicadores de señales de la circulación en las carreteras de Cataluña deben estar al menos en catalán...». Lo propuesto por las enmiendas no lo hace, ya que, por una parte, quiere suprimir la cláusula «sin perjuicio» y, por otra, exige que la rotulación de las señales sea íntegramente en catalán, contradiciendo el art. 56 de la Ley básica que prescribe que «las indicaciones escritas de las señales se expresarán al menos en el idioma español oficial del Estado».

#### *Conclusión:*

Primero. Que el art. 10.4 del Dictamen de la Comisión de Política Territorial del Parlamento de Cataluña sobre el Proyecto de ley de carreteras es constitucional si se complementa en los términos expuestos en el fundamento III.

Segundo. El art. 24.2 es conforme al orden competencial si se interpreta en la forma explicada en el fundamento IV.

Tercero. Las enmiendas 27 (núm. 36) y 129 (núm. 178) son contrarias al orden competencial.

### **Dictamen núm. 188, en relación con el Dictamen de la Comisión de Política Cultural y las enmiendas reservadas para defender en el Pleno sobre el Proyecto de ley del patrimonio histórico-cultural catalán.**

#### *Solicitantes:*

La Mesa del Parlamento de Cataluña, a instancias de los grupos parlamentarios de Esquerra Republicana de Catalunya y Popular.

#### *Ponente:*

Antoni Bayona i Rocamora

#### *Recensión de los fundamentos:*

##### **Fundamento I**

En este primer fundamento, el Consejo, en primer lugar, resume el Proyecto de ley sometido a su dictamen, destacando sus características básicas o esenciales. En segundo lugar, enumera los parámetros de constitucionalidad que deben tenerse en cuenta para examinar la constitucionalidad y estatutariedad del proyecto:

— Títulos específicos que hacen referencia al patrimonio histórico-cultural (art. 149.1.18 CE y 9.5 EAC),

— títulos que hacen referencia al ám-

bito más amplio de la cultura «y muy especialmente los efectos que en este terreno puede desarrollar el art. 149.2 CE, de acuerdo con la interpretación que de él ha hecho la jurisprudencia constitucional»,

— Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español,

— Sentencia 17/1991, de 31 de enero, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra esta Ley por diversas comunidades autónomas, entre ellas la Generalidad de Cataluña.

##### **Fundamento II**

Antes de empezar el análisis competencial planteado por el contenido del proyecto, el Dictamen puntualiza dos cuestiones previas, a saber, la no relevancia desde la perspectiva de la distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad del principio constitucional recogido en el art. 46 CE, y el hecho de que, «a pesar de las diferencias de dicción entre el precepto constitucional (art.

149.1.28 CE) y el estatutario (art. 9.5 EAC) [...], nos hallamos ante el mismo ámbito material»: el patrimonio histórico y cultural.

En relación con la distribución de competencias sobre el patrimonio histórico y cultural, el Consejo constata que un importante sector doctrinal considera que en esta materia existe compartimiento «horizontal» de competencias; así, «la Generalidad asume una competencia plena sobre el patrimonio cultural que le permitiría ejercer en exclusiva la potestad legislativa, reglamentaria y de ejecución (art. 25.2 EAC), excepto en lo referente a la defensa de aquel patrimonio contra *la exportación y expoliación*, que constituyen el ámbito concreto objeto de reserva estatal, reserva que también será preciso entender como plena considerando el carácter general y la ausencia de limitaciones con que está redactado el art. 149.1.28 CE».

En cuanto al alcance de la reserva estatal, el principal problema interpretativo se halla al delimitar el concepto de expoliación, «ya que no es tan concreto como el de exportación. Así pues, mientras que este último puede identificarse [...] con las medidas (normativas y ejecutivas) de intervención para prohibir, limitar o controlar la salida del país de los bienes culturales, el concepto de expoliación no tiene unos contornos tan claros en lo relativo a su significado competencial». Dicho esto, el Dictamen constata que «más allá de las distintas lecturas que puedan hacerse al respecto, tenemos en la actualidad un dato bastante significativo como es la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en [...] la Sentencia 17/1991», que hace una lectura amplia o flexible del concepto, a pesar de que, en opinión del Consejo, ésta «es una lectura posible de la noción competencial de defensa contra la expoliación», pero, «si tenemos en cuenta los criterios

constitucionales y estatutarios de distribución de competencias en esta materia, podemos apreciar que contiene elementos de contradicción». En efecto, si se atribuye a esta noción un sentido tan amplio que la identifique en la práctica, con una competencia genérica de protección del patrimonio cultural, «sería lógico pensar que el constituyente hubiera redactado de modo sensiblemente diferente el art. 149.1.28 CE, en la línea de haber previsto una competencia legislativa estatal de carácter general».

La última cuestión que se plantea en el presente fundamento es la de la posible incidencia de la competencia sobre «museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal» sobre la de patrimonio cultural. Sobre este tema, el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado en la Sentencia 17/1991 reconociendo «un tipo de vinculación entre los bienes culturales y su adscripción a un servicio gestionado por el Estado, para justificar el ejercicio por parte de éste y en relación con los indicados bienes, de funciones que son propias o inherentes a la competencia sobre el patrimonio cultural». Por tanto, «más allá de la valoración que pueda merecer este criterio interpretativo —que parece fundamentarse sólo en un hecho siempre discutible como es la presunta incompatibilidad de un ejercicio separado de las dos competencias en juego—, nos hallamos aquí ante una limitación concreta y puntual al ejercicio de las competencias de la Generalidad en materia de patrimonio histórico-cultural».

### Fundamento III

Una vez analizado el régimen específico de distribución de competencias, el Dictamen estudia los efectos que sobre éste puede tener la declaración constitucional contenida en el art. 149.2 CE, puesto que reconoce una capacidad de in-

tervención estatal en el ámbito más amplio de la «cultura» que puede incluir, obviamente, la protección de bienes que poseen valores culturales.

Constata cómo parte de la doctrina entiende que el mencionado artículo «establece una atribución de competencias en favor del Estado que relativiza la exclusividad o plenitud de las competencias autonómicas sobre los distintos ámbitos culturales», dando lugar a «una situación de *concurrentia de competencias* en el sentido propio que este concepto posee en algunos modelos federales», y manifiesta que esta tesis «debe ser matizada forzosamente». En opinión del Consejo, «ni el tenor literal, ni los antecedentes del art. 149.2 CE conducen necesariamente a dicha conclusión, ni tampoco la lectura sistemática del régimen de distribución de competencias establecido en el mismo art. 149.1 CE y en los estatutos, en la medida en que ha independizado claramente algunos sectores culturales (como es el caso del patrimonio histórico) estableciendo un régimen propio y específico de distribución de competencias». Sin embargo, reconoce que el Tribunal Constitucional ha sido sensible a la tesis de la *concurrentia* competencial en el campo de la cultura y «ha otorgado al art. 149.2 CE un valor competencial importante, hasta el punto de legitimar una intervención estatal independientemente de lo que resultaría de los títulos más específicos del apartado 1 del mismo art. 149.2 CE» (Sentencias 49/1984, 106/1987, 11/1986 y 17/1991), pero también cabe añadir que el Tribunal Constitucional no ha entendido el régimen de *concurrentia* del art. 149.2 CE en el sentido técnico (y propio de un contexto federal) que cuando se ejerce anula y deja sin efecto la correlativa competencia autonómica; en consecuencia, «quizá sería más propio hablar en este caso de competencias “paralelas” o “indistintas”, entendidas como

aquellas que se proyectan sobre una misma materia pero que, por su naturaleza, no conducen normalmente a una situación de incompatibilidad o contradicción recíprocas» (Sentencias 11/1986, 157/1985 y 106/1987). Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha añadido un importante límite sobre el art. 149.2 CE, apreciando que ante una actuación normativa específica en un sector del ámbito cultural donde la Constitución y los estatutos de autonomía prevén una distribución específica de competencias, «este precepto puede aportar en estos casos un “plus” a la posición del Estado para la regulación de aquellos aspectos que requieren un tratamiento general o unitario; pero [...] esta posibilidad deberá entenderse en sentido restrictivo y bajo el criterio del “mínimo indispensable”, ya que no puede desconocer la existencia de unos títulos competenciales específicos que deben poder desarrollar sus efectos» (Sentencia 17/1991).

#### Fundamento IV

En el presente fundamento, el Dictamen se plantea cuál es el concepto de «patrimonio histórico-cultural catalán» y el alcance que el Proyecto de ley le otorga. En este sentido, la primera de las conclusiones que alcanza el Consejo es que, «de acuerdo con la lógica de la Ley 16/1985 y de la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional, puede afirmarse que no existe una noción cerrada y separada entre lo que allí se llama y regula como patrimonio histórico español y el patrimonio histórico-cultural catalán. El patrimonio histórico-cultural catalán, sin perjuicio de su propio contenido y características, tiene también la consideración de patrimonio “común” a efectos de todo el Estado y, en este sentido, se conecta con el régimen general de protección de la ley estatal». Tal conclusión le permite

resolver el problema derivado del alcance tan amplio que el Proyecto de ley otorga al concepto de «patrimonio histórico-cultural catalán» en sus art. 1, 19 y 20. No obstante, hace dos observaciones concretas sobre los art. 19 y 20 del Proyecto de ley.

La primera, en relación con la letra *b*) del apartado 2 del art. 19, pues «el redactado general de esta declaración causa que en él quede incluido el supuesto previsto en el apartado 3 del art. 49 de la Ley 16/1985», que lo resuelve de modo distinto, por tanto, y considerando que «es difícil hallar aquí una solución que evite la contradicción», en este punto concreto el Proyecto de ley no respeta el orden constitucional.

La segunda observación hace referencia a la letra *d*) del art. 20, que plantea una posible contradicción con el art. 6. *b* de la Ley 16/1985, que reserva las funciones ejecutivas a la Administración del Estado respecto a los bienes integrantes del patrimonio adscritos a «servicios públicos» gestionados por dicha Administración, como pueden ser las bibliotecas de titularidad estatal, pero, como se ha comentado ya en el fundamento II, «los art. 149.1.28 CE y 11.7 EAC prevén que la gestión de tales bibliotecas pueda corresponder a la Generalidad, supuesto que en estos momentos ya se ha producido de forma general. Teniendo en cuenta este supuesto y este antecedente, puede considerarse, pues, correcta y adecuada al orden de competencias la letra *d*) del art. 20.2». Finalmente, el Dictamen afirma que las diferencias terminológicas entre el Proyecto de ley y la Ley 16/1985 no representan «ninguna contradicción que tenga trascendencia constitucional».

#### Fundamento V

Dos preceptos del título preliminar del Proyecto de ley, el segundo y el cuar-

to, plantean el tema, especialmente polémico desde el punto de vista competencial, de las relaciones internacionales.

Como pone de manifiesto el Consejo, «después de una primera etapa bastante restrictiva, la jurisprudencia constitucional ha ido evolucionando hacia una lectura más favorable a la admisión de una actuación autonómica externa con el límite claro y definido de no incidir en el *ius contrabendi* o *ius ad tractandum* como contenido propio y estricto de la competencia estatal» (art. 149.1.3 CE). Buena prueba de ello es la Sentencia 17/1991, que concluye que tanto el Estado como las comunidades autónomas tienen competencias para la difusión internacional del patrimonio histórico artístico. Por otra parte, en cuanto a la capacidad para «promover» el establecimiento de tratados y convenios prevista en el art. 2 del Proyecto, el Dictamen estima que no puede apreciarse ningún elemento de inconstitucionalidad, ya que «la previsión del art. 2 encaja en lo previsto en el art. 27.4 del Estatuto».

En cuanto al art. 4 del Proyecto de ley, referente a la colaboración con la Iglesia católica, la duda podría plantearse en relación con el apartado 2, cuando prevé la creación de una comisión mixta Administración de la Generalidad-Iglesia católica. Si se entiende que la referencia la hace a la Iglesia como sujeto de derecho internacional, la previsión podría suponer una injerencia en la competencia estatal de relaciones internacionales, pero también puede «considerarse como efectuada en concreto en las personas jurídicas eclesiales del territorio de Cataluña, las cuales, según el Acuerdo sobre asuntos jurídicos de 3 de enero de 1979 (ratificado también por instrumento de 4 de diciembre de 1989, BOE núm. 3, de 15 de diciembre de 1979), tienen personalidad jurídica civil» y, desde «esta perspectiva interna y ajustada al ámbito

territorial de Cataluña, no puede formularse objeción alguna».

#### Fundamento VI

La previsión del art. 13.4 del Proyecto de ley de dar cuenta de las declaraciones de bienes culturales de interés nacional en el Registro general de bienes de interés cultural de la Administración del Estado para su consiguiente inscripción o anotación «conlleva la identificación en una misma categoría de los bienes culturales de interés nacional prevista por el Proyecto de ley y de los bienes de interés cultural regulados en la ley estatal», planteando la duda de si la Generalidad tiene o no capacidad para hacer esta declaración «implícita» de bien de interés cultural de la Ley 16/1985. En términos generales, es preciso afirmar que la Generalidad sí tendría dicha capacidad considerando la interpretación que del art. 6.ª de la Ley estatal hace el Tribunal Constitucional en su Sentencia 17/1991. No obstante, la Sentencia 17/1991 admite dos supuestos concretos en que la declaración de bienes culturales corresponde al Estado, pero, «dado que se trata de dos excepciones muy concretas y específicas a la competencia autonómica para declarar los bienes de interés cultural», el Dictamen considera que «el Proyecto de ley es constitucional en la medida en que recoge el principio general y no excluye el ejercicio de las competencias estatales en cuanto a tales excepciones».

Una de estas excepciones a la competencia de la Generalidad es la de los bienes adscritos a servicios públicos gestionados por el Estado, siendo éste el caso del Archivo de la Corona de Aragón. No obstante, la previsión del apartado 4 de la disposición adicional primera del Proyecto de ley que declara de interés nacional la documentación recogida en el mencionado archivo no puede considerar-

se inconstitucional teniendo en cuenta la previsión estatutaria específica (disposición adicional segunda) que introduce algunos matices a la gestión estatal y de la concreta justificación de la reserva estatal contenida en la ya citada Sentencia 17/1991.

#### Fundamento VII

Los art. 22 y 26 del Proyecto de ley regulan los derechos de adquisición preferente (tanteo y retracto) que puede ejercer la Administración de la Generalidad con ocasión de las subastas y transmisiones onerosas de la propiedad o de cualquier derecho real de disfrute sobre los bienes integrantes del patrimonio cultural catalán.

Dicha regulación plantea dos tipos de problemas: el de la constitucionalidad o no del hecho en sí mismo de la regulación por ley autonómica de dicha materia y el de la posición que mantienen la Generalidad y el Estado en el ejercicio de los derechos de adquisición preferente.

En cuanto al primer problema, debe «tenerse en cuenta que en la Sentencia 17/1991 el Tribunal Constitucional justificó la competencia estatal para regular los derechos de adquisición preferente (art. 38) no sólo en las competencias culturales, sino específicamente en las competencias sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE) y sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE)», pero tampoco debe olvidarse que esta doctrina se estableció para legitimar el contenido de la ley estatal y no para declarar inconstitucional una ley autonómica que regulase dicha materia. Por esta razón, una vez introducidos los derechos de adquisición preferente como uno de los mecanismos generales de protección del patrimonio cultural, tal y como hace la Ley 16/1985, la cuestión se relativiza notablemente en la medida en que las leyes autonómicas

vienen a desarrollar y concretar (no a regular *ex novo*) esta materia.

En este sentido, debe considerarse asimismo que la competencia sobre bases del régimen jurídico de las administraciones públicas permite su desarrollo por la Generalidad (art. 10.1.1 EAC) y que el juego exclusivo de la competencia sobre legislación civil no puede sostenerse en términos absolutos cuando en muchos sectores del derecho público los derechos de adquisición preferente se contemplan como mecanismos claros de intervención administrativa, hasta el punto de poder afirmar en tales casos que se trata de una facultad de carácter «administrativo» difícilmente encuadrable en el título genérico de legislación civil.

En lo concerniente al segundo problema, «la referencia exclusiva efectuada en el proyecto a la Administración de la Generalidad no puede considerarse contraria, como principio general, a lo previsto en la Ley 16/1985», pues, por una parte, ella misma reconoce el derecho de adquisición preferente a las comunidades autónomas y, por otra, en el caso concreto de Cataluña, «el Real Decreto de traspasos 1010/1981 establece la preferencia de la Generalidad de forma muy clara». Dicho lo cual, debe precisarse a continuación que la Sentencia 17/1991 ha admitido algún supuesto concreto en que esta preferencia puede corresponder al Estado (art. 33 y 38.4, segundo inciso de la Ley 16/1985). «Ahora bien, la existencia de estos dos supuestos no significa que los art. 22 y 26 del Proyecto deban considerarse contrarios al orden de competencias por dos razones: en primer lugar, porque la regla general es que los derechos de adquisición preferente sean ejercidos normalmente por la Generalidad; y, en segundo lugar, porque del hecho de que los preceptos no mencionen a la Administración del Estado tampoco puede deducirse una voluntad de exclusión, sobre todo

teniendo en cuenta que siempre podrá darse una lectura integradora con los correspondientes preceptos de la Ley 16/1985».

El Consejo, en cambio, considera que la inclusión de nuevos titulares de los derechos de adquisición preferente (art. 26; consejos comarcales y ayuntamientos) sí puede interferir en la prelación que acabamos de examinar en el punto anterior entre la Generalidad y el Estado. De la lógica de la Ley 16/1985 y del Real decreto de traspasos, se deduce fácilmente que es la Administración del Estado la primera en poder ejercer los derechos en caso de renuncia de la Generalidad; por tanto, la posición subsidiaria de los entes locales debería ser de tercer grado con el fin de respetar el régimen de prelación.

En este caso, pues, a la omisión de toda referencia a la Administración del Estado, se suma un elemento más como es la previsión de intervención subsidiaria a través de los entes locales que, sin ningún otro matiz, puede llevar hacia una lectura que desconoce los derechos de adquisición preferente que tiene el Estado y que haría el precepto contrario al orden de competencias.

Finalmente, en relación con el art. 27 del Proyecto, el Dictamen pone de manifiesto que no toda incidencia en materia de ordenación de registros e instrumentos públicos debe considerarse como una vulneración de la competencia estatal (art. 149.1.8 CE), especialmente en aquellas previsiones, como es la presente, que son instrumentales respecto al contenido y normal ejercicio de una competencia sectorial de las comunidades autónomas. Por tanto, no considera que el citado artículo vulnere las competencias del Estado.

#### Fundamento VIII

La consideración que hace el art. 53 del Proyecto como patrimonio de la Ge-

neralidad de los bienes «que de acuerdo con el art. 44 de la Ley del patrimonio histórico español tienen la consideración de dominio público y son descubiertos en Cataluña», no es juzgada contraria al orden constitucional, por las siguientes razones:

a) No existir reserva estatal expresa (art. 132.2 CE) y tratarse de un ámbito en el que la Generalidad tiene competencia legislativa sobre el patrimonio cultural propio.

b) La sistemática del art. 44 de la Ley 16/1985 conduce a esta consecuencia lógica cuando dice que los bienes deben entregarse a la Administración competente, estableciendo un derecho de recompensa a favor del descubridor y del propietario del lugar donde se han hallado los bienes, que correrá a cargo de la Administración competente.

c) Otros preceptos de la Ley estatal demuestran claramente que no se ha querido establecer en esta materia una reserva de dominio público estatal. El art. 51.2 del Proyecto se refiere expresamente a hallazgos subacuáticos para indicar que, en este caso, el objeto debe quedar en su emplazamiento originario, sin perjuicio de la comunicación que debe efectuar el descubridor. Las dudas que podrían surgir sobre el límite territorial que tienen las competencias de la Generalidad no afectan, en opinión del Consejo, a la constitucionalidad del precepto, ya que «el concepto de "territorio" no puede interpretarse en el sentido estricto del término, puesto que muchas competencias de las comunidades autónomas no podrían ejercerse si fuera así (p. ej., en materia de puertos, de ordenación del litoral, de pesca en aguas interiores o transporte marítimo)».

#### Fundamento IX

Una serie de preceptos del proyecto tiene relación directa con el ejercicio de

competencias municipales y, en concreto, con las potestades derivadas de la legislación urbanística (art. 9, 23, 31, 33, 34 y 47). En todos estos casos, se produce una interrelación inevitable entre lo que son competencias y potestades administrativas generales en materia urbanística, y las medidas de intervención administrativa derivadas de una ley sectorial. Se da, por tanto, una situación de concurrencia competencial que puede significar, en este caso, un límite a las competencias municipales. Pero, según el Dictamen, este supuesto no puede confundirse con una afectación de la autonomía local «porque el régimen de competencias locales no está predeterminado (Sentencia 32/1981, de 28 de julio), sino que depende, en su contenido concreto, de la tarea del legislador. [...] Como ha dicho el Tribunal Constitucional (sentencias 170/1989 y 148/1991), [...] las medidas especiales de protección que resultan de las leyes sectoriales 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».

#### Fundamento X

El título III del Proyecto de ley regula las medidas de fomento y difusión del patrimonio cultural catalán. Dos aspectos merecen la atención del Dictamen: el establecimiento del uno por ciento cultural (art. 57) y la previsión de ciertos beneficios fiscales (art. 59).

El Dictamen no halla inconveniente alguno para la extensión a la Generalidad del principio recogido para el Estado en el art. 68 de la Ley 16/1985, si así lo

dispone una ley del Parlamento de Cataluña. Como tampoco lo halla en que se prevea un sistema de colaboración como el previsto en el último apartado del art. 57, ya que se da una concurrencia competencial, que el informe previsto en el Proyecto no es vinculante y, por tanto, no impide ni limita el ejercicio material de la actuación estatal y, finalmente, porque el art. 4.1.b de la Ley 30/1992 ha introducido el principio general de que todas las administraciones, con ocasión del desarrollo de su actividad, deben valorar la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión corresponda a las otras administraciones.

El art. 59.2 establece dos exenciones. La primera se refiere al impuesto sobre bienes inmuebles, haciendo una remisión a lo previsto en la Ley 39/1988, de haciendas fiscales y, según el Consejo, «no plantea problema alguno en la medida en que el proyecto no establece una regulación propia». La segunda, en cambio, es juzgada más problemática, ya que la Ley 39/1988 de haciendas locales, al regular el Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, no concreta el régimen de exenciones aplicables a esta figura impositiva y, por tanto, es preciso descubrir si la Generalidad puede realizar este desarrollo o concreción. En este punto, un obstáculo podría ser el art. 1 de la Ley 39/1988, que parece considerar la regu-

lación del «sistema tributario local» como una competencia exclusiva del Estado, pero, para salvarlo, el Consejo reitera lo que dijo en su Dictamen 156, que es lo siguiente: «El art. 1 de la Ley de haciendas locales no puede interpretarse en el sentido excluyente de cualquier intervención legislativa autonómica en los tributos locales, ya que se trata de un ámbito en el que también debe poder desarrollar sus efectos la competencia genérica que tiene la Generalidad en materia de régimen local», y a continuación afirma que: «Esta competencia general, más la competencia específica sobre la protección del patrimonio cultural, pueden legitimar una medida como la que contemplamos».

#### *Conclusión:*

«Considerando los razonamientos contenidos en los precedentes fundamentos, consideramos que:

»Primero. El art. 19.2.b del Dictamen de la Comisión de Política Cultural del Parlamento de Cataluña sobre el Proyecto de ley de patrimonio histórico-cultural catalán es contrario al orden de competencias en los términos expuestos en el apartado 2 del fundamento IV.

»Segundo. El art. 26 tampoco se ajusta al orden de competencias en los términos expuestos en el apartado 3 del fundamento VII.»

### Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno de la Generalidad de Cataluña.

*Dictamen* núm. 180, emitido el 22 de diciembre de 1992 (recurso de inconstitucionalidad): Puertos del Estado y marina mercante (Ley 27/1992, de 24 de noviembre).

*Dictamen* núm. 181, emitido el 20 de enero de 1993 (recurso de inconstitucionalidad): Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo (Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

*Dictamen* núm. 182, emitido el 17 de febrero de 1993 (recurso de inconstitucionalidad): Ordenación del sector petrolero (Ley 34/1992, de 22 de diciembre).

*Dictamen* núm. 183, emitido el 2 de marzo de 1993 (recurso de inconstitucionalidad): Presupuestos generales del Estado (Ley 39/1992, de 29 de diciembre).

*Dictamen* núm. 184, emitido el 4 de marzo de 1993 (recurso de inconstitucionalidad): Cámaras de comercio, industria y navegación (Ley 3/1993, de 22 de marzo).

*Dictamen* núm. 185, emitido el 11 de mayo de 1993 (conflicto positivo de competencias): Convenio Estado-Ayuntamiento (Plan integral de juventud) (conflicto positivo de competencias en relación con el convenio de cooperación entre el Ministerio de Asuntos Sociales y un ayuntamiento).