

2. CATALUNYA

2.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

A cura de Joan Vintró

Llei 2/1994, de 24 de març, de bases de delegació en el Govern per a l'adequació de les lleis de Catalunya a la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (DOGC núm. 1879, de 30 de març de 1994).

La publicació al BOE de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) està produint nombroses transformacions i canvis normatius, tant a l'ordenament de l'Estat com al de les comunitats autònomes. Especialment la nova regulació del silenci, dels recursos administratius i dels principis de la potestat sancionadora exigeix adequar la legislació que s'havia aprovat a l'empara de l'anterior Llei de procediment administratiu de 1958. Per aquest motiu, la mateixa disposició addicional tercera de la LRJPAC —modificada per Decret llei 14/1993, de 4 d'agost— atorga un termini de divuit mesos per realitzar aquesta tasca, al mateix temps que fa una deslegalització sobre la matèria en possibilitar que, mitjançant normes reglamentàries, s'adeqüin a la Llei «les normes reguladores dels diferents procediments administratius, qualsevol que sigui el seu rang, amb específica menció dels efectes estimatoris o desestimatoris que la falta de resolució expressa produeixi».

En relació amb les comunitats autònomes cal plantejar-se si els respectius governs poden modificar els preceptes le-

gals sobre procediment administratiu amb l'única cobertura de la disposició addicional tercera de la LRJPAC. Sobre això cal dir que sembla bastant discutible que l'esmentada disposició addicional sigui d'aplicació a les comunitats autònomes, ja que difícilment pot subsumir-se dins els títols competencials «bases del règim jurídic de les administracions públiques» i «procediment administratiu comú» que d'acord amb l'art. 149.1.18 de la Constitució són competència estatal. Per tant, l'opció entre la llei, el decret legislatiu o el reglament com a instruments d'adequació de procediments creiem que pertany a la comunitat autònoma corresponent, la qual decidirà quina és la solució més convenient en relació amb el seu ordenament jurídic.

En aquest sentit es pronuncia amb encert l'exposició de motius de la Llei canària 5/1994, de 20 de juliol, d'autorització al Govern de Canàries per a l'adaptació a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de determinades disposicions legals autonòmiques, quan diu:

«[...] la habilitación por ley del Parlamento de Canarias para la adaptación, por decreto, de disposiciones legislativas autonómicas, constituye un acto de pleno reconocimiento

de la autonomía normativa de nuestra Comunidad Autónoma y del principio de separación competencial que rige las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico, considerándose insuficiente que para acometer la adaptación reseñada bastara la habilitación conferida al Gobierno de la nación por la disposición adicional tercera de la Ley 30/1992, toda vez que esta última ha de entenderse circunscrita al ámbito estricto estatal.»

A aquests arguments caldria afegir els emprats per la Sra. Consellera de Governació en la defensa del projecte de la llei que avui comentem. Segons aquesta posició, reflectida a les pàgines del *Diari de Sessions del Parlament*:

«El Govern ha cregut oportú tramitar un projecte de llei, donat que el fet que això estigui contemplat en una norma bàsica no vol dir que una norma bàsica pugui modificar i pugui donar ordres al Parlament de com s'ha de fer la modificació de les seves normes aprovades en el Parlament. El Govern de la Generalitat no ha dubtat a considerar que aquesta deslegalització de la disposició addicional referida de cap manera no pot habilitar que, per via reglamentària, es pugui modificar o adaptar l'ordenament jurídic aprovat pel Parlament de Catalunya, i per tal d'adaptar-la a les previsions de la Llei 30/1992, ja que mai una llei estatal, encara que sigui bàsica, no pot modificar la potestat legislativa que l'Estatut d'autonomia atribueix al Parlament ni la potestat reglamentària que el mateix Estatut atribueix al Govern (la cursiva és nostra).»

Per tant, la deslegalització continguda a la disposició addicional tercera de la LRJPAC afecta únicament l'Administració de l'Estat, sens perjudici que les comunitats autònomes segueixin o no el mateix camí d'adequació en ús de les seves competències d'autogovern.

En el cas que ens ocupa en aquest co-

mentari, cal dir que la Generalitat de Catalunya ha triat, mitjançant la Llei 2/1994, de 24 de març, el decret legislatiu com a instrument per portar a terme l'adequació de procediments administratius quan aquests són regulats per normes amb rang de llei. No trobem, per tant, una deslegalització com l'efectuada per la disposició addicional tercera de la LRJPAC o per la Llei canària 5/1994, de 20 de juliol, que hem citat abans. Si bé per raons tècniques es creu oportú que l'adequació sigui portada a terme pel Govern, es considera més adient que la norma modificadora tingui rang de llei i un específic control parlamentari.

L'exposició de motius de la norma comentada justifica l'opció per la tècnica de la delegació legislativa, atès que es disposa d'un termini peremptori per realitzar l'adequació (fins al 27 d'agost de 1994) i que ha de consistir substancialment en una labor de caràcter tècnic i detallada.

Quant a l'objecte de la delegació legislativa hem de dir que la Llei catalana que es comenta estableix límits des d'una doble perspectiva. Primer, quant als temes que cal modificar d'acord amb els principis i criteris continguts a la LRJPAC: a) els efectes estimatoris o desestimatoris de la falta de resolució expressa; b) el règim de recursos administratius i c) els procediments sancionadors. En segon lloc, perquè ceneix la delegació a una llista taxada de lleis que es detallen a l'annex. Des del punt de vista de tècnica legislativa, l'opció utilitzada és bastant correcta perquè delimita clarament la matèria objecte de delegació. No estem, per tant, davant d'una habilitació genèrica o inconcreta que deixi a la decisió del Govern els procediments que s'han d'adequar. Pensem que l'art 84.2 de la Constitució disposa que les lleis de bases delimitaran amb precisió l'objecte i abast de la delegació legislativa i els principis i criteris que han de seguir-se en el seu exercici.

Així, des d'aquesta perspectiva, la jurisprudència constitucional (STC 83/1984, de 24 de juliol, sobre la Llei de bases de la sanitat nacional) ha reforçat aquesta concreció material en equiparar l'habilitació genèrica amb la deslegalització.

En l'annex trobem trenta-vuit normes amb rang de llei que fonamentalment responen als temes següents: ens instrumentals, administració corporativa, espais d'interès natural, caixes d'estalvi, funció pública, serveis socials, ensenyaments no reglats, administració local, transports de viatgers per carretera, estadística, pla únic d'obres i serveis, forestal, urbanisme, aigües, policies locals, joc, policia d'espectacles, barreres arquitectòniques, habitatge, instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves i cooperatives.

Ara bé, és fonamental que el llistat de lleis sigui el més exhaustiu possible, ja que si no l'adequació efectuada es quedarà curta i caldrà realitzar altres reformes o delegacions puntuals. En aquest sentit hem de dir que trobem a faltar a l'annex de la Llei algunes disposicions legals. Així, pot citar-se una llei fonamental en la matèria com és la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Cal dir que la qüestió va ser objecte de polèmica en el debat parlamentari entre la Sra. Consellera de Governació i el representant del Grup Socialista, el Sr. Guitart i Domènech. La primera havia ofert en les negociacions prèvies la seva inclusió a l'annex, mentre que el segon demanava que es fes una modificació legislativa *ad hoc*, per a la qual el Grup Socialista havia presentat una proposició de Llei. Així es demanava que «una llei marc que il·lustra les relacions de tots els administrats amb les administracions de Catalunya, que és la llei mirall de tots [...] es tracti en el Parlament amb tots els ets i uts».

Amb tot, cal fer notar que els aspectes susceptibles d'adequació són en la seva majoria detalls tècnics que caben perfectament dins la tècnica de la delegació legislativa. D'altra banda, podem assenyalar que en el moment en què estem escrivint aquestes línies ja ha expirat el termini de divuit mesos concedit per la LRJPAC i encara no s'ha adequat la norma capçalera del règim del silenci i dels recursos de la Generalitat de Catalunya, mentre que trobem adaptades altres sectorials de menor transcendència.

Entre els arguments emprats per defensar la no inclusió de la Llei 13/1989 dins l'annex de la Llei que comentem, el Sr. Castellnou (CiU) va recordar que el Govern català ha interposat un recurs d'inconstitucionalitat contra la LRJPAC. Impugnació que es fonamenta en un Dictamen del Consell Consultiu (publicat en aquesta *Revista*) on es qüestionen determinats preceptes referits a l'ús de la llengua en els procediments administratius i a la normativa en matèria d'òrgans col·legiats. Segons l'opinió de CiU cal esperar que el Tribunal Constitucional es pronunciï, ja que potser no caldrà reformar la Llei 13/1989. No obstant això, cal dir que no totes les qüestions necessitades d'adequació han estat discutides per la seva eventual inconstitucionalitat. Per la qual cosa segurament hauria estat convenient fer una adequació parcial de la Llei 13/1989 a la LRJPAC.

Si bé trobem la majoria de les lleis creadores dels ens instrumentals que depenen de la Generalitat de Catalunya, falten alguns supòsits. Un d'aquests seria el cas de la Junta de Sanejament, tot i que cal advertir immediatament que, en aquest cas, l'adequació s'ha produït en aprofitar una modificació legislativa *ad hoc*: la Llei 7/1994, de 18 de maig, de modificació de la Llei 19/1991, de 7 de novembre, de reforma de la Junta de Sanejament. Un altre supòsit, el trobem a l'art.

13 de la Llei 8/1981, de 2 de novembre, que crea l'Entitat Autònoma d'Organització d'Espectacles i Festes, el qual encara parla de recurs d'alçada en lloc del recurs ordinari actualment vigent.

També podem preguntar-nos, tal i com van fer els representants del Grup Socialista, si la regulació general del procediment sancionador no hauria d'haver estat duta a terme per la tècnica de la delegació legislativa en lloc de fer-ho a través d'una norma de caràcter reglamentari, com és el Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat (DOGC 1827, de 29 de novembre de 1993). Sembla, com advertien els socialistes en el debat al Parlament, que estem en una contradicció amb allò que assenyalàvem al començament d'aquest comentari. En efecte, es podria pensar que en aquest cas el Govern català ha realitzat una adequació per reglament amb l'únic suport de la disposició addicional tercera de la LRJPAC. En realitat, tal i com ha advertit, amb encert, la Comissió Jurídica Assessora en el seu Dictamen 171/1993, de 7 d'octubre, «més que no pas un estricte reglament d'adequació, cal considerar que som davant d'un reglament executiu, en el sentit de disposició general que desplega, concreta i detalla els principis generals que en matèria de procediment sancionador estableix el capítol II del títol IX de la LRJPAC, capítol que s'epigrafa precisament "principis del procediment sancionador".» En no existir cap llei catalana que amb caràcter general reguli el procediment administratiu sancionador, no hi ha cap obstacle per aplicar aquest Decret a aquells procediments regulats per normes reglamentàries o per normes legals derogades per oposar-se a la LRJPAC, i més si pensem que segons l'art. 134.1 d'aquesta Llei no hi ha una reserva de llei en la matèria.

La Llei comentada fixa un termini per a l'exercici de la delegació: el 27 d'agost de 1994. En aquest cas no solament es compleix la prohibició constitucional de delegar per temps indeterminat (art. 82.2 del text fonamental), sinó que ve a coincidir amb el de l'entrada en vigor definitiva de la LRJPAC. S'aconsegueix d'aquesta forma evitar que en la data assenyalada els preceptes legals quedin derogats per la LRJPAC sense tenir un text propi que els substitueixi, la qual cosa podria provocar alguna llacuna legal i algun problema d'interpretació.

Per finalitzar aquest comentari relacionem els decrets legislatius que a l'empara d'aquesta delegació han estat dictats pel Govern català:

Decret legislatiu 2/1994, de 13 de juliol, pel qual es modifiquen la Llei 14/1985, de 28 de juny, que regula el Consell Nacional de Joventut de Catalunya, i la Llei 38/1991, de 30 de desembre, d'instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves (DOGC 1926, de 27 de juliol de 1994).

Decret legislatiu 3/1994, de 13 de juliol, pel qual es modifica la Llei 10/1981, de 2 de desembre, de creació de l'Institut Català de Serveis a la Joventut, a fi d'adaptar-la a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (DOGC 1926, de 27 de juliol de 1994).

Decret legislatiu 4/1994, de 13 de juliol, pel qual es modifica la Llei 1/1989, de 16 de febrer, de creació de l'Institut Català d'Estudis Mediterranis, a fi d'adaptar-la a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (DOGC 1926, de 27 de juliol de 1994).

Decret legislatiu 5/1994, de 13 de juliol, pel qual s'adequa a la Llei 26/1985, de 27 de desembre, de serveis socials, a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (DOGC 1926, de 27 de juliol de 1994).

Decret legislatiu 6/1994, de 13 de juliol, pel qual s'adequa la Llei 20/1991, de 25 de novembre, de promoció d'accessibilitat i de supressió de barreres arquitectòniques, a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (DOGC 1926, de 27 de juliol de 1994).

Decret legislatiu 7/1994, de 13 de juliol, d'adequació a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del Decret legislatiu 1/1992, de 10 de febrer, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de cooperatives de Catalunya (DOGC 1926, de 27 de juliol de 1994).

Decret legislatiu 8/1994, de 13 de juliol, pel qual s'adequa la Llei 14/1987, de 9 de juliol, d'estadística, a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (DOGC 1926, de 27 de juliol de 1994).

Decret legislatiu 10/1994, de 26 de juliol, pel qual s'adequa la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya (DOGC 1927, de 29 de juliol de 1994).

Decret legislatiu 11/1994, de 26 de juliol, pel qual s'adequa la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals (DOGC 1927, de 29 de juliol de 1994).

Decret legislatiu 12/1994, de 26 de juliol, pel qual s'adequen a la Llei 30/1992,

de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, la Llei 13/1982, de 17 de desembre, de col·legis professionals, i la Llei 18/1990, de 15 de novembre, de creació del Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada (DOGC 1928, d'1 d'agost de 1994).

Decret legislatiu 13/1994, de 26 de juliol, pel qual s'aprova l'adequació a la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú de les lleis que afecten el Departament de Governació en matèria de règim local, joc, espectacle, activitats recreatives i el règim de recursos dels seus organismes autònoms (DOGC 1928, d'1 d'agost de 1994).

Decret legislatiu 14/1994, de 26 de juliol, pel qual s'adequa la Llei 12/1981, de 24 de desembre, per la qual s'estableixen normes addicionals de protecció dels espais d'especial interès natural afectats per activitats extractives (DOGC 1928, d'1 d'agost de 1994).

Decret legislatiu 15/1994, de 26 de juliol, pel qual s'adequa la Llei 11/1981, de 7 de desembre, de patrimoni de la Generalitat, a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (DOGC 1928, d'1 d'agost de 1994).

Decret legislatiu 16/1994, de 26 de juliol, pel qual s'adequen a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, normes amb rang de llei que afecten el Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DOGC 1928, d'1 d'agost de 1994).

Vicenç Aguado i Cudolà

Llei 3/1994, de 20 d'abril, de modificació de la Llei 3/1988, de protecció dels animals (DOGC, núm. 1890, de 29 d'abril de 1994).

Amb la Llei 3/1988, de 4 de març, Catalunya va ser capdavantera a l'Estat espanyol en la legislació de protecció dels animals. La Llei 3/1994, de 20 d'abril, pretén ara completar la regulació ja existent i tracta de donar una solució a la problemàtica derivada de l'abandó o la pèrdua d'animals domèstics de companyia. En aquest sentit la Llei introdueix uns sistemes d'identificació censal per als

animals domèstics de companyia que permeten descobrir fàcilment la persona titular de l'animal. Així, la identificació censal dels animals s'ha de fer obligatòriament per un dels sistemes següents: tatuatge a la pell per un sistema que en garanteixi el caràcter indeleble o identificació electrònica mitjançant la implantació d'un microxip homologat.

J.V.

Llei 4/1994, de 20 d'abril, d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del sistema català de serveis socials (DOGC núm. 1890, de 29 d'abril de 1994).

La Llei 4/1994 completa i actualitza des d'un punt de vista organitzatiu la Llei 26/1985, de serveis socials. En efecte, la llei que ara ens ocupa pretén, per tal de fer efectius els objectius de l'article 1 de la Llei 26/1985, estructurar funcionalment i territorialment el Sistema Català de Serveis Socials (d'ara endavant SCSS), definir-ne la coordinació i, així mateix, definir la Xarxa Bàsica de Serveis Socials de responsabilitat pública, i determinar a quines administracions públiques de Catalunya en pertocuen la titularitat, la gestió i el finançament (art. 1).

El títol I dedica la seva regulació a l'estructuració del SCSS (definit a l'art. 2); a la xarxa bàsica de serveis socials de responsabilitat pública (art. 5) i a les condicions d'accés als serveis socials (art. 6).

Funcionalment, el SCSS s'estructura en serveis socials d'atenció primària i serveis socials especialitzats, que al seu torn s'estructuren en tres nivells d'atenció (art. 3 i 4). Cal destacar el fet que a cada nivell d'atenció s'assignin uns determinats serveis de prestació obligatòria (art. 4).

Territorialment, el SCSS s'estructura

en quatre àmbits territorials d'actuació: l'àrea bàsica (formada per un municipi de més de vint mil habitants o pel conjunt de municipis de fins a vint mil habitants), el sector comarcal (el conjunt d'àrees bàsiques compreses en una comarca), el sector regional (format pel conjunt de sectors comarcals integrats en les demarcacions territorials que es determinin per via reglamentària) i l'àmbit territorial de Catalunya (format pel conjunt de sectors regionals de Catalunya) (art. 7 a 15). A cada àmbit territorial la Llei assigna unes determinades funcions específiques aplicant el principi de descentralització en els dos primers àmbits i el de desconcentració en els altres dos. Aquestes funcions seran degudament traduïdes en competències administratives en el títol II. En efecte, el capítol primer del títol II de la Llei regula les competències de les diferents administracions públiques catalanes en matèria de serveis socials. L'article 16, que encapçala aquest capítol, conté una clàusula d'apoderament general que permet a les administracions públiques de Catalunya prestar «qualsevol tipus de

servei social de nivell igual o superior als que els atribueix aquesta llei». Seguidament es detallen les competències del Govern de la Generalitat, les del Departament competent en matèria d'assistència i serveis socials i les de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, com també les dels consells comarcals i les dels ajuntaments, considerant de forma especial aquells el municipi dels quals superi els 50.000 habitants, car en aquest cas i, atès el que preveu l'article 64.d de la llei 8/1987 (LMRLC), també se'ls atorguen competències sobre el transport adaptat. El capítol segon es dedica a la regulació de la coordinació, la col·laboració i la cooperació interadministratives, com també a la col·laboració interdepartamental i a la col·laboració amb la iniciativa privada. En aquest sentit cal destacar la creació d'un òrgan paritari col·legiat de col·laboració en cada sector regional (art. 27). El darrer capítol del títol II es refereix al finançament de la xarxa bàsica de serveis socials. Els tres articles d'aquest capítol varen ésser força discutits durant la tramitació parlamentària. Concretament els articles 28 i 29, relatius al finançament corresponent a les administracions locals i a la contribució dels usuaris, varen ser portats al Consell Consultiu juntament amb la disposició addicional tercera sobre la qual tornarem més endavant. Pel que fa a l'article 28.1, i seguint al Consell Consultiu, s'ha de dir que aquest no fa més que recollir, aplicant-lo a les administracions locals, un principi general en el funcionament de les administracions públiques: que cada administració financi el cost dels serveis que presta. L'apartat segon d'aquest article, en canvi, va ésser modificat en la seva redacció final per tal d'evitar problemes interpretatius; es tractava de deixar ben clar que els ajuntaments dels municipis de més de 20.000 habitants no havien de finançar «el conjunt de necessitats en matèria de

serveis socials de la seva població» sinó tan sols aquells «establerts legalment com a obligatoris». L'apartat tercer es limita a fer, pel que fa al finançament dels serveis socials corresponents a les comarques, una remissió a la llei 6/1987, de l'organització comarcal de Catalunya.

L'article 30 introdueix la possibilitat que els usuaris contribueixin al finançament dels serveis socials mitjançant la fixació de preus públics. D'aquesta regulació cal ressaltar les notes essencials següents: 1) Es condiona la possibilitat d'exigir preu públic al fet que existeixi capacitat econòmica dels beneficiaris o de les persones obligades envers aquells; 2) La qualitat del servei i la prioritat en l'atenció no vindran mai determinades per l'existència de contraprestació; 3) L'import del preu públic no pot superar mai el preu de cost de la prestació del servei, però sí que podrà ser inferior, atenent a la naturalesa d'aquest i a la capacitat econòmica de l'usuari.

Finalment, la llei consta de sis disposicions addicionals, una disposició derogatòria, quatre disposicions finals i un annex que delimita les àrees bàsiques de serveis socials. D'aquests preceptes, tan sols la disposició addicional tercera mereix d'ésser comentada, car com s'ha dit va ésser objecte de consulta al Consell Consultiu i la seva redacció va ser modificada de conformitat amb les conclusions del dictamen afegint l'expressió «d'acord amb les competències que li atribueix la legislació vigent en matèria de serveis socials». En efecte, la primera redacció d'aquesta disposició preveia que cap Administració pública no pogués reduir el contingut assistencial que a l'entrada en vigor de la llei estigués gestionant. Aquesta previsió no plantejava problemes pel que fa a l'Administració de la Generalitat, però, pel que fa als municipis, i atès que tampoc no es distingia entre els municipis de més o de menys de

20.000 habitants, suposava, en opinió del Consell Consultiu, una vulneració del «principi de la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics... en la mesura que obliga els municipis de menys de 20.000 habitants a mantenir una sèrie de serveis socials que en el règim general previst en el mateix projecte de llei no tenen la consideració d'obligatoris». En darrer lloc, també és interessant destacar el fet que d'acord amb la disposició addicional primera l'estructura territorial del SCSS s'adequarà en cada moment a les

modificacions de l'organització territorial de Catalunya que aprovi el Parlament i que, en virtut de la disposició final tercera, el Govern de la Generalitat podrà adaptar «la composició, la delimitació, la sectorialització i l'assignació funcional de la Xarxa Bàsica de Serveis Socials de responsabilitat pública que estableix aquesta llei»; sembla, doncs, que les previsions de la Llei tenen, en certa mesura, un caràcter de volguda provisionalitat.

Esther Andreu i Fornós

Llei 5/1994, de 4 de maig, de regulació dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya (DOGC núm. 1898, de 18 de maig de 1994).

1. Objecte de la Llei i fonament competencial

L'objecte d'aquesta Llei és l'ordenació general de les accions i els serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments a Catalunya, i també la fixació de l'estructura i el règim estatutari del Cos de Bombers de la Generalitat i la regulació del finançament d'aquests serveis.

Aquest triple objectiu es fonamenta en una multiplicitat de títols competencials, derivats de la diversitat de sectors materials afectats per la nova regulació. Així, l'Estatut atribueix a la Generalitat competències sobre muntanya, espais naturals protegits i serveis forestals; règim local i règim estatutari del seu funcionari; protecció del medi ambient, execució de la legislació estatal en matèria de salvament marítim i protecció de les persones i béns. Aquests títols emparen la Llei reguladora de les tasques de prevenció i extinció d'incendis, que s'emmarquen dins les funcions de protecció de la societat i de la natura pròpies dels poders públics.

Inicialment, les funcions de prevenció

i extinció d'incendis, assumides per la Generalitat l'any 1982, s'estructuraren sobre la base del personal i serveis transferits per les diputacions de Barcelona i de Girona. En virtut d'aquesta transferència la Generalitat va establir l'organització del servei i hi va integrar com a funcionaris propis el personal procedent de les altres administracions públiques. Respecte dels municipis no inclosos en l'àmbit de la transferència, es varen subscriure diversos convenis de col·laboració, que han permès l'extensió del servei a tot el territori de Catalunya.

No obstant això, d'acord amb l'art. 64 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, la prevenció i extinció d'incendis constitueix un servei mínim de caràcter obligatori per als municipis de més de vint mil habitants i és un servei de prestació voluntària en la resta de municipis.

L'existència d'aquestes atribucions locals obliga a establir fórmules que permetin ordenar la gestió dels serveis de prevenció i extinció d'incendis, d'acord amb els principis d'autonomia, de volun-

tarietat i d'eficàcia, i a preveure la possibilitat de dispensar els municipis de la prestació del servei, en favor de la Generalitat, en els termes establerts en els art. 46 i següents de la Llei. La dispensa del servei comporta una aportació econòmica municipal al finançament del cost del servei, la qual ha de ser establerta per acord del Govern de la Generalitat, amb audiència prèvia de l'ajuntament afectat.

2. Mitjans personals: organització i estructura

Les activitats a què es refereix la Llei requereixen l'existència d'un contingent de personal estructurat i jerarquitzat, la regulació del qual constitueix l'eix central de la norma. A l'efecte de la Llei, els serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya estan integrats pel Cos de Bombers de la Generalitat, pel personal pertanyent a les entitats locals, pels bombers voluntaris i pels bombers d'empresa.

La Llei fixa els seus principis d'actuació i atorga el caràcter d'agents de l'autoritat al personal professional integrat en els serveis públics dependents de la Generalitat i dels ens locals. Així mateix, estableix l'obligació dels ciutadans de col·laborar, tant personalment com materialment, amb els serveis de prevenció i extinció d'incendis, per requeriment de les autoritats competents.

La regulació del Cos de Bombers de la Generalitat és un dels objectius prioritaris de la Llei, atès que, fins al moment de ser aprovada, aquests es regien per la normativa general aplicable a la resta de funcionaris.

Amb aquesta Llei s'atorga als membres del cos de bombers una normativa específica adequada a les tasques que desenvolupen. Cal destacar l'estructuració del cos en quatre escales i sis categories, incloent personal des del grup D fins al grup A, de titulats superiors, enfront de

la regulació anterior, d'acord amb la qual tots els bombers pertanyien al grup D.

L'accés a les diferents categories i escales del cos de bombers de la Generalitat s'ordena d'acord amb els principis de mèrit i de capacitat, i es dóna molta importància a la promoció interna i als cursos de formació i de capacitació impartits per l'Escola de Bombers, que tenen el caràcter de selectius, tant pel que fa a l'accés a la categoria de bomber, prèvia a la superació de l'oposició o del concurs-oposició, com per a les categories superiors del cos. Així mateix, la Llei regula, a tots els nivells, la mobilitat del funcionariat local respecte al cos de bombers de la Generalitat, de manera que poden participar pel torn de promoció interna en les convocatòries d'accés a les categories del cos de bombers de la Generalitat, sempre que compleixin els requisits de titulació establerts i que superin els cursos selectius de l'Escola de Bombers.

La regulació dels drets i dels deures dels membres del cos de bombers i la previsió de les adaptacions del règim disciplinari a les tasques especials que tenen encomanades complementa el marc jurídic de la norma pel que fa al personal de bombers pertanyent a la Generalitat. Un esment especial mereix la regulació de l'anomenada «segona activitat» per als membres del cos de bombers de la Generalitat que, segons dictamen mèdic, tinguin disminuïda llur capacitat per complir el servei ordinari. D'acord amb el procediment i amb els requisits establerts en els art. 39 i 40 de la Llei, el personal afectat per la situació esmentada ha de passar a exercir, dins del mateix cos, funcions més adequades a llur situació.

El títol quart regula els *bombers voluntaris*, que d'una manera totalment altruïsta col·laboren, per motius benèfics i socials, amb els serveis de prevenció i extinció d'incendis i salvaments.

Aquest col·lectiu, que no té la consideració de personal funcionari ni laboral, s'ha de regir per la normativa específica que reglamentàriament s'estableixi i té una estructura i una organització jerarquizades, sota la supervisió del Departament de Governació. A Catalunya, la figura del bomber voluntari gaudeix d'una gran consideració i la seva existència ha permès organitzar el servei de prevenció i extinció d'incendis en determinades zones del territori, les quals difícilment s'hauria pogut atendre convenientment amb personal funcionari. Per aquestes raons, la Llei recull la possibilitat que en les convocatòries d'accés a la categoria de bomber de la Generalitat es valori el temps de servei prestat com a bomber voluntari.

Igualment, correspon al Departament de Governació determinar les condicions de formació, especialització i perícia que ha de complir el personal que té assignades funcions de prevenció i extinció d'incendis en l'àmbit de les empreses, i a l'Escola de Bombers de Catalunya expedir l'habilitació acreditativa de la condició de *bomber d'empresa*. La regulació dels bombers d'empresa, encara que breu, és un dels aspectes més innovadors de la Llei, en la perspectiva de garantir una formació idònia per a aquest personal i d'homologar les condicions d'exercici d'unes funcions que, fins a ara, no havien estat objecte d'atenció específica per part de les administracions públiques.

3. *L'Escola de Bombers de Catalunya*

L'Escola de Bombers de Catalunya, configurada com un òrgan administratiu sense personalitat jurídica pròpia, adscrit al Departament de Governació, assoleix un important paper en la formació i perfeccionament del personal adscrit als serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments i també en la selecció d'a-

quest personal. Ultra les tasques de formació permanent i d'organització dels cursos de capacitació per a la promoció dins les diferents categories del cos de bombers, l'Escola es converteix en una peça clau en la selecció del personal adscrit a les esmentades tasques, pel fet que li correspon impartir els cursos selectius per a l'ingrés en el cos de bombers i expedir les habilitacions acreditatives per exercir la funció de bomber d'empresa.

Així, l'activitat formativa i docent de l'Escola de Bombers de Catalunya surt formalment de l'àmbit intern de la Generalitat per fer-se extensiva a les altres administracions públiques i empreses privades implicades en les tasques a què es refereix la Llei.

4. *Finançament dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i salvaments de la Generalitat*

El finançament d'aquests serveis es produeix fonamentalment a càrrec dels pressupostos de la Generalitat, i també de les aportacions obligatòries de les diputacions provincials, segons els decrets de transferències de serveis a la Generalitat i de les aportacions dels municipis de Catalunya que hagin estat dispensats de la prestació dels serveis.

Però la Llei preveu també el finançament per mitjà d'una contribució especial, creada per a l'establiment, la millora, l'ampliació i el manteniment dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvament en l'àmbit territorial de Catalunya. El fet imposable d'aquesta figura tributària és l'obtenció pel subjecte passiu, això és, per les entitats asseguradores, d'un benefici especial com a conseqüència de la prestació dels serveis esmentats per part de la Generalitat. La base imposable i els criteris de càlcul de la quota tributària estan regulats en els art. 65 i següents, que atribueixen al De-

partament d'Economia i Finances la gestió, la recaptació i la inspecció de la contribució especial.

Així mateix, la prestació de determinats serveis docents per part de l'Escola de Bombers de Catalunya en relació amb el personal dependent d'altres administracions diferents de la Generalitat i d'entitats privades, és objecte d'una taxa creada pels art. 71 i següents de la Llei, que preveu la tarifa per dia, aplicable a les diverses modalitats de cursos impartits per l'Escola.

El sistema de finançament resta així definitivament dissenyat, encara que el pes més important d'aquest continua corresponent al pressupost de la Generalitat.

5. Consideracions finals

L'aprovació d'aquesta Llei comporta dotar els serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya d'un marc jurídic unitari i específic, en

el qual l'element personal és la peça clau d'un sistema orientat a la disminució dels riscos i a l'ordenació de les actuacions en els casos d'emergència.

El respecte a l'autonomia municipal i la preocupació constant per l'adequada formació i preparació tècnica de tot el personal integrat en els serveis esmentats es palesa de forma inequívoca en l'articulat de la Llei. En aquest sentit, mereix un comentari especial la derogació de l'art. 5 de la Llei 9/1986, de 10 de novembre, de cosos de funcionaris de la Generalitat de Catalunya, segons la qual tots els bombers de la Generalitat pertanyien a un cos de grup D. La nova regulació és més congruent amb la situació real i amb les necessitats del cos de bombers, que requereix comptar amb comandaments i personal d'una alta qualificació tècnica per al desenvolupament de les seves funcions.

Imma Folchi

Llei 8/1994, de 25 de maig, d'activitats firals (DOGC núm. 1970, de 10 de juny de 1994).

La Llei 8/1994 procedeix, en primer lloc, a una delimitació del seu objecte i a una clarificació del terme *fira*, diferenciant-lo d'altres fenòmens amb els quals de vegades es confon. Pel que fa a la primera qüestió, es consideren activitats firals a l'efecte de la Llei les manifestacions comercials que tenen per objecte l'exposició de béns o l'oferta de serveis si tenen una durada limitada en el temps i reuneixen una pluralitat d'expositors.

Quant a les precisions conceptuals, la Llei conté les definicions següents:

a) *Fira* és l'activitat firal de caràcter periòdic que s'adreça principalment al públic professional.

b) *Exposició o mostra* és l'activitat firal sense una periodicitat establerta.

c) *Fira-mercat* és l'activitat firal de caràcter periòdic adreçada al públic en general i en la qual s'admet la venda directa amb retirada de mercaderia.

d) *Saló* és la fira monogràfica on l'oferta exhibida és representativa d'un únic sector.

La Llei estableix també l'autorització prèvia de les activitats firals. Es tracta d'un requisit comú en dret comparat i pretén assegurar que l'organitzador d'una activitat firal ho faci amb els mitjans tècnics i financers adequats. L'autorització

és el resultat final d'un procediment administratiu en la fase d'instrucció del qual són necessaris informes de les cambres de comerç, dels ens locals i d'altres entitats.

Finalment, s'ha de fer constar que la

Llei regula també el Registre d'activitats firals de la Generalitat, el règim sancionador i el sistema de recursos administratius.

J.V.

Lleis promulgades a Catalunya entre gener i juny de 1994.

Llei 1/1994, de 22 de febrer, de creació del municipi de Badia per segregació de part dels termes municipals de Barberà del Vallès i de Cerdanyola del Vallès (DOGC núm. 1872, 14-3-94).

Llei 2/1994, de 24 de març, de bases de delegació en el Govern per a l'adequació de les lleis de Catalunya a la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (DOGC núm. 1879, de 30-3-94).

Llei 3/1994, de 20 d'abril, de modificació de la Llei 3/1988, de protecció dels animals (DOGC núm. 1890, 29-4-94).

Llei 4/1994, de 20 d'abril, d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació

del sistema català de serveis socials (DOGC núm. 1890, 29-4-94).

Llei 5/1994, de 4 de maig, de regulació dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya (DOGC núm. 1898, de 18-5-94; correcció d'errades DOGC núm. 1908, de 13-6-94).

Llei 6/1994, de 19 de maig, de modificació parcial de la Llei 2/1989, del 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics (DOGC núm. 1904, 3-6-94).

Llei 7/1994, de 18 de maig, de modificació de la Llei 19/1991, del 7 de novembre, de reforma de la Junta de Sanejament (DOGC núm. 1907, de 10-6-94).

Llei 8/1994, de 25 de maig, d'activitats firals (DOGC núm. 1907, de 10-6-94).

2.2. DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura de M. Eugènia Cuenca i Vicenç Aguado

Decret 319/1993, de 28 de desembre, pel qual es fixa el calendari de dies inhàbils a l'efecte del còmput de terminis administratius a Catalunya (DOGC 1841, de 3 de gener de 1994).

El calendari laboral anual tindrà efectes com a calendari de dies inhàbils pel que fa al còmput dels terminis administratius a Catalunya.

Decret 3/1994, d'11 de gener, d'aprovació de les normes provisionals de funcionament de la Universitat de Lleida (DOGC 1848, de 19 de gener de 1994).

Es regula provisionalment: *a)* la naturalesa, principis i règim jurídic; *b)* l'estructura interna; *c)* els òrgans de govern provisional.

Decret 5/1994, d'11 de gener, pel qual s'aprova la constitució i l'Estatut del Centre de Telecomunicacions de la Generalitat de Catalunya (DOGC 1848, de 19 de gener de 1994).

Aquest Decret d'aprovació de la constitució del Centre i del seu Estatut s'estructura en dos annexos que contenen el reglament del Centre de Telecomunicacions, detallant-ne les funcions i especificant la composició i les funcions dels seus òrgans de Govern, i els béns que se li adscriuen.

Ordre de 17 de desembre de 1993, d'atribució de competències en matèria de

carreteres (DOGC 1849, de 21 de gener de 1994).

S'atribueixen competències al director general de carreteres i als caps dels serveis territorials de carreteres, i es regula el règim de recursos.

Decret 10/1994, d'11 de gener, pel qual es crea el Consorci Institut de Salut Pública de Catalunya (DOGC 1850, de 24 de gener de 1994).

Aquest Consorci està integrat per la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona i la Universitat de Barcelona. També s'aproven els estatuts que estableixen la composició, les finalitats i l'organització.

Decret 14/1994, de 8 de febrer, pel qual es regula l'exigència del coneixement del català als concursos per a la provisió de llocs de treball dels ens locals de Catalunya reservats a funcionaris amb habilitació de caràcter estatal (DOGC 1859, d'11 de febrer de 1994).

Es disposa que els ens locals de Catalunya han d'incloure el requisit del coneixement oral i escrit de la llengua catalana en les bases de convocatòria del concurs per proveir llocs de treball reservats a aquests funcionaris.

Decret 17/1994, d'11 de gener, pel qual es reestructura el Comissionat per a Actuacions Exteriors (DOGC 1860, de 14 de febrer de 1994).

Decret 30/1994, de 21 de gener, pel qual es regula el règim transitori de les juntes de govern de les cambres agràries locals (DOGC 1863, de 21 de febrer de 1994).

Decret 41/1994, de 22 de febrer, d'horaris comercials (DOGC 1868, de 4 de març de 1994).

Es preveu que l'horari màxim d'obertura setmanal és de 72 hores i que el nombre de diumenges i festius en què és permesa l'obertura és de 8 a l'any i s'assenyalen els supòsits que es troben exclosos d'aquestes limitacions. Cal destacar, entre aquests supòsits, les zones de gran afluència turística, i es regula el procediment per a la seva determinació amb participació de l'ajuntament directament afectat. S'assenyala l'obligatorietat d'exhibir l'horari comercial adoptat i es concreten les infraccions en la matèria. S'establirà anualment, mitjançant una ordre, el calendari de diumenges i festius en què s'autoritzarà l'obertura dels establiments comercials.

Decret 47/1994, de 22 de febrer, de constitució del consorci del Centre de Terminologia TERMCAT (DOGC 1871, d'11 de març de 1994).

Aquest consorci està integrat per la Generalitat de Catalunya, l'Institut d'Estudis Catalans i el Consorci per a la Normalització Lingüística. Es publiquen annexos els estatuts.

Decret 48/1994, de 8 de febrer, sobre atribució de competències relatives al règim sancionador en matèria de transport ferroviari (DOGC 1871, d'11 de març de 1994).

S'atribueixen a Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya les facultats d'instrucció dels expedients sancionadors per infraccions dels usua-

ris, corresponent la seva resolució al Servei Territorial de Transports competent.

Decret 57/1994, de 8 de febrer, de traspàs dels serveis, mitjans i recursos de les diputacions de Girona i Lleida a l'Administració de la Generalitat de Catalunya en matèria de serveis i assistència social (DOGC 1876, de 23 de març de 1994).

Decret 55/1994, de 8 de març, sobre el règim d'autorització dels centres docents privats (DOGC 1876, de 23 de març de 1994).

El Decret estableix el procediment d'autorització. Permet establir les capacitats màximes dels nous centres sense que els titulars hagin de disposar dels elements vinculats intrínsecament al seu funcionament efectiu. Determina un sistema de regulació de funcionament del centre que no queda vinculat a l'autorització d'obertura, en la mesura que els centres podran posar en funcionament la totalitat de la seva capacitat o, si escau, només una part. D'aquesta forma, l'ampliació o la reducció de l'oferta de llocs escolars o d'unitats o grups d'un centre no en comportarà una modificació de l'autorització d'obertura mentre no superi la capacitat màxima que hi tingui fixada. S'estableixen el sistema de modificació de les autoritzacions i el procediment per al cessament d'activitats, el qual només se supedita a l'escolarització adequada dels alumnes, atès el caràcter de servei públic que té l'ensenyament.

Decret 53/1994, de 8 de febrer, sobre el règim de preus, reserves i serveis complementaris en establiments d'allotjament turístic (DOGC 1876, de 23 de març de 1994).

Es regula el règim de preus i reserves, la publicitat i els requisits en la prestació de determinats serveis complementaris.

Decret 61/1994, de 22 de febrer, sobre regulació de les explotacions ramaderes (DOGC 1878, de 28 de març de 1994).

Es crea el Registre d'explotacions ramaderes i s'encarrega al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca una regulació única del procediment per accedir-hi i de les condicions que han de complir per a cada espècie i tipus de producció les diverses explotacions ramaderes.

Decret 70/1994, de 22 de març, pel qual es regulen les federacions esportives catalanes (DOGC 1882, d'11 d'abril de 1994).

Es fixen les normes reglamentàries que defineixen els aspectes i les qüestions bàsiques que incideixen en l'esport federat a Catalunya, regulant-ne el règim i funcionament intern, i també les activitats interfederatives i les pròpies de la jurisdicció esportiva.

Decret 71/1994, de 22 de febrer, sobre els procediments de gestió dels residus sanitaris (DOGC 1883, de 13 d'abril de 1994).

Aquest Decret té per objecte completar les previsions de gestió intracentre i extracentre que el Decret d'ordenació de la gestió de residus sanitaris atribueix al control dels departaments de Sanitat i Seguretat Social i de Medi Ambient, respectivament. S'estableixen els terminis de durada dels procediments d'autorització i el sentit estimatori o desestimatori de l'acte presumpte.

Decret 72/1994, de 6 d'abril, pel qual es regulen els centres de formació d'a-

dults (DOGC 1884, de 15 d'abril de 1994).

Es regulen: *a)* aspectes generals dels centres i la seva creació; *b)* el registre general de centres; *c)* els òrgans de govern dels centres.

Decret legislatiu 1/1994, de 6 d'abril, pel qual s'aprova la refosa de les lleis 15/1985, d'1 de juliol, 6/1989, de 25 de maig, i 13/1993, de 25 de novembre, de caixes d'estalvis de Catalunya (DOGC 1892, de 4 de maig de 1994).

Es regula: *a)* la naturalesa i funcions; *b)* la creació, la fusió, la liquidació i el registre; *c)* els òrgans de govern; *d)* els coeficients, les inversions i l'expansió; *e)* la Federació Catalana de Caixes d'Estalvis; *f)* l'excedent de les caixes d'estalvis; *g)* la inspecció, les sancions i la intervenció.

Decret 112/1994, de 19 d'abril, pel qual se suprimeixen diversos òrgans col·legiats, programes i plans adscrits a diferents departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (DOGC 1903, d'1 de juny de 1994).

Decret 122/1994, de 30 de maig, pel qual es modifica el Decret 318/1992, de 28 de desembre, de creació del càrrec de comissionat per a universitats i recerca i se n'estableix l'estructura (DOGC 1904, de 3 de juny de 1994).

Decret 115/1994, de 6 d'abril, regulador del Registre general de gestors de residus de Catalunya (DOGC 1904, de 3 de juny de 1994).

Ordre de 19 de maig de 1994, sobre la comptabilitat de les entitats autònomes administratives de la Generalitat (DOGC 1905, de 6 de juny de 1994).

S'introdueixen els nous principis que inspiren actualment la comptabi-

litat pública, amb especial incidència en la finalitat de subministrament d'informació que es tradueix en l'obligació de trametre informació periòdica a la Intervenció General. Es modifiquen els estats que componen i acompanyen la liquidació del pressupost i els comptes a retre seguint el criteri d'unificar-los.

Decret 126/1994, de 16 de maig, pel qual es regula l'autorització, l'acreditació i el registre dels laboratoris de salut ambiental i alimentària (DOGC 1905, de 6 de juny de 1994).

S'estableixen els requisits tècnics i les condicions que han de complir per obtenir l'autorització administrativa de funcionament i, si escau, la corresponent acreditació que en garanteixi un nivell de qualitat adequat per realitzar proves i anàlisis amb validesa oficial. S'estableix el termini de tres mesos per atorgar l'autorització, entenent-se atorgada si no s'ha dictat resolució en aquest període. També es crea

un registre sanitari d'aquests centres analítics.

Decret 130/1994, de 16 de maig, pel qual es regula l'establiment d'instal·lacions de venda al detall de benzina i gasoli d'automoció (DOGC 1906, de 8 de juny de 1994).

Mitjançant aquest Decret es regula el procediment per a l'obtenció de les autoritzacions administratives necessàries i es crea el Registre d'instal·lacions dedicades a aquesta activitat en l'àmbit territorial de Catalunya.

Decret 128/1994, de 16 de maig, pel qual es modifica el Decret 117/1990, de 3 de maig, sobre avaluació i tria de documentació de l'Administració pública (DOGC 1907, de 10 de juny de 1994).

Decret 131/1994, de 30 de maig, pel qual s'estableix el règim jurídic i es despleguen l'estructura i l'organització centrals del Servei Català de la Salut (DOGC 1907, de 10 de juny de 1994).

2.3. DICTÀMENS DEL CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura d'Esther Andreu i Fornós

Dictamen núm. 190, sobre l'adequació constitucional i estatutària del Dictamen de la Comissió de Política Social sobre el Projecte de Llei d'administració institucional, de descentralització, desconcentració i de coordinació del Sistema Català de Serveis Socials

Sol·licitants:

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

Ponent:

Joaquim Borrell i Mestre

Recensió dels fonaments:

Fonament I

En aquest primer fonament el Consell fa un resum del projecte de llei sotmès al seu dictamen i en destaca els trets bàsics o essencials.

Fonament II

En aquest fonament s'analitzen les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria d'assistència social, joventut, fundacions i associacions de caràcter benèfic-assistencial, seguretat social i règim local.

Pel que fa al marc competencial en matèria d'assistència social, el Consell reproduceix en primer lloc l'esquema de distribució competencial establert pel joc dels articles 148.1.20 CE (que permet

que les comunitats autònomes puguin assumir en els estatuts corresponents la totalitat de les potestats públiques sobre aquest àmbit material); 149 CE (que no reserva a l'Estat cap competència específica en aquesta matèria) i 9.25 EAC (que dóna a la Generalitat de Catalunya competència exclusiva en matèria d'assistència social), i tot seguit planteja el problema de delimitar un concepte unívoc d'assistència social que permeti diferenciar-lo d'altres amb els quals guarda una evident afinitat, resolt pel Tribunal Constitucional en el sentit de configurar l'assistència social a partir de la seva separació respecte al sistema de protecció social derivat de la xarxa de Seguretat Social (STC 76/1986, de 19 de juny).

En relació amb la matèria joventut, es posa de manifest que es tracta d'una matèria no específicament esmentada en els preceptes constitucionals que operen el repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes (148 i 149 CE) (Dictamen núm. 185) i el fet que la referència principal a la joventut la fa el text fonamental en l'article 48 CE («Els poders públics promouran ...»). Per la seva part, l'EAC atorga a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de joventut en el seu article 9.26. Pel que fa a

l'abast d'aquest títol competencial, i com ja va dir el Consell en el seu dictamen núm. 185, cal dir que hi ha un àmbit material en sentit estricte (a títol enunciatiu, tot allò relacionat amb: estudis sobre problemes juvenils, foment de la cooperació juvenil, activitat associativa i participació social dels joves...), però que també tant l'Estat com les comunitats autònomes que hagin assumit les competències corresponents poden incidir en la matèria joventut des d'altres títols competencials, com són: l'ensenyament, la cultura, el treball, l'esport... Aquesta qüestió competencial l'ha reflectida la STC 13/1982, de 6 de febrer (FJ 7).

Pel que fa al títol competencial referent a fundacions i associacions de caràcter benèfic-assistencial, es reproduïx l'esquema competencial relatiu a la matèria joventut, és a dir, no hi ha referència expressa als articles 148 i 149 de la CE i en virtut d'allò que disposa l'article 149.3 del text fonamental, l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en el seu article 9.24 atorga a la Generalitat competència exclusiva sobre la matèria. Finalment i pel que fa a les competències en matèria de seguretat social i de règim local, que són invocades pel projecte de llei objecte del dictamen com a legitimadores del seu contingut, el Consell fa les consideracions següents: en matèria de seguretat social, el Consell recorda que la distribució competencial operada pels articles 149.1.17 CE i 17.2 EAC és certament complexa, car la competència exclusiva de l'Estat per establir la legislació social bàsica de la seguretat social és matisada i ampliada pel mateix article 149.1.17 amb l'atribució també a l'Estat de la competència exclusiva sobre el règim econòmic de la seguretat social. Per tant, pel que fa a la regulació del sistema de la seguretat social sempre que no s'afecti el seu sistema econòmic, la distribució competencial entre l'Estat i la Gene-

ralitat seria la pròpia del binomi bases-desenvolupament. En canvi, pel que fa a la regulació del règim econòmic de la seguretat social, la competència autonòmica és més limitada, car la competència exclusiva estatal pot anar més enllà de les potestats normatives en la matèria.

En relació amb el tema principal objecte del dictamen, el Consell posa de manifest que el nostre sistema de seguretat social assumeix la prestació de veritables serveis socials juntament amb les seves prestacions econòmiques i sanitàries (Dictamen núm. 37). Així, el projecte de llei objecte del dictamen configura una normativa general aplicable al conjunt de dos tipus o categories de serveis socials que s'integren com a conjunt de decisions públiques articulades entre si, en la política social de la Generalitat.

Finalment, el dictamen recorda el que el mateix Consell Consultiu va manifestar en el seu dictamen núm. 189 i que ha estat també recollit per la doctrina del Tribunal Constitucional en relació amb la competència autonòmica en matèria de règim local, recollida a l'article 9.8 EAC, sens perjudici del que disposa l'article 149.1.18 CE.

Fonament III

En aquest fonament s'estudia quin és l'origen i l'abast de la competència dels ens locals en matèria d'assistència social i com aquesta es vincula a la competència autonòmica en la mateixa matèria. El punt de sortida per efectuar aquesta anàlisi és el reconeixement constitucional del *principi d'autonomia local* (articles 137, 140, 141 i 142 CE). El Consell es planteja com ha fet altres vegades què s'ha d'entendre per autonomia local i quina incidència té en l'atribució competencial que es faci als ens locals. Així, reproduïx l'article 3.1 de la Carta europea d'autonomia local i la doctrina del Tribunal Constitucional en la matèria (STC

4/1981, 32/1981, 46/1982), que sintèticament pot resumir-se de la manera següent:

- L'autonomia local té una doble vessant: l'organitzativa i la competencial.
- La garantia constitucional de l'autonomia local és concedida a les corporacions locals per a la gestió dels seus respectius interessos.
- La manca de concreció constitucional pel que fa a l'àmbit competencial de les corporacions locals fa necessari que sigui la llei la responsable de configurar l'autonomia local i de dotar-la d'un àmbit material concret.
- La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local dictada per l'Estat en exercici de la competència bàsica que li confereix l'article 149.1.18 atribueix als ens locals un mínim competencial que s'ha d'entendre que integra l'article 137 CE quan parla d'interessos respectius d'aquells. Concretament, els articles 25 i 26 d'aquesta Llei estableixen la garantia competencial de l'autonomia local en relació amb els municipis. A l'efecte del dictamen, interessa ressaltar que l'article 25.2.k fa referència a la prestació de serveis socials de promoció i reinserció social com a matèria en la qual s'ha de reconèixer competència als municipis i l'article 26.1.c considera com a servei mínim que en tot cas hauran de prestar els municipis de més de 20.000 habitants per ells mateixos o bé associant-se amb d'altres, la prestació de serveis socials. Aquestes determinacions de la Llei 7/1985 són reproduïdes per la Llei del Parlament de Catalunya 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya (art. 63 i 64).

Un cop comprovat que els municipis tenen atribuïda la competència per inci-

dir, juntament amb les comunitats autònomes, en l'àmbit de la prestació de serveis socials, el dictamen considera quin és l'abast d'aquest exercici competencial «o, en altres paraules, a qui correspon delimitar, en el marc de la garantia institucional de l'autonomia local, el conjunt de funcions públiques que en relació amb l'assistència social podran desenvolupar els municipis».

La resposta cal trobar-la en la mateixa Llei 7/1985, que, en el seu article 25.2 i més concretament en el seu article 2, determina que serà la «llei sectorial, estatal o autonòmica —en funció del sistema de distribució competencial establert per la Constitució i els estatuts d'autonomia— la que integri definitivament el sistema de competències locals a fi i efecte que l'autonomia d'aquests ens, que la Constitució garanteix i la Llei de bases de règim local desplega, pugui tenir efectivitat.» (STC 214/1989, de 21 de desembre).

«En el cas de Catalunya, i atesa la distribució competencial en matèria d'assistència social en els termes en què ha estat examinada en el fonament anterior, el «legislador sectorial», al qual fa referència l'article 2 de la Llei de bases del règim local i el Tribunal Constitucional, serà la Generalitat de Catalunya, per la qual cosa qualsevol Llei que el Parlament de Catalunya aprovi en matèria d'assistència i serveis socials, sempre que asseguri un mínim competencial a favor dels ens locals en aquesta matèria i respecti els principis establerts a la legislació bàsica estatal, no podrà ser qualificada com a vulneradora del principi constitucional d'autonomia local.»

Fonament IV:

1. Examinat el marc competencial el Consell entra a continuació en l'anàlisi dels preceptes del projecte de llei i les

seves esmenes sobre els quals ens ha estat sol·licitat el dictamen.

Article 28:

«1. Els ens locals finançaran el cost de la prestació dels serveis socials corresponents a les competències que tenen atribuïdes com a pròpies, d'acord amb la legislació de règim local i segons llur capacitat pressupostària.

»2. Pel que fa als ajuntaments de més de 20.000 habitants, atesa la seva competència obligatòria en la prestació de serveis socials, aquest finançament abastarà el conjunt de necessitats en matèria de serveis socials de la seva població.

»3. Pel que fa a les comarques, el finançament dels serveis socials corresponent s'efectuarà d'acord amb el que estableix la Llei 6/1987, sobre l'organització comarcal de Catalunya.»

A aquest article s'han presentat diverses esmenes que propugnen altres formes de finançament on es preveuen diverses fórmules de participació de les administracions responsables.

Per examinar l'adequació d'aquest precepte a l'ordre constitucional i estatutari es fa referència en primer lloc a l'autonomia local i a la suficiència financera dels ens locals i en segon terme a les competències locals en matèria de prestacions socials i al seu finançament.

Tal com s'ha exposat al fonament III, l'autonomia local és un concepte jurídic de configuració legal i que és precisament la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, la que integra el contingut d'aquest dret constitucionalment garantit.

Per la seva banda, l'article 142 CE consagra la suficiència financera dels ens locals.

«Per fer efectiu aquest principi, la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, estableix a l'article 2, amb la consideració de base del règim

jurídic financer de l'Administració local, (art. 149.1.18 CE) quins hauran de ser els recursos que nodriran les hisendes locals. Per la seva banda, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya ens diu, en l'article 48, que correspon a la Generalitat la tutela financera dels ens locals. Finalment, cal recordar que l'article 2 de la Llei reguladora de les bases del règim local fa una remissió a la legislació sectorial per concretar les funcions que els ens locals hauran de desenvolupar en exercici de les seves competències, i al mateix temps recorda que això es farà d'acord amb la capacitat de gestió de l'ens local.»

«L'apartat primer de l'article 28 del projecte de llei sobre el qual dictaminem no fa més que recollir un principi general en el funcionament de les administracions públiques: que cada administració (llevat de supòsits excepcionals) financi el cost dels serveis que presta.» Això permet afirmar que aquest apartat primer no planteja problemes d'ordre constitucional o estatutari.

L'apartat 2 de l'article 28, en referir-se al finançament dels serveis socials en els municipis de més de 20.000 habitants ens diu que haurà d'abastar: «... el conjunt de necessitats en matèria de serveis socials de la seva població.»

Aquest apartat planteja dubtes interpretatius, per la qual cosa entenem que cal efectuar-ne una lectura ajustada al bloc constitucional i estatutari.

«[...] no es pot entendre que qualsevol ajuntament de més de 20.000 habitants resti obligat a finançar qualsevol servei social que estigui per sobre dels mínims legals establerts com a obligatoris, ja que això ens portaria a l'absurd d'hipotecar l'autonomia financera dels ens locals en donar resposta a unes exigències de serveis socials potencialment il·limitades.» «[...] l'única interpretació correcta que des d'un punt de vista constitucional es pot donar a aquest apartat és la de consi-

derar que aquests ajuntaments tan sols estaran obligats a finançar les prestacions socials legalment obligatòries, però no les altres» (les dels articles 8.1 i 9 en relació amb l'art. 4 del projecte de llei objecte d'aquest dictamen).

L'apartat 3 de l'article que examinem fa referència únicament a la Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre organització comarcal de Catalunya pel que fa al finançament dels serveis socials relatius a la comarca. Aquesta declaració no impedeix l'aplicació a les comarques de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, la qual no contradiu.

Fonament V:

Article 29:

«1. Els serveis socials poden subjectar-se a preu públic com a contraprestació del seu cost quan existeixi capacitat econòmica dels beneficiaris, o de les persones obligades envers aquests.

2. La creació i modificació dels preus públics a què fa referència l'apartat anterior es farà mitjançant decret d'acord amb el que preveu l'article 24 de la Llei 33/1991 de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya.

3. D'acord amb el que preveu l'article 26.2 de la Llei 33/1991, l'import del preu públic podrà ser inferior al cost originat per la prestació dels serveis o per la realització de les activitats atenint-se a la naturalesa del servei social que es rebí i a la capacitat econòmica de l'usuari obligat al pagament. En cap cas aquest import no podrà superar els costos originats per la prestació del servei o la realització de l'activitat.»

A aquest article han estat presentades esmenes, en les quals es preveuen regulacions alternatives diferents en relació amb la possible contribució dels usuaris al manteniment dels serveis.

Pel que fa a l'apartat 1, que introdueix

la possibilitat que els usuaris o les persones jurídicament obligades cap a aquests contribueixin al finançament dels serveis socials mitjançant la fixació de preus públics, cal dir que el concepte de preu públic està exposat de forma molt similar tant a l'article 23 de la Llei 33/1991, de 24 de desembre, de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, com a l'article 41 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, aquest darrer amb caràcter bàsic. El problema que es planteja és el de la possibilitat d'establir preus públics per la prestació de serveis d'assistència social. Cal preguntar-se, d'una banda, si el seu establiment atempta contra preceptes constitucionals i, d'una altra, si respecta les bases establertes a la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, en aquest darrer cas pel que fa als serveis socials de competència local.

«[...] ni del títol I de la Constitució ni de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya no es pot deduir que en tot cas hi hagi una obligatorietat de prestació dels serveis socials en condicions de gratuïtat.» Trobem en aquests textos obligacions atribuïdes als poders públics en l'àmbit material que tractem, però no declaracions en aquell sentit (així, per exemple, a la Constitució espanyola els articles 41, 47, 48, 49, 50, etc., entre els principis rectoris de la política social i econòmica).

Tampoc no és impediment a l'exigència de preu públic la Sentència del Tribunal Constitucional 76/1986, de 9 de juny, car s'està referint a una determinada situació legal, sense que res impedeixi altres opcions legislatives legítimes en matèria d'assistència social. Com tampoc no ho és la previsió de l'article 13.1 de la Carta social europea, atès que l'article 6 del Projecte objecte de dictamen ja subratlla el dret de tota persona a l'accés als serveis d'atenció primària, com també als d'atenció especialitzada i assenyala, a

més, que en tot cas es produirà en condicions d'igualtat i atenent les necessitats dels beneficiaris.

D'altra banda, la desigualtat de tracte dels beneficiaris dels serveis socials en funció de la seva capacitat econòmica és un tractament que no contradiu el principi d'igualtat reconegut a l'article 14 CE (entre d'altres, STC 34/1981, de 10 de novembre; 68/1982, de 22 de novembre; 49/1983, d'1 de juny i 19/1987, de 17 de febrer).

Tampoc no contradiu en el precepte comentat les prescripcions de la Llei 33/1991, de taxes i preus públics de la Generalitat, o les normes bàsiques estatals, en establir la possibilitat de fixar un preu públic com a contraprestació dels serveis socials, per les raons següents: 1) perquè aquests serveis no són de sol·licitud o recepció obligatòria per part dels administrats (vegeu art. 6 d'aquest projecte de llei); 2) perquè són susceptibles de ser prestats o realitzats pel sector privat com es demostra per la lectura de l'article 25 del mateix projecte i de l'article 12 de la Llei de serveis socials, de 27 de desembre de 1985; 3) perquè no impliquen intervenció en l'actuació dels particulars ni qualsevol altra manifestació d'autoritat i 4) perquè tampoc no ha estat declarada la reserva en favor del sector públic per la normativa en vigor.

Cal dir que la possibilitat de fixar preus públics de cost inferior al servei és recollida a l'article 45.3 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, i en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat ja ho estableix l'article 26.2 de la Llei 33/1991, de 24 de desembre, de taxes i preus públics de la Generalitat. Per tant, es pot afirmar que allò que disposa l'apartat tercer de l'article 29 també s'ajusta a l'ordre competencial.

Pel que fa a l'apartat 2, s'ha de dir, atès el que s'ha exposat anteriorment so-

bre el principi d'autonomia local, que la referència feta a la Llei 33/1991, de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, tan sols podrà tenir aplicació en l'àmbit integrat pel conjunt de sectors regionals de serveis socials prestats directament per l'Administració de la Generalitat, però mai quan es tracti de serveis socials prestats per les corporacions locals. «És l'administració que presta el servei la que valorarà la concurrència de les condicions que es requereixen per a l'exigència dels preus públics (art. 29.1 i 3) tenint en compte que, pel que fa a les corporacions locals, els serà d'aplicació la seva normativa específica, ja que pel propi contingut del precepte que examinem i, en coherència amb la Llei 33/1991, de 24 de desembre, de taxes i de preus públics de la Generalitat de Catalunya, aquesta norma només és d'aplicació als serveis que són competència de la Generalitat i dels organismes que en depenen.»

Fonament VI:

Disposició addicional tercera:

«Cap administració pública no pot reduir el contingut assistencial que està gestionant, a menys que sigui per integrar els seus serveis o establiments per mitjà de conveni de cooperació interadministrativa en una altra administració.»

Aquesta disposició conté una prohibició condicionada i estén el seu àmbit de regulació a totes les administracions competents en matèria d'assistència social. Això obliga a comprovar la seva adequació a l'ordre constitucional i estatutari.

Cap objecció no es pot oposar al fet de la seva plena aplicació als serveis socials gestionats per la mateixa Generalitat. Una altra qüestió és si respecta el principi d'autonomia local.

El projecte de llei objecte del dictamen no distingeix, a la disposició addi-

cional tercera, entre municipis de més i de menys de 20.000 habitants, per la qual cosa hem d'entendre que el seu àmbit d'aplicació abasta ambdues categories d'entitats locals. Això fa que l'esmentada disposició addicional estigui obligant, d'una banda, els municipis de menys de 20.000 habitants que han decidit prestar algun tipus de servei social sense estar obligats a fer-ho a mantenir per sempre aquest nivell de prestació, i, d'altra banda, els municipis de més de 20.000 habitants que, en compliment del que disposa l'article 26.1.c de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, han posat en funcionament serveis socials que, fins i tot, poden anar més enllà dels mínims a què obliga el mateix projecte de llei que estem examinant, a mantenir igualment aquest nivell de prestació.

Si bé aquesta previsió, pel que fa als municipis de més de 20.000 habitants, no sembla respectar gaire la coherència interna de la Llei, no s'hi pot objectar res des del punt de vista constitucional, atès que, com s'ha exposat al fonament III, és la llei sectorial —el projecte que se'ns consulta— la que ha de determinar l'àmbit prestacional obligatori dels municipis.

«La congelació que resulta de la disposició addicional que tractem, la qual converteix en obligatoris per a alguns municipis els serveis que estiguin prestant actualment, per aquesta única circumstància, no és coherent amb la lògica que resulta de l'article 8.2 del projecte de llei sobre el qual dictaminem. En efecte, pel que fa als municipis de menys de 20.000 habitants en aquest precepte es contemplen expressions com «podran constituir» i «vulguin promoure», que són respectuoses amb la seva capacitat de decisió, és a dir, amb la seva respectiva autonomia. El projecte de llei objecte d'aquest dictamen estableix que aquell conjunt de municipis de fins a 20.000

habitants que gaudeixin de la capacitat necessària, podran prestar, sempre *voluntàriament*, els serveis socials d'atenció primària o bàsics (col·lectivament o singularment) que estimin necessaris. D'altra banda, també cal destacar que els mínims que preveu aquesta disposició poden ser diferents per a cada ajuntament, ja que els serveis que s'han anat creant a cada un d'ells responen a diverses circumstàncies.» D'acord amb la doctrina continguda en la STC 49/1988, de 22 de març (FJ 13), es pot afirmar que la disposició addicional tercera introdueix una contradicció pel que fa als municipis de menys de 20.000 habitants i possibilita, a més, que aquests supòsits desiguals siguin tractats de forma igual. Per tant, la previsió feta en aquesta disposició vulnera el principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics que estableix l'article 9.3 CE, car obliga els municipis de menys de 20.000 habitants a mantenir una sèrie de serveis socials que en el règim general previst en el mateix projecte de llei no tenen la consideració d'obligatoris.

Pel que fa a les esmenes presentades, la que propugna la supressió d'aquesta disposició addicional és correcta des del punt de vista constitucional i estatutari i la que pretén la modificació del text introduint l'expressió «d'acord amb les competències que li atribueix aquesta llei» millora el text fent-lo compatible amb les previsions constitucionals en restablir la coherència entre aquesta disposició i els articles 8 i 9 del mateix projecte.

Conclusió:

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

Primer. Els articles 28 i 29 del projecte de llei d'administració institucional, de descentralització, desconcentració i de

coordinació del Sistema Català de Serveis Socials s'ajusten a l'ordre constitucional i estatutari d'acord amb el que s'ha exposat als fonaments IV i V.

Segon. La disposició addicional tercera del mateix projecte de llei és inconstitucional per les raons exposades al fonament VI.

Dictàmens emesos a sol·licitud del govern de la Generalitat de Catalunya en el període gener-juny de 1994.

Dictamen núm. 191, emès el 7 de juny de 1994 (Recurs d'inconstitucionali-

tat). Entitats de crèdit (Llei 3/1994, de 14 d'abril).