

ACTIVITAT NORMATIVA,
JURISPRUDENCIAL
I CONSULTIVA

1. INSTITUCIONS DE L'ESTAT

1.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA ESTATAL

A cura de Francesc de Carreras

Llei orgànica 2/1997, reguladora de la clàusula de consciència dels professionals de la informació (BOE núm. 147, de 20 de juny de 1997).

Després de més de vuit anys d'ençà que es va aprovar la Constitució espanyola de 1978, el legislador ha desenvolupat el dret dels professionals de la informació a la clàusula de consciència, reconeguda a l'apartat 1, lletra *d*, de l'article 20 de la norma fonamental. Per la seva incardinació en el text constitucional, es tracta d'un dret fonamental configurat com un element constitutiu del també dret fonamental a rebre i comunicar informació i que gaudeix, per tant, de les garanties jurisdiccionals i institucionals pròpies dels drets reconeguts a la secció 1a, capítol II, títol I CE, i d'entre elles, l'exigència de regulació per llei orgànica.

Malgrat la seva aplicabilitat directa com a dret fonamental, era necessària una configuració legal del seu contingut essencial tot i que ja trobava un cert suport en la legislació laboral vigent, concretament als articles 49.10 i 50.1.a de l'Estatut dels treballadors. Cal advertir, a més, que els codis deontològics de la professió periodística o els estatuts de redacció han estat útils per aconseguir una aproximació al concepte de la clàusula de consciència en el moment de ser aplicada, com també les elaboracions doctrinals, els antecedents de dret comparat i els debats parlamentaris dels constituents.

Com estableix l'exposició de motius, la Llei orgànica 2/1997 segueix la doctrina del Tribunal Constitucional, que insta els poders públics, i, per tant, el Parlament, a dur a terme «accions positives en la defensa dels drets fonamentals, assegurant la imprescindible complementarietat dels valors constitucionals de llibertat i igualtat». La Llei orgànica precisa, en conseqüència, el contingut del dret a la clàusula de consciència per tal d'assegurar-ne l'exercici correcte per part dels professionals de la informació, i proporcionat a la llibertat d'expressió i al dret a la informació un instrument jurídic imprescindible que en garanteixi l'exercici en un estat social i democràtic de dret.

Els elements que delimiten la Llei orgànica 2/1997 tenen un doble punt de partida: la consideració del periodista com a agent social de la informació que exerceix el seu treball en el marc de la Constitució i la llei, i la concepció de les empreses de comunicació com a entitats que participen en l'exercici d'un dret constitucional, que és condició necessària per a l'existència d'un règim democràtic. El seu article primer defineix el dret a la clàusula de consciència com un dret dels professionals de la informació que té per objecte garantir la inde-

pendència en el desenvolupament de la seva funció professional. A tal efecte, l'article segon de la Llei orgànica estableix els supòsits en els quals els professionals de la informació tenen dret a sol·licitar la rescissió de la seva relació jurídica amb l'empresa de comunicació en què treballen.

El primer supòsit consisteix en un canvi substancial de l'orientació informativa o línia ideològica del mitjà de comunicació on presten els seus serveis professionals. En aquest sentit, en el moment en què un periodista s'integra en un mitjà informatiu es crea una relació obligatòria per la qual el professional de la informació es compromet a prestar un servei per compte de l'empresari a canvi d'un determinat salari o remuneració. L'empresa periodística té, des de la seva constitució, uns principis editorials que fixa l'empresari, que és a qui correspon la seva organització i direcció, de manera que el periodista assumeix un compromís, encara que mínim, de respecte a la línia editorial de l'empresa. Nogensmenys, això no significa que els poders de direcció i de distribució de feina de l'empresari arribin fins al punt que el compliment del contracte celebrat impliqui la renúncia a la pròpia ideologia o a la llibertat de consciència. En definitiva, fins a l'extrem de degradar la dignitat del professional periodista, fent-lo renunciar a la seva llibertat de pensament o ideològica. Es tracta d'una situació de conflicte d'interessos igualment dignes de protecció. D'una banda, la constitució d'una empresa periodística com a manifestació del dret a la llibertat d'empresa. Efectivament, l'existència d'empreses periodístiques que representen diferents orientacions ideològiques és imprescindible per poder parlar de pluralisme social en els mitjans de comunicació.

D'altra banda, el dret a la llibertat d'informació del periodista des d'una dimensió interna o de la consciència que afecta no només el seu titular sinó també els ciutadans, en la mesura que els garanteix el dret a rebre una informació veraç i permet crear una opinió pública lliure. El dret a la clàusula de consciència és fruit de la ponderació prèvia d'aquests interessos en conflicte. No és un dret d'autonomia o abstenció de l'Estat sinó que, ans al contrari, comporta la intervenció de l'Estat en les relacions contractuals entre els particulars. Consisteix en la introducció d'una clàusula individual en el contracte de treball a favor del periodista, que li permet rescindir unilateralment la relació jurídica que l'uneix amb l'empresa editorial del mitjà, quan el compliment de les obligacions contractuals atempti contra els seus interessos morals o ètics. Com que tot dret fonamental és irrenunciable, haurà de figurar en tots els contractes de prestació de serveis signats entre el professional periodista i l'empresa propietària del mitjà informatiu. Conseqüentment, es consideren nuls tots els pactes que tendeixin a la seva exclusió.

Cal ressaltar que perquè es produeixi la situació de tensió entre les obligacions derivades del contracte i la dimensió ètica del periodista en l'exercici de la seva professió és necessari que el canvi d'orientació sigui «substancial». És a dir, d'una entitat tal que violenti realment els interessos morals o ètics del periodista i que justifiqui que, per poder solucionar el conflicte, hagi d'entrar en joc el mecanisme de la clàusula de consciència.

Un segon supòsit que preveu la Llei orgànica és que l'empresa traslladi al periodista a un altre mitjà del mateix grup que pel seu gènere o línia suposi una ruptura patent amb l'orientació profes-

sional de l'informador (art. 2.1. *b*). Aquest últim cas sembla estar més relacionat amb la reputació o imatge del periodista en l'exercici de la seva professió que amb la dimensió ètica o moral. S'entén que aquesta ruptura també ha de ser d'una importància tal que justifiqui l'aplicació de la clàusula de consciència.

En tot cas, si té lloc algun d'aquest dos supòsits que habiliten l'exercici del dret a la clàusula de consciència, la conseqüència és que el periodista podrà rescindir el contracte i obtenir una indemnització no inferior a la pactada contractualment o, si no n'hi ha, a l'establerta per la llei en el cas de comiat improcedent (art. 2.2). La filosofia és equiparar aquestes dues possibles situacions a una alteració de les condicions contractuals susceptible de configurar-se com un incompliment per part de l'empresa, i no pas com una deslleialtat del treballador.

Finalment, l'article 3 de la Llei orgànica 2/1997 ofereix una altra solució en el cas de conflicte entre empresa i treballador que no arriba a l'extrem de la rescissió del contracte i que pot resultar útil en el desenvolupament diari de la relació de prestació de serveis en el si de l'empresa informativa. Està pensada per

solucionar situacions de conflicte puntuals i consisteix en la facultat que tenen els professionals de la informació de negar-se a participar en l'elaboració d'informacions contràries als principis ètics de la comunicació, sense que això pugui comportar sanció o perjudici. La negativa de caràcter puntual haurà de ser motivada i en tot cas podrà basar-se en els principis recollits en els codis deontològics de la professió. Aquesta previsió constitueix una excepció al que preveu la normativa laboral, en la qual la desobediència en el treball configura una de les causes del comiat disciplinari; és a dir, l'incompliment per part del treballador de les instruccions de l'empresari en l'exercici regular de les seves facultats directives (art. 54.2. *b* ET). La jurisprudència laboral únicament obria una porta a la regulació que ara es comenta, en exigir que la desobediència, a més de greu i culpable, sigui injustificada.

En definitiva, es tracta un cop més de reforçar la garantia d'una opinió pública lliure i d'establir els requisits que permetin l'exercici del periodisme en condicions que garanteixin l'objectivitat i el pluralisme informatiu.

M. Àngels Arróniz

Llei 2/1997, de 13 de març, reguladora de la conferència per a assumptes relacionats amb les comunitats europees (BOE núm. 64, de 15 de març de 1997).

El procés d'integració europea planteja la necessitat de la participació efectiva de les comunitats autònomes tant en la fase de formació de la voluntat de l'Estat en el si de les comunitats europees, com en la d'aplicació del dret comunitari europeu. En altres paraules, en el mateix desenvolupament del procés de construcció europea. Una de les

fórmules que obeeix a la col·laboració indispensable entre les comunitats autònomes i l'Estat, en el pla dels poders executius i en relació amb la integració europea, s'ha anat consolidant a través d'un òrgan de diàleg i cooperació, constituït l'any 1988, la Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees. Abans d'entrar, però,

en l'anàlisi d'aquest òrgan d'acord amb el que estableix la Llei 2/1997, cal fer una breu referència als seus antecedents més immediats. En aquest sentit, la mateixa Conferència, un cop demostrada la seva utilitat com a mecanisme de cooperació i resolució en comú d'algunes de les qüestions que plantejava la participació efectiva de les comunitats autònomes en l'àmbit dels assumptes relacionats amb les comunitats europees, va adoptar l'Acord de la seva institucionalització en la reunió de 29 d'octubre de 1992,¹ i el va completar el dia 14 de juny de 1994 per un altre Acord que aprovava el seu reglament interior.²

En conseqüència amb la naturalesa política de l'Acord d'institucionalització, i en paraules del seu propi text, «la voluntat que es manifesta en la seva formalització resta subjecta exclusivament al manteniment d'aquesta», la qual cosa significava que les seves possibilitats d'èxit depenien, per tant, de la voluntat política de les parts. Paral·lelament, la Conferència va adoptar també un Acord important el 30 de novembre de 1994, sobre la participació de les comunitats autònomes en els afers comunitaris europeus a través de les conferències sectorials,³ signat per totes les comunitats autònomes llevat del País Basc. Les conferències sectorials cercaven idèntica finalitat de participació autonòmica efectiva en la solució progressiva de les qüestions que planteja l'elaboració i l'aplicació del dret i les polítiques comu-

nitàries europees de caràcter sectorial.

L'aprovació de la Llei 2/1997, per bé que és fruit d'aquesta sòlida experiència abans exposada, comporta una alteració substancial en el panorama de la cooperació en l'àmbit de les comunitats europees, ja que formalitza i regula la Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees a través d'una norma amb rang legal, i supera així el pla de la intencionalitat política. Amb caràcter general, l'exposició de motius de la Llei es remet als articles 4 de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic, i 5 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, els quals preveuen la possibilitat de convocar a nivell ministerial conferències sectorials que garanteixin la coordinació i col·laboració dels representants de l'Estat i de les comunitats autònomes en aquelles matèries en les quals hi hagi interessos o competències concurrents.

Es tracta, doncs, d'una tècnica orgànica de cooperació que haurà de desenvolupar-se dintre l'esquema constitucional de distribució de competències⁴ i que permet l'adopció d'acords formalitzats sota la denominació de conveni de conferència sectorial.

Pel que fa a l'ens que regula la Llei 2/1997, és definit com un «òrgan de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes per tal d'articular adequadament la concurrència d'aquestes en les

1. Publicat per Resolució de 4 d'octubre de 1993, de la Subsecretaria del Ministeri de la Presidència. BOE núm. 241, de 8 d'octubre de 1993.

2. Publicat per Resolució de 18 d'octubre de 1994, de la Subsecretaria de l'Estat per a Administracions Territorials. BOE núm. 269, de 10 de novembre de 1994.

3. Publicat per Resolució de 19 de març de 1995 de la Secretaria de l'Estat per a les Administracions Territorials. BOE núm. 69, de 22 de març de 1995.

4. Les competències sectorials no poden substituir els òrgans propis de les comunitats autònomes, ni les seves decisions no poden anul·lar les facultats decisòries d'aquells (STC 76/1983, de 5 d'agost, assumpte LOAPA).

qüestions pròpies de la seva participació en els afers comunitaris europeus» (art. 1.1). En particular, haurà de garantir una participació autonòmica efectiva, tant en la fase de formació de la voluntat de l'Estat davant les institucions comunitàries com en l'execució del dret comunitari. Estarà presidit pel ministre d'Administracions Públiques i constituït pels consellers designats per cada comunitat autònoma, a més d'altres membres del Govern de l'Estat competents en matèria autonòmica i europea (art. 2). El seu òrgan de suport serà la Comissió de Coordinadors d'Assumptes Comunitaris Europeus, la composició i les regles de funcionament de la qual seran establerts per la mateixa Conferència amb plena autonomia organitzativa (art. 1.3).

Respecte a les funcions assignades a la Conferència (art. 3), totes elles destinades a garantir l'esmentada participació efectiva de les comunitats autònomes en el procés d'integració europea, es poden distingir dos grans grups.

Un primer grup de funcions que, amb caràcter general, cerquen aquesta participació autonòmica bàsicament en la formació de la voluntat de l'Estat en el si de les comunitats europees, en l'execució del dret comunitari, en el compliment de les obligacions davant les institucions comunitàries i en la recepció eficaç de la informació comunitària. A aquest efecte, la Llei 2/1997 habilita la Conferència per resoldre les qüestions generals i institucionals relacionades amb les comunitats europees que es plantegin i per adoptar els procediments tècnics, les tècniques normatives, les fórmules de participació i els mecanismes d'informació que consideri oportuns.

Un segon grup de funcions es relaciona amb el funcionament de les conferències sectorials des de dos punts de vista: d'una banda, pertoca a la Conferència l'impuls i seguiment de l'esmentada participació de les comunitats autònomes en les conferències sectorials respectives o òrgan equivalent pel que fa a les polítiques o accions comunitàries que tenen incidència en les competències autonòmiques. D'altra banda, la Conferència ha de suplir el paper de les conferències sectorials en assumptes relacionats amb polítiques o accions comunitàries que afectin les competències de les comunitats autònomes, quan no s'hagi constituït una conferència sectorial o instrument equivalent.

Per l'últim, s'ha de destacar que la disposició addicional primera de la Llei 2/1997 preveu la possibilitat d'establir instruments de cooperació de caràcter bilateral a iniciativa de qualsevol de les parts i de mutu acord, quan es tracti de la participació en assumptes relacionats amb les comunitats europees que «afectin exclusivament una comunitat autònoma o que tinguin per a aquesta una vessant singular en funció de la seva especificitat autonòmica». A partir d'aquest precepte i principalment del segon criteri que estableix, s'obre un camí flexible cap a la bilateralitat, de manera que un ús indiscriminat de la possibilitat que ofereix podria debilitar la finalitat de la conferència multilateral.

Respecte al règim de funcionament d'aquest òrgan col·legiat, la Conferència, tal com disposa l'article 4 de la Llei 2/1997, ha elaborat un reglament intern⁵ que completa definitivament aquesta regulació legal. En línies generals, el Reglament estableix l'estructura

5. Resolució de 5 d'agost de 1997 (BOE núm. 189, de 8 d'agost de 1997), la qual deroga expressament el reglament aprovat per la Conferència en la seva reunió de 14 de juny de 1994.

i composició de la Conferència (art. 1, 2, 3, 12, 13 i 14), les tècniques de desenvolupament de les seves funcions de forma detallada d'acord amb els paràmetres que anteriorment s'han exposat (art. 4 i 5) i el seu règim de funcionament intern: periodicitat i lloc de les reunions, convocatòria, ordre del dia, quòrum d'assistència i de votació, forma i efectes dels acords adoptats i funcionament dels diferents òrgans en què s'estructura la Conferència (art. 6 a 11).

Com a aspecte organitzatiu d'interès es destaca l'estructuració de la Conferència en tres òrgans: el Ple, la Comissió de Coordinadors d'Assumptes Comunitaris Europeus i els Grups de Treball. Pel que fa a la Comissió de Coordinadors, en forma part, entre d'altres membres del Govern de l'Estat i els representats de les comunitats autònomes, el Conseller per a Assumptes Autònoms en la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea, òrgan aquest de creació recent pel Reial decret 2105/1996, de 20 de setembre. La Comissió de Coordinadors, que prepara els treballs de la Conferència, podrà reunir-se amb els responsables de les diferents administracions públiques o experts que consideri que millor poden contribuir a l'acompliment de les funcions que té encomanades.

En el capítol del Reglament referit a les funcions s'enumeren un conjunt de tècniques de cooperació que la Conferència utilitzarà en el desenvolupament de les seves funcions per tal d'assolir una major eficàcia en el seu àmbit ma-

terial i funcional d'actuació. També fa referència a les actuacions concretes que durà a terme la Conferència per tal de garantir, en el si de les conferències sectorials, la participació efectiva de les comunitats autònomes en els assumptes comunitaris europeus.

Finalment, pel que fa als acords que pot adoptar la Conferència, només tindran efectes vinculants per als membres que hagin votat favorablement, tot i que, en cas contrari, les comunitats autònomes que no hagin expressat el seu vot favorable també podran adherir-s'hi amb posterioritat.

En definitiva, les comunitats autònomes, com a titulars d'una autonomia de naturalesa política per a la gestió dels seus propis interessos, es troben no només interessades, sinó també directament afectades per l'activitat que duen a terme les comunitats europees. És per tant imprescindible l'establiment de mecanismes que permeten, com s'ha dit, la participació efectiva de les comunitats autònomes en l'àmbit europeu, sia a través del Senat —fins ara en aquest sentit poc operatiu—, sia a través d'ens com el Comitè de Regions, establint òrgans de seguiment de l'activitat de les institucions europees, etc. La Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees és un d'aquests mecanismes i el seu establiment per Llei és un altre pas endavant gens menyspreable.

M. Àngels Arróniz

Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat (BOE núm. 90, de 15 d'abril de 1997).

1. La Llei d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat (en endavant LOFAGE), és una

norma cabdal en matèria d'organització administrativa. Una norma que incorpora interessants novetats en tots els

àmbits que són objecte de la seva regulació, però, entre els quals en destacariem dos: a) La reforma de l'anomenada Administració perifèrica de l'Estat, i b) La nova regulació dels «organismes públics», com a concepte que integra totes les entitats de dret públic dependents o vinculades a aquella Administració.

La breu descripció del contingut de la Llei que farem tot seguit abastarà únicament aquell aspecte que des del punt de vista autonòmic presenta un major interès, com és el nou plantejament que la LOFAGE fa dels òrgans territorials de l'Administració general de l'Estat.

En relació amb aquest tema, la LOFAGE dóna un tomb radical a l'anomenada Administració perifèrica de l'Estat, per tal d'adaptar-la —segons confessa l'exposició de motius— a la realitat de l'Estat autonòmic, i aconseguix, així, un dels objectius fixats per la Llei del procés autonòmic l'any 1983.

Per tal d'aconseguir que en el territori de cada comunitat autònoma sigui l'Administració autonòmica la que assumeixi el protagonisme administratiu, la LOFAGE reestructura l'Administració perifèrica de l'Estat, suprimeix la figura dels governadors civils i crea la dels subdelegats del govern, que depenen orgànicament dels delegats del Govern en les comunitats autònomes. D'altra banda, integrada en la Delegació del Govern tota l'estructura perifèrica de l'Estat, que serà únicament —continua dient l'exposició de motius— la necessària en funció dels diferents ritmes de transferències des de l'Estat a les comunitats autònomes.

2. La LOFAGE dedica el capítol II del títol II a regular els òrgans territorials de l'Administració general de l'Es-

tat, i es refereix en primer terme als *delegats del Govern en les comunitats autònomes*.

La regulació que d'aquesta figura fa la norma que comentem la converteix en el desplegament ordinari de l'article 154 de la Constitució, i substitueix, en aquest sentit, l'avui derogada Llei 17/1983, de 16 de novembre.

De la nova regulació destaquem, en primer lloc, el paper preponderant dels ministeris per a les Administracions Públiques i de l'Interior en la coordinació de les tasques pròpies del delegat del Govern, tasques que vénen suplementades per les que, fins a l'aprovació de la LOFAGE, exercien els governadors civils, mentre que pel que fa a les funcions que l'article 22 de la Llei atribueix als delegats del Govern, s'ha de fer esment a la major importància que es dóna a l'element coordinador i de cooperació entre les administracions públiques amb competències en el territori autonòmic, en detriment dels elements director i executor sobre els quals girava la regulació de la Llei 17/1983.

Un altre aspecte destacable de la nova regulació dels delegats del Govern és la referència explícita a les entitats locals com a nivell d'Administració, en relació amb el qual aquests alts càrrecs podran estendre les seves competències.

Les competències dels delegats del Govern es regulen d'una manera força més detallada que a la normativa precedent i incorpora com a novetats les competències que es deriven de la supressió de la figura dels governadors civils. En aquest sentit, s'atribueixen als delegats del govern:

— El nomenament dels subdelegats del Govern com a superior jeràrquic d'aquests, dirigir i coordinar la seva activitat.

- Protegir el lliure exercici dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana mitjançant el subdelegat del Govern i les forces i cossos de seguretat de l'Estat, el comandament dels quals detenen.
- Vetllar pel compliment de les competències atribuïdes constitucionalment a l'Estat i per la correcta aplicació de la seva normativa.

Així mateix, i per tal d'exercir les funcions de coordinació i cooperació amb l'Administració autonòmica, correspon als delegats del Govern participar en les comissions mixtes de transferències i en les bilaterals de cooperació, promoure la celebració de convenis de col·laboració, com també d'altres mecanismes de cooperació de l'Administració general de l'Estat amb la comunitat autònoma, mentre que en relació amb les corporacions locals, poden promoure la celebració de convenis de col·laboració.

Finalment, per al millor compliment de la funció directiva i coordinadora dels delegats del Govern, es crea a cada una de les comunitats autònomes pluriprovincials una comissió territorial presidida pel delegat del Govern i integrada pels subdelegats.

3. Pel que fa als *subdelegats del Govern en les províncies*, figura que d'alguna manera ve a substituir els governadors civils, es preveu que estenguin les seves funcions a cada província, sota la dependència immediata del delegat.

Els subdelegats, que no existiran en les comunitats autònomes uniprovincials, no tenen la consideració d'alt càrrec, sinó que seran nomenats pel delegat del Govern mitjançant lliure designació entre funcionaris de carrera de l'Estat, les comunitats autònomes o les entitats locals.

En relació amb les funcions que l'article 29.2 de la LOFAGE atribueix als subdelegats, constatem que aquestes són clarament complementàries de les que la mateixa Llei atorga als delegats del Govern, assumint, en les províncies en què no radiqui la seu de la Delegació del Govern, sota la direcció i la supervisió del delegat, les tasques de garantia de seguretat ciutadana i protecció civil, com també la direcció de les forces i cossos de seguretat de l'Estat a aquest efecte.

4. A més dels subdelegats del Govern, la LOFAGE crea la figura dels *directors insulars de l'Administració general de l'Estat*, que podran existir en aquelles illes en què així es determini reglamentàriament.

Els directors insulars seran funcionaris nomenats per lliure designació pel delegat del Govern, que dependran jeràrquicament d'aquest o del subdelegat del Govern, quan existeixi, i que tindran les mateixes competències que la LOFAGE atribueix als subdelegats del Govern en les províncies.

La secció 3a del capítol que examinem regula l'estructura dels serveis perifèrics de l'Administració de l'Estat, essent encapçalada per un article que estableix l'objectiu de simplificar, per tal de donar compliment als principis constitucionals d'eficàcia i d'economia de la despesa pública, l'estructura de l'Administració perifèrica de l'Estat, en funció de les competències transferides o delegades a les comunitats autònomes.

En aquest sentit, s'adscriuen les delegacions del Govern al Ministeri d'Administracions Públiques i es preveu que les delegacions s'organitzin en àrees funcionals, alhora que es remet a un Reial decret la regulació concreta de l'estructura de delegacions i subdelegacions.

D'altra banda, s'integren en les delegacions del Govern tots els serveis territorials de l'Administració general de l'Estat i els seus organismes autònoms, llevat d'aquells casos que, per tal d'aconseguir donar compliment al principi constitucional d'eficàcia, sigui aconsellable la seva dependència directa dels òrgans centrals corresponents.

Pel que fa a aquests serveis no integrats, l'article 34 de la LOFAGE es re-

met a un Reial decret perquè reguli la seva organització. Específicament, l'article 35 disposa que tot i que dependran de l'òrgan central competent sobre el sector d'activitat en relació amb el qual exerceixin les seves funcions, s'estableix una obligació de col·laboració amb els delegats i subdelegats del Govern per facilitar la direcció efectiva dels serveis estatals.

Xavier Bonet

Reial decret llei 7/1997, de 14 d'abril, pel qual s'aproven els percentatges de participació de les comunitats autònomes en els ingressos de l'Estat per al quinquenni 1997-2001 (BOE núm. 90, de 15 d'abril de 1997).

1. Introducció

L'art. 13 LOFCA disposa, entre d'altres qüestions, que el percentatge de participació de les comunitats autònomes en els impostos estatals no cedits ha de ser negociat i en qualsevol cas s'ha d'aprovar per llei. En conseqüència, un cop fixats per les respectives comissions mixtes els percentatges de participació que corresponen a cadascuna de les comunitats autònomes, se'n fa necessària l'aprovació mitjançant una norma amb rang legal.

Ordinàriament correspon a la Llei de pressupostos generals de l'Estat reflectir el resultat assolit en aquestes comissions, com també dotar els crèdits que resultin a favor de cada comunitat autònoma per aplicació d'aquests percentatges. No obstant això, després de les importants modificacions legislatives¹ introduïdes a conseqüència de l'Acord del Consell de Política Fiscal i

Financera (en endavant ACPFF) de 23 de setembre de 1996, pel qual s'estableix el «Model per a l'aplicació del sistema de finançament de les comunitats autònomes per al quinquenni 1997-2001», no va ser possible que es recollissin tals percentatges de participació en el moment d'aprovació de l'esmentada Llei, ja que fins en aquell moment les comissions no es van poder reunir materialment.

Com a solució transitòria, l'art. 82 de la Llei 12/1996, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 1997, es limita en primer lloc a dotar globalment un crèdit en la Secció 32, destinat a la cobertura financera dels lliuraments a compte que s'hagin d'efectuar per aplicació del nou sistema. S'arbitra, per tant, una situació transitòria que consisteix en la concessió de bestretes de tresoreria que posteriorment són cancel·lades a càrrec dels crèdits finalment aprovats.

1. En particular, i a conseqüència d'aquest acord, s'han aprovat la Llei orgànica 3/1996, de 27 de desembre, de modificació parcial de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes, i la Llei 14/1996, de 30 de desembre, de cessió de tributs de l'Estat a les comunitats autònomes i de mesures fiscals complementàries.

En segon lloc, en els seus art. 83 i 84 es recullen les regles per determinar el finançament de les comunitats autònomes per al 1997 atenent que hagin o no acceptat el nou acord. Per a aquelles que l'acceptin, l'art. 83 estableix les regles per determinar tant els lliuraments a compte com la liquidació definitiva corresponents a la participació i ingressos de l'Estat i la participació territorialitzada de l'IRPF. Per a aquelles que no l'acceptin, per determinar els lliuraments a compte es remet al mètode anterior aprovat per l'ACPPF, en el qual es va establir el «Mètode per a l'aplicació del sistema de finançament de les comunitats autònomes per al quinquenni 1992-1996», i, per a la liquidació definitiva, aquell que finalment hagin acordat les corresponents comissions mixtes.

Al mateix temps, els art. 83 i 84 de la Llei 21/1996 també determinen com a termini per a la finalització d'aquesta situació transitòria el dia 28 de febrer de 1997, ja que aquest comprèn des de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 3/1996, de 27 de desembre, i la Llei 14/1996, de 30 de desembre, fins al final del mes següent a l'entrada en vigor d'ambdues lleis.

Doncs bé, després del termini determinat per la Llei 12/1996, el Reial decret llei 7/1997, de 14 d'abril, compleix les funcions que normalment pertocuen a la Llei de pressupostos generals de l'Estat, diferenciant el règim jurídic de la participació per a les comunitats autònomes que han acceptat el sistema i per a les que no l'han acceptat.

Per a les que han acceptat el model, l'art. 1 aprova els percentatges de participació en els ingressos territorials de l'Estat de l'IRPF i en els ingressos generals de l'Estat per al quinquenni 1997-2001 per a aquelles comunitats autònomes les comissions mixtes de les

quals hagin adoptat com a propi el nou model de finançament, com també es procedeix a l'art. 2 a dotar els crèdits per als lliuraments a compte que resultin en la Secció 32 per aplicació d'aquests percentatges. Al mateix temps, i a conseqüència del nou sistema de finançament, l'art. 5 preveu a favor d'aquestes comunitats autònomes les transferències de crèdit per dotar els lliuraments a compte per la tarifa autonòmica de l'IRPF.

En canvi, per a aquelles que no ho hagin fet, l'art. 5 d'aquest Reial decret llei determina els lliuraments a compte que cal efectuar provisionalment a favor d'Andalusia, Castella-la Manxa i Extremadura, que són les que no han arribat a cap acord.

A continuació analitzarem amb més deteniment aquests preceptes.

2. Règim aplicable a les comunitats autònomes que han acceptat l'actual model de finançament

2.1. *Tarifa autonòmica de l'IRPF*

Després de la modificació duta a terme en el règim jurídic dels tributs cedits, amb l'aprovació de la Llei 14/1996 s'ha modificat el concepte de tribut cedit mitjançant la previsió de la possibilitat d'una cessió parcial de l'IRPF a les comunitats autònomes amb l'atribució de certes competències normatives en matèria de tarifes i deduccions, amb el límit màxim del 30 % per a aquelles comunitats autònomes que han acceptat com a propi el nou model de finançament.

No obstant això, i fins que no s'hagi produït el traspàs de les competències en matèria d'educació a les comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via de l'art. 143 —traspàs que és previst que es completi el gener

de 1998—, s'ha optat per cedir el 15 % d'aquest impost a través de l'abatiment de la tarifa estatal al 85 % dels tipus de gravamen. En aquest sentit, l'art. 74 de la Llei 18/1991, de 6 de juny, de l'IRPF, preveu una tarifa general de l'impost que implica una reducció global del 15 % respecte de l'anterior, i en preve en l'art. 74 bis, una de complementària que s'aplicarà en el cas que les comunitats autònomes no hagin aprovat una tarifa autonòmica o no hagin assumit les competències normatives sobre l'impost.

Per tant, s'ha cedit a les comunitats autònomes el percentatge corresponent a la recaptació de l'IRPF obtinguda al seu territori (art. 2.1.a i 8 de la Llei 14/1996) com també l'exercici de les competències normatives (art. 13.1 de la Llei 14/1996). Tanmateix, la competència de gestió, la continua exercint l'Administració tributària estatal² en virtut de l'acord tercer, reflectit posteriorment per l'art. 14.2³ de la Llei 14/1996. Per tant, en última instància el tram autonòmic es tradueix en una transferència pressupostària estatal, ja que és a l'Estat, a qui correspon la seva liquidació, recaptació, inspecció i revisió.

Doncs bé, aquesta qüestió es reflecteix a l'art. 5 del Reial decret llei 8/1997, quan es preveu un crèdit global de 548.830.200 milions de pessetes que

serveix per fer efectives les bestretes de tresoreria que s'efectuïn durant l'exercici pressupostari. Això és així perquè l'import del rendiment recaptador només es pot fixar un cop presentades les declaracions-liquidacions corresponents, cosa que força a establir bestretes en concepte de lliurament a compte de la liquidació definitiva.

2.2. *Percentatge de participació en els ingressos territorials de l'Estat per al quinquenni 1997-2001*

Després de l'ACPF de 20 de gener de 1992, per al quinquenni 1992-1996, es va posar de manifest la conveniència d'anar substituint l'existència d'unes finances autonòmiques nodrides fonamentalment per les transferències estatals per una altra en la qual tingués cabuda l'exercici de l'autonomia financera de les comunitats autònomes en el vessant de l'ingrés. El resultat final es va produir amb l'ACPF de 7 d'octubre de 1993, pel qual es va aprovar la fórmula de la participació autonòmica en el 15 % de la recaptació líquida territorialitzada de l'IRPF.

Malgrat que la majoria de la doctrina es va mostrar crítica durant el període anterior davant la participació territorialitzada pel fet que constituïa un mecanisme que difícilment podia fer efectiva la coresponsabilitat fiscal⁴ que

2. Una crítica contra la inexistència de l'exercici de les competències de gestió per les comunitats autònomes respecte d'aquest tram autonòmic és la de García Añoveros, J., «La financiación de las comunidades autónomas...», pàg. 47, quan afirma que la coresponsabilitat fiscal que es pretén a través de la cessió parcial de l'IRPF hauria d'implicar també la delegació per part de l'Estat de l'exercici d'aquesta competència.

3. Aquest article disposa que «La gestió, liquidació, recaptació i inspecció de l'impost sobre la renda de les persones físiques, inclosa la part cedida a les comunitats autònomes, com també la revisió dels actes dictats en via de gestió d'aquest impost, es durà a terme, en tot cas, pels òrgans estatals que tinguin atribuïdes les funcions respectives».

4. *Vid.* els comentaris de Casado Ollero, G., «Cuestionario sobre la coresponsabilidad fiscal», a *Perspectivas del Sistema Financiero*, 1995, núm. 51, pàg. 175-176, el qual afirma que aquest mecanisme «nada tiene que ver con la efectiva asunción de responsabilidades autonómicas en el terreno fiscal».

es pretenia amb el seu establiment, com també per la seva dubtosa reconducció⁵ a l'art. 13 de la LOFCA, l'ACPF de 23 de setembre de 1996 continua mantenint-ne l'existència, encara que amb caràcter transitori, mentre les comunitats autònomes no assumeixin totalment la capacitat normativa respecte del tram autonòmic corresponent al 30 % de l'IRPF.

No obstant això, segons l'acord primer 3.8.1 de l'ACPF de 23 de setembre de 1996, aquesta participació en els ingressos territorials de l'IRPF opera sota una denominada «condició de suficiència». Això suposa que únicament es podrà accedir a aquest tram de participació quan aquesta sigui superior a la recaptació derivada dels tributs cedits, les taxes afectes als serveis transferits i la tarifa complementària de l'IRPF, ja que aquesta participació no es pot traduir en excessos de finançament que impliqui que les comunitats autònomes hagin d'efectuar a posteriori la devolució a favor de l'Estat d'allò que hagin rebut de més. Per tal de complir aquesta exigència, la participació territorialitzada en l'IRPF pot ser modulada del 15 %, o veure's reduïda al 10 o 5 % per tal de complir aquesta exigència.

Com a conseqüència d'aquesta adopció, l'art. 1.a del Reial decret llei 7/1997 estableix percentatges diferenciats de participació que van del 15 al 5 %, i l'art. 2 realitza les oportunes transferències de crèdit per dotar els lliuraments a compte en aplicació de l'art. 83 de la Llei 12/1996, de pressupostos generals de l'Estat per al 1997.

2.3. Percentatge de participació en els ingressos generals de l'Estat

La necessitat de revisió del percentatge de participació en els ingressos de l'Estat es produeix com a conseqüència de l'aplicació de l'art. 13.3 LOFCA, d'acord amb el qual aquest serà revisat quan, entre d'altres supòsits, es produeixi la cessió de nous tributs. A més, també quan hagin transcorregut 5 anys i l'Estat i la comunitat autònoma així ho sol·licitin.

En aquest supòsit concorren prèviament ambdues circumstàncies; d'una banda, s'ha produït la cessió de nous tributs com a conseqüència de la modificació de l'art. 11 de la LOFCA, com també ha finalitzat el quinquenni 1992-1996, qüestió per la qual l'ACPF de 23 de setembre de 1996 procedeix a es-

*que exigiria la atribución a las comunidades autónomas de las competencias normativas y administrativas necesarias suficientes para obtener de sus ciudadanos ingresos fiscales que hagan posible el pleno ejercicio de sus competencias materiales. Sin la atribución a las comunidades autónomas de poderes y competencias normativas en materia fiscal (para decidir los ingresos tributarios que desean obtener de sus ciudadanos para financiar sus necesidades de gasto), la apelación a la corresponsabilidad fiscal no dejará de ser sino un flatus voci o, a lo sumo, un mero artificio verbal para crear otra ilusión financiera: la percepción social de la conexión entre los ingresos recaudados por IRPF y el gasto autonómico». Vid. també Falcón Tella, R., «Cuestionario sobre corresponsabilidad fiscal», de la mateixa obra, pàg. 173, quan afirma que «dificilmente puede entenderse como un verdadero mecanismo de corresponsabilidad fiscal, en la medida en que las comunidades autónomas no asumen en modo alguno el coste político de establecer un tributo». En el mateix sentit, el consideren com un instrument que dèbilment pot fer efectiva la coresponsabilitat fiscal Ramallo Massanet, J., i Zornoza Pérez, J., «Sistema y modelos de financiación autonómica», *Perspectivas...*, pàg. 27, i Solé Estalella, J. A., «Introducción a la corresponsabilización fiscal de las comunidades autónomas», HPE, 1992, núm. 22, pàg. 209 i ss.*

5. Vid. Ramallo Massanet, J., i Zornoza Pérez, J., «Sistema y modelos...», *Perspectivas ...*, pàg. 39 i seg.

tablir el mètode per a la determinació d'uns nous percentatges.

En aquest sentit, des del model transitori de finançament, la recaptació derivada dels tributs cedits s'ha considerat com un ingrés a compte del cost efectiu, i es resta d'aquest cost per determinar el percentatge de participació en els ingressos de l'Estat. Amb aquest últim ACPFF també s'estableix que la participació en els ingressos de l'Estat actua com a mecanisme de tancament del sistema. Això implica que només es podrà accedir a la participació en els ingressos de l'Estat quan la suma de la recaptació derivada dels tributs cedits, i la participació territorialitzada corresponent, no siguin suficients per complir la restricció inicial prevista al punt 3.4 de l'Acord primer, conforme a la qual la comunitat autònoma no pot percebre menys ingressos que els que percebia el 1996 amb l'anterior sistema de finançament.

En suma, la participació en els ingressos generals de l'Estat actua per suplir les necessitats de finançament quan no sigui possible la resta de mecanismes del sistema.

En conseqüència, l'art. 1.b relaciona els percentatges de participació aprovats per les comissions mixtes. Al mateix temps l'art. 3 aprova les transferències de crèdit que s'han d'efectuar a favor de les comunitats autònomes en aplicació de les regles previstes a l'art. 83 de la Llei 12/1996, que preveu que aquest percentatge s'ha d'aplicar sobre els ingressos pressupostats per l'Estat el 1997 pels impostos directes i indirectes (exclosos els susceptibles de cessió, les quotes de la Seguretat Social i les cotitzacions per atur). Amb això es continua mantenint la base que cal tenir en compte per calcular el corresponent percentatge previst durant el quinquenni anterior, tot i que ha de ser rein-

terpretada a la vista de l'actual regulació de l'art. 11 de la LOFCA, que amplia els impostos susceptibles de cessió.

3. Règim aplicable a aquelles comunitats autònomes que no han acceptat el model

La problemàtica que planteja la inexistència d'un acord entre l'Estat i les comunitats autònomes rau en el fet que el nostre ordenament no s'ha ocupat de regular la solució dels conflictes entre ells amb motiu de la fixació del percentatge de participació en els impostos estatals no cedits.

Com dèiem a l'inici de la nostra exposició, l'art. 13.1 LOFCA exigeix que aquest percentatge s'hagi de negociar sense preveure els procediments jurídics o les vies de solució en el cas que la negociació no es tradueixi en acords concrets.

I tampoc no es pot dir que l'Estat sigui el qui en última instància hagi de decidir-ne l'establiment sobre la base que l'art. 13 de la LOFCA preceptua que «en qualsevol cas» aquest percentatge ha de ser establert per una llei estatal. Creiem, ans al contrari, que el fet que el percentatge de participació hagi de ser negociat impedeix tant que l'Estat imposi aquest percentatge com que ho facin les comunitats autònomes.

Per tant, en aquest supòsit estem davant un buit normatiu cobert per l'art. 84 de la Llei 12/1996, de pressupostos generals de l'Estat per al 1997, en establir que la fixació dels lliuraments a compte d'aquest percentatge s'han d'efectuar conforme a l'ACPFF de 20 de gener de 1992, que va aprovar el model de finançament per al quinquenni 1992-1996, en els seus termes originals, això és, sense comprendre la partici-

pació territorialitzada de l'IRPF per l'ACPFF de 7 d'octubre de 1993, ja que aquell va ser el darrer procediment en què les parts van estar d'acord.

Per tant, es pot extreure que només es pot atribuir la participació en la recaptació territorialitzada de l'IRPF a les comunitats autònomes, les comissions mixtes de les quals hagin adoptat com a propi el model de finançament actual i, en conseqüència, hagin assumit la competència per establir en el seu territori la tarifa complementària de l'IRPF.

En espera que les corresponents co-

missions mixtes es decantin pel sistema de finançament actual o bé per l'anterior, sense incloure en aquest supòsit la possibilitat d'optar per la participació territorialitzada, l'art. 4 del Reial decret llei 7/1997, de 14 d'abril, efectua els lliuraments a compte de la participació en els ingressos de l'Estat per a les comunitats autònomes d'Andalusia, Castella-la Manxa i Extremadura, que no han acceptat el nou sistema, amb la consegüent interposició dels recursos d'inconstitucionalitat respectius.

Susana Campuzano

1.2. ADMINISTRACIÓ DE L'ESTAT

A cura de Joan Manuel Trayter

Disposicions diverses

Reial decret 1573/1996, de 28 de juny, pel qual es modifica el Reial decret 2193/1995, de 28 de desembre, pel qual s'estableixen les normes bàsiques per a l'accés i la provisió de llocs de treball en el cos d'inspectors d'educació i la integració en aquest dels actuals inspectors (BOE núm. 157, de 29 de juny).

Reial decret 1375/1996, de 7 de juny, pel qual es modifica el Reial decret 434/1990, de 30 de març, pel qual s'estableixen les condicions sanitàries aplicables al comerç intracomunitari d'animals vius de l'espècie bovina i porcina (BOE núm. 161, de 4 de juliol).

Reial decret 1539/1996, de 21 de juny, pel qual es permet el canvi de matrícula dels vehicles de motor, i es modifica l'article 209 del Codi de circulació (BOE núm. 153, de 25 de juny).

Reial decret 1638/1996, de 5 de juliol, pel qual es modifica el Reial decret 1816/1991, de 20 de desembre, sobre transaccions econòmiques amb l'exterior (BOE núm. 165, de 9 de juliol).

La modificació esmentada és l'adaptació a la interpretació de la Unió Europea sobre llibertat de moviments de capitals, mitjançant la substitució de l'exigència d'autorització prèvia per a

l'exportació física de moneda metàl·lica, bitllets de banc o xecs bancaris al portador de més de cinc milions de pessetes, per una mera declaració.

És a dir, el Reial decret 1816/1991, de 20 de desembre, sobre transaccions econòmiques amb l'exterior, establia en l'article 4 l'exigència d'autorització prèvia per a l'exportació física de moneda metàl·lica, bitllets de banc i xecs bancaris al portador d'un import superior a 5.000.000 de pessetes.

Ara bé, la Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, de 23 de febrer de 1995 (assumptes acumulats C-358/93 i C-416/93), i la Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, de 14 de desembre de 1995 (assumptes acumulats C-163/94, C-165/94 i C-250/94) han declarat contrari al dret comunitari el mencionat requisit de l'autorització prèvia. En conseqüència, es modifica el Reial decret citat amb la finalitat d'adaptar-lo plenament a la interpretació de les normes de la Unió Europea sobre llibertat de moviments de capitals, suprimint l'esmentada exigència d'autorització prèvia i substituint tal exigència per la de la mera declaració.

D'altra banda, l'eliminació de l'exigència d'autorització prèvia implica la desaparició d'un dels elements integrants del tipus penal especificats en l'article 6 de la Llei 40/1979, de 10 de

desembre, modificada per la Llei orgànica 10/1983, de 16 d'agost, de manera que l'omissió de l'obligació de declaració prèvia que s'exigeix ara, a l'empara d'allò que estableix l'article 10 de la citada Llei 40/1979, constitueix un supòsit d'infracció administrativa.

Reial decret 1907/1996, de 2 d'agost, sobre publicitat i promoció comercial de productes, activitats o serveis amb pretesa finalitat sanitària (BOE núm. 189, de 6 d'agost).

Reial decret 1784/1996, de 19 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del Registre mercantil (BOE núm. 184, de 31 de juliol).

Aquest nou text inclou, juntament amb la major part de l'antic codi que es manté, les novetats de la legislació recent i l'experiència de l'aplicació del vigent fins ara.

Reial decret 1846/1996, de 26 de juliol, pel qual es modifica el Reial decret 1084/1991, de 5 de juliol, sobre societats anònimes esportives (BOE núm. 181, de 27 de juliol).

Reial decret 1720/1996, de 12 de juliol, pel qual es modifica el Reial decret 224/1994, de 14 de febrer, pel qual es crea el Consell Assessor del Medi Ambient (BOE núm. 192, de 9 d'agost).

Reial decret 2067/1996, de 13 de setembre, pel qual es modifica el Reial decret 1398/1995, de 4 d'agost, pel qual es regula el sorteig per a la formació de les llistes de candidats a jurats (BOE núm. 223, de 14 de setembre).

Reial decret 2103/1996, de 20 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament d'assistència jurídica gratuïta (BOE núm. 231, de 24 de setembre).

La Llei 1/1996, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta, ha establert

un nou sistema de justícia gratuïta orientat a facilitar, a qui acrediti insuficiència de recursos per tal de dur a terme un litigi, l'obtenció d'assessorament en dret i la disposició dels mitjans professionals i materials necessaris per tal d'accedir a la tutela judicial efectiva dels seus drets i interessos legítims.

Per la seva pròpia naturalesa, les determinacions d'aquesta Llei d'assistència jurídica gratuïta són necessàriament generals i requereixen, per tal de fer que el nou sistema d'accés gratuït a l'Administració de justícia sigui plenament eficaç, el compliment i desenvolupament dels principis, regles i directrius legals per via reglamentària.

El Reial decret present es dicta a l'empara de l'habilitació conferida al Govern per la disposició final primera de la Llei 1/1996, per tal d'aprovar el Reglament general d'assistència jurídica gratuïta, i regula, a més d'altres aspectes, les normes d'organització i funcionament de les comissions d'assistència jurídica gratuïta, la normalització dels documents que han de presentar els sol·licitants d'aquesta prestació, el procediment per a l'aplicació de la subvenció, el sistema de determinació de les bases econòmiques i els mòduls de compensació a càrrec dels fons públics per a la prestació d'aquests serveis i el sistema de provisió de l'assistència pericial gratuïta.

Reial decret 1880/1996, de 2 d'agost, pel qual es regulen les agrupacions ramaderes de defensa sanitària (BOE núm. 229, de 21 de setembre).

Aquesta disposició regula, amb caràcter de normativa bàsica, les agrupacions ramaderes de defensa sanitària. Es tracta d'associacions formades per ramaders per a l'elevació del nivell sanitari-zootècnic de les seves explotacions mitjançant l'establiment i l'execució de

programes de profilaxi, lluita contra les malalties animals i millora de les condicions higièniques.

Reial decret 1994/1996, de 6 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions (BOE núm. 232, de 25 de setembre).

Els objectius de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions són protegir les condicions de competència efectiva en el mercat de les telecomunicacions, vetllar per la correcta formació dels preus en aquest mercat i exercir d'òrgan arbitral en els conflictes que sorgeixin en el sector.

Reial decret 2066/1996, de 13 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament tècnic i de prestació del servei de telecomunicacions per cable (BOE núm. 233, de 26 de setembre).

D'acord amb les previsions d'aquest Reglament, el qual té caràcter bàsic (ja que es dicta a l'empara de les competències exclusives estatals en matèria de telecomunicacions i de mitjans de comunicació social), la prestació del servei de telecomunicacions per cable i la instal·lació d'aquestes xarxes de cables s'efectuarà pels operadors de cable en règim de gestió indirecta, mitjançant concessió administrativa.

Reial decret 2176/1996, de 4 d'octubre, pel qual es regula la representació de l'Estat en la Junta de Seguretat de Catalunya (BOE núm. 243, de 8 d'octubre).

Reial decret 2242/1996, de 18 d'octubre, pel qual s'estableixen normes sobre temps de conducció i descans i sobre l'ús del tacògraf en el sector dels transports per carretera, en aplicació dels reglaments (CEE) números

3820/85 i 3821/85 (BOE núm. 259, de 26 d'octubre).

Aquesta norma es dicta per tal d'harmonitzar la nostra legislació amb el dret comunitari vigent, sens perjudici que es tracti de reglaments directament aplicables, com també concretar els aspectes en què s'ha deixat als estats membres la facultat de decisió. A més, per raons de claredat i simplicitat s'han recollit en un sol text les disposicions relatives als temps de conducció i de descans i a l'aparell que els controla en el sector dels transports per carretera.

Reial decret 2276/1996, de 25 d'octubre, pel qual es desplega el Reial decret llei 6/1996, de 7 de juny, de liberalització de les telecomunicacions, en relació amb el segon operador de telecomunicacions i amb l'ens públic de la Red Técnica Española de Televisión (Retevisión) (BOE núm. 267, de 5 de novembre).

S'aproven les normes necessàries per a la posada en funcionament del segon operador de telecomunicacions. Amb aquesta finalitat es determinen els béns i drets que s'han d'aportar a la nova societat i s'aproven les bases del contracte que s'ha de subscriure entre l'ens públic i la societat per a la continuïtat de la prestació del servei. També s'adequa el Reglament tècnic del servei de difusió de televisió i del servei portador.

Reial decret 2345/1996, de 8 de novembre, relatiu a les normes d'autorització administrativa i requisits de solvència de les societats de garantia recíproca (BOE núm. 281, de 21 de novembre).

S'hi regulen les condicions d'emissió d'obligacions per les societats de garantia recíproca com a via de finançament. Es desenvolupa el règim d'autorització administrativa per a la seva creació, com

també allò relatiu a la revocació d'aquesta autorització i les regles sobre la modificació dels estatuts socials. També es desenvolupa el règim de solvència d'aquestes societats, el qual pren com a referència les entitats de crèdit i comprèn preceptes sobre el fons de previsions tècniques, la composició dels recursos propis i el seu règim. Finalment, precisa les facultats de supervisió del Banc d'Espanya i les mesures que cal adoptar en cas d'incompliment de les regles de solvència.

Reial decret 2659/1996, de 27 de desembre, pel qual s'estableixen normes sobre les declaracions mensuals que han d'efectuar els compradors de llet i productes làctics (BOE núm. 313, de 28 de desembre).

Reial decret 2581/1996, de 13 de desembre, pel qual es modifica el Reial decret 1882/1994, de 16 de setembre, pel qual s'estableixen les condicions de sanitat animal aplicables a la posada en el mercat d'animals i productes d'aqüicultura (BOE núm. 3, de 3 de gener).

Reial decret 78/1997, de 24 de gener, pel qual es modifica parcialment el Reglament de desplegament de la Llei 50/1985, de 27 de desembre, d'incendis regionals, aprovat pel Reial decret 1535/1987, d'11 de desembre, i modificat, alhora, pels reials decrets 897/1991, de 14 de juny, 302/1993, de 26 de febrer, i 2315/1993, de 29 de desembre (BOE núm. 34, de 8 de febrer).

Amb aquesta disposició s'incorporen a la normativa específica que regula els incendis regionals les característiques de la nova autorització comunitària, que delimita les zones que poden ser assistides i els límits màxims d'ajut que es poden concedir a cadascuna d'aquestes.

Reial decret 136/1997, de 31 de gener, pel qual s'aprova el Reglament tècnic i de prestació del servei de telecomunicacions per satèl·lit (BOE núm. 28, d'1 de febrer).

Aquest Reglament fa referència únicament als satèl·lits d'òrbita geoestacionària. Pel que fa als satèl·lits d'òrbita baixa i mitjana, se seguirà el que disposin les normes que traslladin al dret intern la normativa comunitària aprovada amb aquesta finalitat.

Reial decret 39/1997, de 17 de gener, pel qual s'aprova el Reglament dels serveis de prevenció (BOE núm. 27, de 31 de gener).

S'hi tracten tots aquells aspectes que fan possible la prevenció dels riscos laborals, com a activitat integrada en el conjunt d'actuacions de l'empresa i a tots els nivells jeràrquics, a partir d'una planificació que inclou la tècnica, l'organització i les condicions de treball.

Reial decret 161/1997, de 7 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de la Caixa General de Dipòsits (BOE núm. 48, de 25 de febrer).

Aquest Reglament pretén constituir un marc general de referència en la regulació de la gestió i dels requisits de les garanties, al qual es podran remetre la resta de les normes en les quals es prevegi la necessitat de garantir alguna de les obligacions que s'hi estableixin.

Reglament núm. 40, fet públic el 13 de febrer de 1997, sobre prescripcions uniformes relatives a l'homologació de projectors per a motocicletes equipades amb motor d'explosió en relació amb les emissions de gasos contaminants pel motor, annex a l'Acord de Ginebra de 20 de març de 1958, relatiu al compliment i reconeixement recíproc de l'homologació d'equips i peces de vehicles

de motor. Inclou la sèrie 01 d'esmenes, entrades en vigor el 31 de maig de 1988, com també les correccions al text original i a l'esmentat, publicades el 12 de setembre de 1989 (BOE núm. 46, de 22 de febrer).

Reial decret 366/1997, de 14 de març, pel qual es regula el règim d'elecció de centre educatiu (BOE núm. 64, de 15 de març).

Les modificacions que s'introdueixen respecte a la normativa vigent fins ara s'orienten a aconseguir els objectius següents: ampliar les zones d'influència dels centres sostinguts amb fons públics, referir el criteri prioritari de proximitat domiciliària indistintament al domicili familiar o al lloc de feina dels pares, introduir nous criteris complementaris, tractar de manera diferenciada l'ensenyament infantil i l'obligatori respecte a l'ensenyament secundari postobligatori, reforçar la ponderació del criteri de tenir altres germans en el centre en tots els nivells de l'ensenyament obligatori i establir la possibilitat d'efectuar adscripcions múltiples entre centres d'ensenyament primari i instituts d'ensenyament secundari.

El Consell Escolar és l'òrgan competent per decidir sobre l'admissió d'alumnes en els centres públics, dins l'estricta compliment de les normes generals sobre admissió definides en aquest Reial decret. En els centres concertats els titulars seran els responsables del compliment esmentat, corresponent al Consell Escolar garantir-lo.

Reial decret 250/1997, de 21 de febrer, pel qual es modifica el Reglament sobre col·laboració de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social, aprovat pel Reial decret 1993/1995, de 7 de desembre, i el Reglament general sobre inscripció

d'empreses i afiliació, altes, baixes i variacions de dades de treballadors a la Seguretat Social, aprovat pel Reial decret 84/1996, de 26 de gener (BOE núm. 60, d'11 de març).

Alguns dels articles del Reglament esmentat s'adequen al nou marc legal en limitar l'obligació d'unitat i integritat d'assegurament a l'àmbit provincial, de manera que es permet que la seva gestió s'acosti als centres de treball. A més, s'hi afegeixen referències a l'obligació de les empreses d'associar-se o formalitzar la cobertura amb una sola entitat.

Reial decret 289/1997, de 28 de febrer, pel qual es regula el Consell Promotor del Turisme (BOE núm. 63, de 14 de març).

El Consell Promotor del Turisme permet la participació, en les funcions i activitats de l'Administració turística de l'Estat, de representants de les administracions públiques competents en matèria turística i de representants de determinats agents del sector turístic privat.

Aquest Consell va ser creat pel Reial decret 328/1995, de 3 de març, i amb ell quedà complet l'ordre bàsic de la més àmplia participació possible en la formulació de la política nacional turística.

La positiva experiència acumulada durant el període de funcionament del Consell Promotor del Turisme aconsella l'ampliació de les funcions que li corresponen, com també augmentar la representació dels empresaris del sector turístic. Amb aquestes modificacions es pretén aconseguir de forma més àmplia l'objectiu de participació i cooperació entre les administracions públiques competents en matèria turística i amb el sector turístic privat.

Pel que fa a les funcions, la disposició present estableix com a preceptius els

informes del Consell sobre els criteris bàsics i les línies generals dels plans i programes dirigits al foment del sector turístic i a la promoció i comercialització exterior del turisme espanyol.

Respecte a la composició, s'amplia de set a deu el nombre de representants dels empresaris del sector turístic, amb la finalitat d'aconseguir una major representativitat i participació d'un sector caracteritzat per la seva àmplia diversitat.

Reial decret 145/1997, de 31 de gener, pel qual s'aprova la llista positiva d'additius diferents de colorants i edulcorants per al seu ús en l'elaboració de productes alimentaris, com també les seves condicions d'utilització (BOE núm. 70, de 22 de març).

Mitjançant la present norma s'incorpora a l'ordenament jurídic intern el que preveu una directiva comunitària. Aquest Reial decret s'empara en les competències exclusives de l'Estat sobre sanitat exterior i sobre bases i coordinació general de la sanitat.

Reial decret 415/1997, de 21 de març, pel qual es crea la Comissió Nacional de Reproducció Humana Assistida (BOE núm. 70, de 22 de març).

Reial decret 404/1997, de 21 de març, pel qual s'estableix el règim aplicable a les consultes la contestació de les quals hagi de tenir caràcter vinculant per a l'Administració tributària (BOE núm. 91, de 16 d'abril).

Amb aquesta norma es concreta l'abast dels supòsits que donen dret al consultant a obtenir de l'Administració una contestació amb efecte vinculant, en funció del supòsit material, del subjecte que formula la qüestió i de les matèries sobre les quals tracti.

Reial decret 536/1997, de 14 d'abril, pel qual es modifiquen determinats ar-

ticles del Reglament de l'impost sobre la renda de les persones físiques i del Reial decret 505/1987, de 3 d'abril, i s'incorporen determinats preceptes al Reial decret 765/1995, de 15 de maig, i al Reial decret 2027/1995, de 22 de desembre (BOE núm. 98, de 24 d'abril).

Reial decret 537/1997, de 14 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de l'impost sobre societats (BOE núm. 98, de 24 d'abril).

Aquest reglament es caracteritza per tres trets bàsics: *a)* Segueix la mateixa sistemàtica dels reglaments de l'impost sobre la renda de les persones físiques i de l'impost sobre el valor afegit; *b)* Té un caràcter de refosa continuïsta respecte a la normativa vigent fins ara, i *c)* Els procediments que regula tenen naturalesa uniformista, ja que segueixen els principis inspiradors de l'actuació administrativa que recull la Constitució.

Reial decret 663/1997, de 12 de maig, pel qual es regula la composició i les funcions de l'Autoritat Nacional per a la Prohibició de les Armes Químiques (BOE núm. 114, de 13 de maig).

Reial decret 483/1997, de 14 d'abril, pel qual s'aproven els Estatuts generals del Col·legi de Registradors de la Propietat i Mercantils d'Espanya (BOE núm. 108, de 6 de maig).

Reial decret 617/1997, de 25 d'abril, de subdelegats del Govern en les províncies i directors insulars de l'Administració general de l'Estat (BOE núm. 106, de 3 de maig).

La Llei 6/1997, de 14 d'abril, de l'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat, conté com un dels seus aspectes més rellevants el nou model d'organització perifèrica de l'Administració general de l'Estat. Entre les notes característiques d'aquest nou

model destaquen la potenciació dels delegats del Govern, la integració de serveis perifèrics sota la responsabilitat d'aquells, la desaparició dels governadors civils i la creació dels subdelegats del Govern en les províncies.

Els subdelegats del Govern en les províncies es constitueixen en col·laboradors del delegat del Govern amb la finalitat que aquests puguin exercir les competències relatives als serveis de l'Administració general de l'Estat en el territori de la comunitat autònoma que la Llei els atribueix.

Amb un nivell administratiu diferent, i subordinats als subdelegats o delegats del Govern, la Llei crea, així mateix, la figura dels directors insulars de l'Administració general de l'Estat a les illes.

Aquest Reial decret present desplega els aspectes bàsics continguts en la Llei pel que fa a les dues figures esmentades i en regula l'estatut, fent possible el seu nomenament dins el termini previst en la Llei i la desaparició simultània dels governadors civils i dels delegats insulars del Govern.

Reial decret 704/1997, de 16 de maig, pel qual es regula el règim jurídic, pressupostari i financer del contracte administratiu d'obra sota la modalitat d'abonament total del preu (BOE núm. 123, de 23 de maig).

Reial decret 665/1997, de 12 de maig, sobre la protecció dels treballadors contra els riscos relacionats amb l'exposició a agents cancerígens durant la feina (BOE núm. 124, de 24 de maig).

Reial decret 738/1997, de 23 de maig, pel qual s'aprova el Reglament d'ajudes a les víctimes de delictes violents i contra la llibertat sexual (BOE núm. 126, de 27 de maig).

Reial decret 703/1997, de 16 de maig, que introdueix determinades modificacions en el Reial decret 1624/1992, de 29 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de l'impost sobre el valor afegit; en el Reial decret 2402/1985, de 18 de desembre, pel qual es regula el deure d'expedir i entregar factura que afecta els empresaris o professionals, i en el Reial decret 1041/1990, de 27 de juliol, pel qual es regulen les declaracions censals que han de presentar a efectes fiscals els empresaris, els professionals i d'altres obligats tributaris (BOE núm. 130, de 31 de maig).

Reial decret 864/1997, de 6 de juny, pel qual s'aprova el Reglament del fons procedent dels béns decomissats per tràfic de drogues i altres delictes relacionats (BOE núm. 138, de 10 de juny).

Reial decret 865/1997, de 6 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la Llei 3/1996, de 10 de gener, sobre mesures de control de substàncies químiques catalogades susceptibles de desviament per a la fabricació il·lícita de drogues (BOE núm. 138, de 10 de juny).

Reial decret 772/1997, de 30 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general de conductors (BOE núm. 135, de 6 de juny).

Reial decret 951/1997, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Reglament general per al desplegament i l'execució de la Llei 15/1994, de 3 de juny, per la qual s'estableix el règim jurídic de la utilització confinada, liberalització voluntària i comercialització d'organismes modificats genèticament, amb la finalitat de prevenir els riscos per a la salut humana i el medi ambient (BOE núm. 150, de 24 de juny).

Traspassos

Reial decret 1643/1996, de 5 de juliol, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Galícia en matèria de col·legis oficials o professionals (BO de 31 de juliol, pàg. 23647, Ar. 2121).

S'aprova l'Acord de la Comissió Mixta prevista en la disposició transitòria quarta de l'Estatut d'autonomia de Galícia, sobre traspàs de funcions de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Galícia en matèria de col·legis oficials o professionals, adoptat per part del ple de la Comissió esmentada en la seva reunió de 25 de juny de 1996 i que es transcriu com a annex del Reial decret present.

En conseqüència, queden traspassades a la Comunitat Autònoma de Galícia les funcions i crèdits pressupostaris que s'especifiquen en l'Acord mencionat.

Reial decret 1947/1996, de 23 d'agost, sobre traspàs de funcions de l'Estat a la Comunitat Autònoma del País Basc en matèria de medi ambient i abocaments (BO de 31 d'agost, pàg. 26754, Ar. 2356). Executa el conjunt d'acords de traspassos ja realitzats pel que fa al medi ambient des dels diferents àmbits sectorials relacionats amb aquesta matèria.

Reial decret 1949/1996, de 23 d'agost, sobre ampliació de serveis traspassats per l'Estat a la Comunitat Autònoma de València mitjançant el Reial decret de 24 de febrer de 1995, en matèria de provisió de mitjans materials i econòmics per al funcionament de l'Administració de Justícia (BO de 24 de setembre, pàg. 28514, rect. BO de 13 de novembre, pàg. 34439, Ar. 2465).

Reial decret 2243/1996, de 18 d'octubre, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Balears en matèria d'universitats (BO de 8 de novembre, pàg. 34004, rect. BO de 19 de novembre, pàg. 34925, Ar. 2804 i 2866).

Reial decret 2465/1996, de 2 de desembre, sobre ampliació de mitjans personals adscrits a serveis de l'Administració de l'Estat traspassats a la Comunitat Autònoma de Canàries en matèria de protecció a la dona (BO de 20 de desembre, pàg. 37989, Ar. 3093).

Amb aquest acord es procedeix a formalitzar i ampliar els mitjans traspassats a la Comunitat Autònoma de Canàries mitjançant el Reial decret 1076/1984, de 29 de febrer, en matèria de protecció a la dona.

Reial decret 2495/1996, de 5 de desembre, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Ceuta en matèria d'ordenació del territori i urbanisme (BO de 15 de gener de 1997, pàg. 1549, Ar. 89/1997).

En matèria d'ordenació del territori i urbanisme, i a l'empara de l'article 21.1.1 de l'Estatut d'autonomia de Ceuta, la ciutat de Ceuta assumeix, dins el seu àmbit territorial, les funcions d'aprovació de plans d'ordenació i les altres d'ordre normatiu-reglamentari que estableixi la legislació general de l'Estat, resolutiu, de gestió, consultiu, de tutela i fiscalització, excepte les reservades a l'Administració de l'Estat en aquest mateix acord.

Reial decret 143/1997, de 31 de gener, sobre ampliació de mitjans adscrits a serveis de l'Estat traspassats a la Comunitat Autònoma d'Andalusia en matèria de patrimoni arquitectònic, control de

qualitat d'edificació i habitatge (BO de 13 de març, pàg. 8260, Ar. 610).

Reial decret 1044/1997, de 27 de juny, sobre modificació de mitjans adscrits a serveis de l'Estat traspassats a la Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria de defensa contra frauds i qualitat agroalimentària, laboratoris de sanitat animal i reforma i desenvolupament agrari (BO de 29 de juliol, pàg. 23062, Ar. 1899).

Reial decret 1045/1997, de 27 de juny, sobre ampliació de funcions i serveis de l'Estat traspassats a la Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria d'ensenyament professional nauticopesquer (BO de 29 de juliol, pàg. 23063, Ar. 1900).

Reial decret 1046/1997, de 27 de juny, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria de bussada (BO de 29 de juliol, pàg. 23065, Ar. 1901).

Reial decret 1047/1997, de 27 de juny, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria d'execució de legislació sobre productes farmacèutics (BO de 29 de juliol, pàg. 23066, Ar. 1902).

Reial decret 1048/1997, de 27 de juny, sobre ampliació de mitjans adscrits a serveis de l'Estat traspassats a la Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria de cultura (BO de 29 de juliol, pàg. 23068, Ar. 1903).

Reial decret 1049/1997, de 27 de juny, sobre traspàs de funcions i serveis de la Seguretat Social a la Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria d'assistència sanitària encomanada a l'Institut Social de la Marina (BO de 29 de juliol, pàg. 23070, Ar. 1904).

Reial decret 1050/1997, de 27 de juny, sobre traspàs de gestions realitzades per part de l'INEM a la Comunitat Autònoma de Catalunya en l'àmbit del treball, l'ocupació i la formació (BO de 29 de juliol, pàg. 23077, Ar. 1905).

Acords o convenis

Conveni entre la Comunitat Autònoma de Catalunya i el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació (BO de 2 de juliol de 1996, pàg. 21300).

Conveni de col·laboració entre les dues parts esmentades per al prefinançament de les ajudes a càrrec del Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola (FEOGA) en aplicació del Reial decret 2206/1995, de 28 de desembre, pel qual es regulen les actuacions interadministratives relatives a les despeses de la Secció Garantia del FEOGA.

Conveni entre l'Administració General de l'Estat, la Generalitat de Catalunya i Autopistas, Concesionaria Española, SA, sobre construcció, conservació i explotació de l'enllaç de l'autopista A-7, Barcelona-La Jonquera, amb la B-40, Mataró-Granollers (BO d'11 de juliol de 1996, pàg. 22015).

L'Administració general de l'Estat considera que la construcció de l'enllaç de què es tracta és totalment necessària ja que millorarà, en benefici de l'interès públic, les comunicacions en la zona en permetre la interconnexió de l'autopista A-7 (del Mediterrani) i A-19 (del Maresme) a través de l'autopista B-40, interconnexió per a la qual l'autopista A-7, en la seva situació actual, resulta insuficient pel fet de no disposar del corresponent enllaç que la permeti.

Conveni entre el Ministeri de l'Interior i la Comunitat Autònoma de Cas-

tella i Lleó per tal de prevenir accidents de circulació i entre el Ministeri d'Administracions Públiques i els ajuntaments de La Alberca, Tremp i Moeche (BO de 2 d'agost de 1996, pàg. 23917 i 23956).

Conveni entre l'Administració de l'Estat i la Comunitat Autònoma de Castella-la Manxa sobre coordinació de la gestió de les pensions no contributives de la Seguretat Social i de les prestacions socials i econòmiques derivades de la LISMI (BO de 9 d'agost de 1996, pàg. 24770, rect. BO de 21 d'octubre, pàg. 31470).

Conveni entre el Ministeri de Sanitat i Consum i la Comunitat Autònoma de La Rioja en matèria de farmacovigilància (1996-1998) (BO d'1 d'octubre de 1996, pàg. 29307).

Conveni entre el Ministeri de Sanitat i Consum i les comunitats autònomes de Catalunya i Múrcia sobre activitats dirigides a conèixer la seroprevalença del VIH en la població a través de mostres de sang que han sobrat en programes de detecció precoç de metabolopaties en nadons acabats de néixer mitjançant procediments anònims no relacionats (BO de 13 de novembre de 1996, pàg. 34524 i 34525).

Conveni entre el Ministeri de Treball i Assumptes Socials i les Comunitats Autònomes de Catalunya i Navarra, entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació i la Comunitat Autònoma d'Aragó i entre el Ministeri d'Administracions Públiques i la Comunitat Autònoma del País Basc i entre el mateix Ministeri i els ajuntaments de Lezuza, Sumacàrcer i Casarabonela (BO de 10 de desembre de 1996, pàg. 36869, 36870, 36892, 36894 i 36897).

Conveni entre el Ministeri de Treball i Afers Socials i les comunitats autònomes de Canàries, Catalunya i València per a la realització de programes del Pla nacional gerontològic (BO de 16 de desembre de 1996, pàg. 37310 a 37313).

Conveni entre el Ministeri de Foment i la Conselleria de Foment de la Comunitat Autònoma de Balears per a la rehabilitació d'habitatges afectats per l'aluminosi, entre el Ministeri de Sanitat i Consum i les comunitats autònomes de Canàries, Castella-la Manxa i el Principat d'Astúries per a activitats de prevenció de la SIDA i entre les universitats de Castella i Lleó per a la coordinació dels registres administratius (BO de 31 de desembre de 1996, pàg. 39138, 39139, 39143, 39145, 39146 i 39147).

Conveni entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació i la Comunitat Autònoma de Catalunya sobre el sistema de control per a l'aplicació del règim d'ajuda a la producció d'oli d'oliva, entre el Ministeri d'Administracions Públiques i els ajuntaments d'Algesesí, Mas de las Matas i Bailén, entre el Ministeri de Sanitat i Consum i la ciutat de Melilla per al desenvolupament d'activitats en la prevenció de la SIDA dirigides a la implantació de programes d'intercanvi de xeringues en usuaris de drogues per via parenteral, i entre la Junta d'Andalusia i l'Institut de Salut Carlos III per a la realització de l'enquesta seroepidemiològica d'Andalusia (BO de 10 de gener de 1997, pàg. 872, 878, 882 i 883).

Conveni entre el Ministeri de Treball i Assumptes Socials i les comunitats autònomes d'Andalusia, Aragó, Canàries, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Catalunya, Extremadura, Galícia, Múrcia,

La Rioja, Illes Balears, Principat d'Astúries, Madrid i València per a la realització de programes per al desenvolupament de serveis d'atenció a la primera infància (0-3 anys) (BO de 20 de gener de 1997, pàg. 1963 a 1985).

Conveni entre el Consell Superior d'Esports i les comunitats autònomes de Catalunya i Madrid per a la realització del cens nacional d'instal·lacions esportives en els seus àmbits territorials (BO de 3 de febrer de 1997, pàg. 3307 i 3308).

Conveni entre el Ministeri de Foment, la Comunitat Autònoma de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona per al finançament d'actuacions de rehabilitació del districte de Ciutat Vella i del Poble Sec de Barcelona (BO de 5 de febrer de 1997, pàg. 3692).

Conveni entre el Ministeri d'Educació i Cultura i la Comunitat Autònoma de Catalunya per a la realització del Catàleg col·lectiu del patrimoni bibliogràfic, entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació i la mateixa Comunitat per a la cofinanciació del Pla d'abandonament voluntari i definitiu de producció de llet, entre l'Administració de l'Estat i la Comunitat Autònoma de Cantàbria sobre coordinació de la gestió de pensions no contributives de la Seguretat Social i de prestacions socials i econòmiques derivades de la LISMI, entre l'INSERSO i la Comunitat Autònoma de Catalunya per a la construcció i ampliació de centres per a l'atenció de persones amb discapacitat i protocols addicionals als subscriptes entre el Ministeri de Treball i Afers Socials i les comunitats autònomes de Cantàbria i Múrcia per al cofinançament de projectes d'intervenció social integral per a l'atenció, la prevenció de la marginació i la inserció

del poble gitano (BO de 7 de febrer de 1997, pàg. 4054, 4062 a 4064, 4066 i 4109).

Conveni entre el Ministeri de Treball i Afers Socials i les comunitats autònomes d'Andalusia, Aragó, Canàries, Cantàbria, Castella i Lleó, Galícia, Balears, Principat d'Astúries, Madrid i Comunitat Valenciana per a la realització de programes experimentals de prevenció en situació de risc i tractament de famílies en les quals es produeixen maltractaments; entre el mateix Ministeri i les comunitats autònomes d'Aragó, Extremadura, Regió de Múrcia i La Rioja per a la realització de programes del Pla gerontològic; entre l'Institut de la Dona i la Junta de Galícia sobre cooperació en programes dirigits específicament a dones i entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació i la Comunitat Autònoma de La Rioja sobre el sistema de controls per a l'aplicació del règim d'ajuda a la producció d'oli d'oliva (BO de 12 de febrer de 1997, pàg. 4679 a 4696 i 4716).

Conveni entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació i la Junta de Galícia per fomentar mètodes de producció agrària compatibles amb exigències de protecció del medi ambient i la conservació de l'espai natural (BO de 27 de febrer de 1997, pàg. 6715).

Conveni previstos en l'article 38.4.b de la Llei 26-11-1992 (LRJ-PAC): formalització entre l'Administració general de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes i les entitats que integren l'Administració local; Instrucció de 7 d'abril de 1997 (BO de 14 d'abril de 1997, pàg. 11700).

Aquesta Instrucció disposa la publicació de l'Acord del Consell de Ministres de data 4 d'abril de 1997, per a la

implantació progressiva d'un sistema d'intercomunicació de registres entre l'Administració general de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes i les entitats que integren l'Administració local.

El Govern de la nació manifesta el seu convenciment que en un estat caracteritzat per una organització territorial complexa, en què coexisteixen diverses administracions públiques, l'eficàcia de les actuacions que cada una d'elles adopti per tal de millorar la qualitat dels serveis públics i les relacions amb els ciutadans depèn, en bona part, de la participació de la resta d'administracions.

Aquesta participació resulta una necessitat que, a més de ser obligatòria per

mitjà del mandat constitucional de la cooperació entre poders públics, respon a la coincidència d'una sèrie d'objectius que perseguixen totes les administracions públiques i que poden sintetitzar-se en l'expressió de dos principis complementaris: la transparència de l'activitat administrativa i la participació dels ciutadans.

Ambdós principis són la traducció del model d'Administració pròpia d'un estat democràtic caracteritzada pel paper del ciutadà, no només com a receptor passiu dels serveis públics en la seva condició de destinatari o usuari d'aquests, sinó també com a coparticipant i protagonista actiu en la seva gestació i en la totalitat de l'activitat administrativa.

1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3.1. SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Manuel Gerpe Landín

Sentència 108/1996, de 13 de juny (BOE de 12 de juliol). Conflicte positiu de competència 1324/1987, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya en relació amb el Reial decret 664/1987, de 15 d'abril, pel qual es declara d'utilitat pública l'ampliació de la xarxa d'oleoductes que s'hauran d'instal·lar i explotar per la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos SA (CAMPSA).

Ponent:

Julio Diego González Campos

Aquest conflicte de competència té el seu origen en el Reial decret 664/1987, de 15 d'abril (BOE núm. 124, de 20 de maig), pel qual es declara d'utilitat pública l'ampliació de la xarxa d'oleoductes que s'havien d'instal·lar i explotar per CAMPSA, interconnectant cinc refineries i ports amb zones de major consum, entre les quals s'inclouia el tram Tarragona-Barcelona, amb un ramal a Girona.

D'acord amb l'article 9.16 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), aquesta té la competència exclusiva en matèria «d'instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, quan aquest transport no surti del seu territori i el seu aprofitament no afecti una altra província o comunitat autònoma», sens perjudici del que disposa l'article 149.1.25 CE, quan reserva a l'Estat les bases del règim miner i energètic.

En aquesta línia, la representació processal del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya entén que el

Reial decret impugnat, en tant que inclou un oleoducte Tarragona-Barcelona amb un ramal a Girona, implica una ingerència il·legítima del Govern de l'Estat, ja que tant l'autorització per a la instal·lació de l'oleoducte en el tram esmentat, com la declaració d'utilitat pública de la seva instal·lació i la concessió a CAMPSA del benefici d'expropiació forçosa, en la mesura que ha de trasncórrer íntegrament pel territori català, correspon en exclusiva a Catalunya.

La qüestió se centra, doncs, a determinar la instància territorial competent per autoritzar i declarar d'utilitat pública a efectes expropiatoris l'oleoducte Tarragona-Barcelona-Girona, resolent sobre l'adequació a l'ordre competencial del Reial decret 664/1987, en la mesura que preveu la seva construcció. No es tracta, per tant, de definir o no com a bàsica la competència exercida (la competència que l'article 149.1.25 CE reserva en exclusiva a l'Estat sobre les bases del règim miner i energètic) sinó d'ubicar-la com a pròpia de l'Estat o la comunitat autònoma, en funció del precepte estatutari específicament refe-

rit, d'instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia (art. 9.16 EAC).

En aquest sentit, tot i que genèricament el territori no és un criteri general per a la delimitació competencial, sí que és cert que el propi EAC, en el mateix article 9.16, estableix com a requisit per tal que la competència sigui atribuïda en exclusiva a la Generalitat, que les instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia no surtin del propi territori i que el seu aprofitament no afecti cap altra província o comunitat autònoma. Dit a *sensu contrario*, n'hi hauria prou amb que qualsevol d'aquestes dues circumstàncies es produís de forma negativa per tal que la competència fos atribuïda a l'Estat.

Els termes del conflicte se centren a delimitar si, en el cas específic que estem examinant, es produeix algun d'aquests dos requisits: que la instal·lació de transport d'energia superi l'àmbit territorial de la comunitat autònoma catalana o bé que d'aquella en puguin resultar beneficiades altres comunitats autònomes.

Si bé és cert que les representacions processals d'ambdues parts coincideixen a assenyalar que la instal·lació està ubicada íntegrament en territori català, dissenteixen, no obstant això, a l'hora d'argumentar si altres comunitats en poden resultar beneficiades, circumstància aquesta última que es converteix en la clau per resoldre el conflicte.

En defensa de la seva competència, la representació processal de la Generalitat de Catalunya al·lega que del projecte presentat per CAMPSA a la Direcció General d'Energia de la Generalitat i de l'informe tècnic que aquesta va emetre, no es preveu cap tipus d'instal·lació de bombeig que faci possible la trascoladura directa de fluids des d'aquest oleo-

ducte que es pretén construir cap a altres de Catalunya o de fora dels seus límits territorials, ni a l'inrevés, és a dir, de productes de fora de Catalunya fins a aquesta comunitat autònoma, de tal manera que, si la finalitat és atendre les necessitats dels mercats de Barcelona i Girona, no és possible que del seu aprofitament es puguin beneficiar altres províncies o comunitats autònomes, sobretot quan en l'esmentat projecte presentat per CAMPSA no es preveu cap tipus d'interconnexió que pugui facilitar cap mena d'aprofitament extern.

Això no obstant, l'advocat de l'Estat estima evident l'aprofitament que de la instal·lació de l'oleoducte se'n pugui fer en territoris extracomunitaris, d'acord amb un informe del Ministeri d'Indústria i Energia, en la mesura que entén que l'oleoducte en qüestió no pot ser considerat en cap cas com una instal·lació autònoma, aïllada o desconnectada de la xarxa nacional d'oleoductes, sinó que necessàriament s'hi ha d'integrar i formar-ne part, i esdevenir, així, una perllongació de la ja establerta amb els oleoductes de Miranda-Saragossa i Rota-Saragossa. La representació processal de l'Estat es basa més en la possibilitat que l'oleoducte, previst en principi d'un únic sentit, pugui convertir-se en un de doble sentit, mitjançant la construcció d'una estació de bombeig a Barcelona, circumstància de la qual es beneficiaria no només Catalunya, sinó també Aragó.

Exposats els elements de la polèmica, el Tribunal entén que les circumstàncies fàctiques que la representació de l'Estat atribueix a l'aprofitament extracomunitari de la nova instal·lació, és a dir, el doble sentit de l'oleoducte i la construcció d'una estació de bombeig, no tenen en cap cas caràcter actual, present i real, sinó que són merament hi-

potètiques i futures com queda expressat a l'informe del Ministeri d'Indústria i Energia, reservades en qualsevol cas per a un moment posterior i indeterminat a la seva instal·lació, diferents, per tant, de les que es desprenen del projecte presentat per CAMPSA a la Direcció General d'Indústria de la Generalitat, que no preveu enlloc la conversió de l'oleoducte en un de doble sentit.

Aquesta circumstància, com també el fet que el citat projecte prevegi per a la

construcció de l'oleoducte l'enllaç entre la refineria d'ENPETROL a Tarragona i les factories de CAMPSA a Barcelona i Girona per al traspàs de productes petrolers entre aquella i aquestes, evidencien, almenys en un primer moment, l'aprofitament intracomunitari de la instal·lació, i en conseqüència obliga el Tribunal a declarar la titularitat autonòmica de la competència en aquest conflicte.

Francesc Vallès

Sentència 109/1996, de 13 de juny. Conflicte de competència 2390/1989, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya en relació amb diversos apartats de l'Ordre del Ministeri de Cultura de 10 de juliol de 1989, per la qual es regulen les subvencions i ajuts econòmics als museus i institucions que integren, mitjançant conveni amb el Ministeri de Cultura, el Sistema Espanyol de Museus.

Ponent:

Carles Viver i Pi-Sunyer

En el conflicte de competència present, la Generalitat de Catalunya qüestiona la licitud constitucional de diversos apartats de l'Ordre de 10 de juliol de 1989.

En aquests preceptes es regulen qüestions relacionades amb la gestió de subvencions destinades a un dels quatre tipus de museus que integren el Sistema Espanyol de Museus, creat per la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol.

Les subvencions la gestió de les quals reclama la Generalitat de Catalunya es refereixen, en concret, a les rebudes pels museus previstos a la lletra c de l'article 26 del Reial decret 620/1987, de 10 d'abril, que desplega la Llei citada, és a dir, els museus que tot i no ser de titularitat estatal «[...] tinguin especial rellevància per la importància de les seves

col·leccions i que s'incorporin per mitjà de conveni amb el Ministeri de Cultura, d'acord amb la comunitat autònoma corresponent».

La Generalitat entén que la gestió descentralitzada d'aquestes subvencions ha de ser la regla general. Per això interpreta que l'article 149.2 de la Constitució atorga a l'Estat una «acció subsidiària» en relació amb el genèric «servei de cultura». D'aquesta manera, per al representant de la Generalitat, en interpretació conjunta amb l'article 149.1.28 de la Constitució, resulta indubtable que «quan l'Estat, en compliment del mandat establert per l'article 149.2, preveu destinar unes subvencions a unes entitats concretes, com són els museus, no podrà reservar-se altres facultats de gestió que les que poguessin correspondre-li d'acord amb la competència específica que, en relació amb els museus de titularitat estatal, li hagin estat encomanades per efecte del que pre-

veu l'article 149.1.28 i les previsions estatutàries corresponents». Finalment, es recorda la competència exclusiva en matèria de museus que no siguin de titularitat estatal, d'acord amb l'article 9.6 de l'Estatut d'autonomia català.

En aquest sentit, si bé no es discuteix l'existència del Sistema Espanyol de Museus, es considera vulnerada la competència autonòmica pel fet que la gestió d'aquestes subvencions es dugui a terme per part de l'Estat.

Per la seva banda, l'Estat interpreta, d'acord amb el mateix precepte constitucional, la licitud dels preceptes impugnats. En aquest sentit, es considera que el mandat constitucional atorga a l'Estat una competència concurrent, de manera que és plenament acceptable, en conseqüència, l'activitat de gestió impugnada.

En el conflicte de competència present, concretament, s'impugnen els apartats següents de l'Ordre de 10 de juliol de 1989:

a) Apartat primer: atorga, a la Direcció General de Belles Arts i Arxius, la possibilitat de proposar la concessió de subvencions als museus integrats en el Sistema.

b) Apartat quart: segons el qual la instància de sol·licitud de subvencions haurà de dirigir-se a la Direcció General citada.

c) Apartats cinquè i sisè: les sol·licituds són estudiades per la Direcció de Museus Estatals, i la Secció de Museus de la Junta Superior de Museus, i respon la decisió final al subsecretari del Departament, el qual haurà de decidir sobre la procedència de la concessió d'aquestes subvencions.

Cal dir que posteriorment es va dictar l'Ordre de 7 de febrer de 1990, que modificava alguns apartats de l'anterior. Concretament, en aquesta segona Or-

dre s'estableix la possibilitat de dirigir la sol·licitud de subvenció davant els «òrgans competents de les respectives comunitats autònomes, si aquestes ho estableixen així», i també una major participació d'aquestes per mitjà d'un informe previ (vinculant en cas de ser desfavorable a la concessió de la subvenció), i mitjançant la representació de la comunitat autònoma en el Ple de la Junta Superior de Museus.

El Tribunal Constitucional examina, en conseqüència, totes dues ordres, amb la finalitat de determinar la titularitat de la competència controvertida, és a dir, la gestió d'aquestes subvencions.

En primer lloc, i en relació amb la competència genèrica de l'article 149.2 de la Constitució, el Tribunal puntualitza que, en plantejar-se el conflicte en relació amb els museus la titularitat dels quals no correspon a l'Estat, *«debe concluirse que la materia sobre la que recaen las subvenciones es la competencia de museos cuya titularidad corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma recurrente»*. En aquest sentit, es considera que la competència sobre cultura no pot implicar de manera automàtica la possibilitat que l'Estat dugui a terme qualsevol funció de la qual es derivi, en aquest cas, la gestió de les subvencions sobre les quals se centra la controvèrsia. (En aquest sentit, se cita les STC 17/1991 i 13/1992, en els seus fonaments 3 i 8, respectivament.) Conclou el Tribunal amb la declaració que la titularitat de la competència controvertida correspon a la Generalitat de Catalunya, cosa que confirma com a regla general en aquest cas la gestió descentralitzada de les mesures de foment a càrrec de fons estatals i, en el cas present, la gestió de les subvencions previstes en l'Ordre de 10 de juliol de 1989.

Cristina Dietrich

Sentència 118/1996, de 27 de juny (BOE de 29 de juny).¹ Recursos d'inconstitucionalitat 1.191/1987, 1.390/1987, 1.391/1987, 1.392/1987 i 1.393/1987 (acumulats). Promoguts pel president del Govern contra la Llei de Catalunya 12/1987, de 25 de maig, sobre la regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor; i pel Consell Executiu i pel Parlament de Catalunya contra la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres, i contra la Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, de delegació de facultats de l'Estat a les comunitats autònomes en relació amb els transports per carretera i cable.

Ponent:

Tomás S. Vives Antón

Vot particular:

Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.

És objecte d'aquest procés constitucional la impugnació de tres lleis relatives al transport: les lleis estatals 16/1987 (LOTT) i la Llei orgànica 5/1987, recorregudes ambdues pel Consell Executiu i pel Parlament de Catalunya; i la Llei 12/1987 del Parlament de Catalunya, recorreguda pel president del Govern, invocant expressament l'art. 161.2 CE.

En el fons de l'assumpte hi ha dos temes importants: 1. La concepció de la supletorietat del dret estatal en l'ordenament constitucional espanyol i, 2. Una vegada més, el tema de l'abast de la legislació bàsica, en aquest cas, en matèria de transports. El vot particular conté algunes afirmacions contundents que, si més no d'entrada, poden deixar un xic perplex el lector. El magistrat discrepant considera que la nova doctrina que aporta aquesta Sentència respecte a la supletorietat «*introduce una nueva forma de organización territorial del poder público*», ja que «*supone la desfiguración del Estado de las Autonomías y la apertura a la implantación del modelo federal*»,

conversió que no dubta a qualificar de transcendència constituent.

La complexitat d'aquesta Sentència (cinc recursos d'inconstitucionalitat acumulats) i la seva justificada extensió (48 pàgines i 67 fonaments jurídics) impossibiliten fer una referència mínimament detallada —en l'espai habitual d'aquests comentaris— a les nombroses qüestions que s'hi consideren i s'hi resolen. És per això que, ja d'entrada, remeto el jurista interessat en algun dels dos temes que indicava més amunt a la lectura directa d'una de les sentències sens dubte més importants d'aquests últims anys en relació amb l'estructura territorial de l'Estat. L'esforç de síntesi resulta especialment difícil —i segurament poc útil— en relació amb la casuística amb la qual el Tribunal delimita allò que és o no bàsic, i el que és o no aplicable a Catalunya com a Comunitat recurrent. No obstant això, i atès que en aquest mateix número de la Revista apareix un article específic sobre la supletorietat,¹ em referiré principalment a les qüestions més relacionades amb l'abast de la competència sobre transports.

1. L'art. 2 de la LOTT, respecte al qual només el Consell Executiu sosté una pretensió de nul·litat, és el que dó-

1. Vegeu també l'article de Mateu, Marcel, «La regla de la supletorietat en la relació de l'ordenament estatal i l'autonòmic (comentari a les sentències del Tribunal Constitucional 118/1996 i 61/1997)», en aquest mateix número d'*Autonomies*.

na origen a la discussió sobre la supletorietat. En aquesta Sentència (fonaments jurídics 3 a 9) el Tribunal Constitucional recull sintèticament la seva doctrina anterior en matèria de supletorietat i descriu l'evolució que ha anat experimentant.

La novetat que aporta aquesta sentència que comentem, malgrat que per al Tribunal tan sols es tracta d'extreure les conseqüències lògiques de les afirmacions contingudes en la STC 147/1991, és que l'Estat tampoc no pot dictar normes amb caràcter supletori en les matèries en què deté competències compartides. El Tribunal ho expressa amb aquestes paraules: *«Si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de la supletoriedad que, por no ser un título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias»* (FJ 6).

Aquest criteri, aplicat al cas concret que s'està judicant, comporta la conclusió següent: *«Es indudable que en materia de transportes terrestres el Estado no puede dictar normas puramente supletorias, dirigidas exclusivamente a regular aquellos transportes que se encuentran sometidos a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. En la medida en que las normas que resulten de aplicación a los transportes terrestres intracomunitarios, en cada una de las Comunidades Autónomas,*

ofrezcan lagunas, los aplicadores del derecho deberán integrarlas de conformidad com las reglas usuales de interpretación, incluida la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3, in fine, CE. Pero la supletoriedad resultará predicable, por disponerlo así la Norma fundamental, de las normas dictadas válidamente por el Estado en materias de su competencia: ya los preceptos sobre transportes intercomunitarios, ya los preceptos aplicables a los transportes de competencia autonómica, pero fundados en títulos competenciales del Estado distintos al del "transporte", sin que ello implique la aplicación de dichos preceptos ante la simple ausencia de regulación autonómica en la materia de que se trate; la aplicación de los preceptos aludidos como supletorios dependerá de la eventual identificación de una laguna por el aplicador del derecho» (FJ 7).

Amb aquesta nova interpretació de la supletorietat que s'acaba d'exposar, pot semblar que, pel fet de ser més estricta, és més respectuosa amb el principi d'autonomia. Però cal destacar que determinades normes, a les quals l'art. 2 de la LOTT atribuïa caràcter supletori, adquireixen en la decisió final de la Sentència la naturalesa de bases. I aquesta decisió fàcilment es pot entendre com una restricció del grau de llibertat de les comunitats autònomes perquè les normes estatals que abans eren només d'aplicació de segon grau es transformen, amb aquesta sentència, en legislació bàsica que vincula qualsevol desplegament normatiu.

2. Un cop el Tribunal ha fixat el seu criteri respecte a la supletorietat, que afecta tan sols l'art. 2 de la LOTT, li queda encara per resoldre la constitucionalitat dels altres preceptes impugnats de la LOTT i les impugnacions que recauen sobre la Llei orgànica 5/1987 i la Llei catalana 12/1987.

a) Respecte a la llei estatal 16/1987, d'una banda, el tribunal rebutja el que sol·licitava —com a pretensió principal del seu recurs— el Consell Executiu: la declaració d'inconstitucionalitat de tota la llei (amb l'excepció dels preceptes que expressament incloïa); el Tribunal rebutja aquesta pretensió *«por cuanto no está acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que resultan exigibles de acuerdo con los art. 33 y 85.1 de la LOTC.[...] Las alegaciones de la parte demandante no son sino expresión de "la valoración global de la LOTT", como se reconoce en la pág. 32 de la propia demanda, pero no pueden servir de base a la impugnación de la totalidad de la Ley»* (FJ 2). D'altra banda, el Tribunal, a més de declarar inconstitucional i nul l'incís segon del paràgraf primer i el paràgraf segon de l'art. 2 de la LOTT, es pronuncia en aquest mateix sentit respecte als art. 113 a 118 i la disposició transitòria desena, que regulaven els transports urbans, i que eren —segons disposició expressa de la llei (art. 2)— d'aplicació supletòria a les disposicions que poguessin dictar les comunitats autònomes. El Tribunal recorda que *«el transporte urbano es, como regla general, transporte intracomunitario»* i que *«una norma que se ampara exclusivamente en el título competencial de transportes no puede aplicarse a las Comunidades Autónomas que, como la de Cataluña, han asumido (porque así se lo permite el art. 149.1.21 CE) la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que discurren íntegramente por su territorio»* (FJ 37).

Així mateix, encara respecte a la llei 16/1987, el Tribunal Constitucional detalla en una llarga llista els articles que declara bàsics i els que no tenen aquest caràcter, d'acord amb la interpretació que n'ha donat en els respectius fona-

ments jurídics, i finalment declara que l'art. 124 (que regula els centres d'informació i distribució de càrregues) no és aplicable a Catalunya, en tant que vulnera la distribució constitucional de competències entre l'Estat i la Comunitat recurrent, pel fet que aquesta matèria no forma part de l'ordenació del transport.

b) Pel que fa a la Llei orgànica 5/1987, el Tribunal rebutja la tesi del Consell Executiu i del Parlament, que consideraven que els art. 2, 3.1 i 3.3 eren inconstitucionals perquè delegaven competències que no eren de la titularitat de qui delegava (l'Estat) sinó de la Comunitat recurrent. El Tribunal recorda (STS 53/1984) que *«son de competencia estatal los servicios de transportes que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, si constituyen fragmentos de una línea matriz supracomunitaria, esto es, de una línea de transporte que discurre por el territorio de más de una Comunidad Autónoma»* (FJ 56). D'altra banda, el Tribunal declara inconstitucional i nul l'art. 20 d'aquesta llei —que preveu la suspensió, per part del Ministeri de Transports, dels actes i acords que dictin les comunitats autònomes en l'exercici de funcions delegades— perquè el control de legalitat d'aquest tipus d'actes *«está reservado por la CE al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado»* (FJ 62) i no pot confiar-se al ministre.

c) Finalment, en relació amb la llei del Parlament de Catalunya 12/1987, el Tribunal Constitucional declara nul el seu art. 2 (que també subjectava a aquesta llei els transports que s'exploressin íntegrament pel territori de Catalunya) perquè considera que el concepte d'«explotació» no és equivalent al de «transcòrrer íntegrament» i que *«tiene un significado económico y mercantil que nada tiene que ver con el concepto*

geogràfic de 'transcurrir íntegramente' por un determinado territorio que es el que emplea la Constitución (art. 149.1.21 y 148.1.5)» (FJ 64). El Tribunal també declara la nul·litat dels arts. 53.b i c i 54.e, de la citada llei 12/1987. Aquests preceptes definien infraccions en matèria de seguretat i d'utilització del tacògraf i altres instruments de control. El Tribunal coincideix amb la tesi de l'advocat de l'Estat, per a qui resulta clara la inclusió d'aquesta matèria en la reserva estatal de competència que efectua l'art. 149.1.21 CE, en l'incís relatiu al «tràfic i circulació de vehicles de motor», i no en la competència relativa als transports, continguda al primer incís de l'art. 149.1 CE. Per al Tribunal, «en el concepto de tráfico y circulación de

vehículos de motor (art. 149.1.21, tercer inciso, CE) no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan. Apoya esta solución el hecho de que las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresada en el precepto mencionado, deben ser uniformes en todo el territorio nacional. No cabe separar los requisitos técnicos que debe reunir un vehículo para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él de aquellos requisitos que pretenden proteger a quienes, como conductores o pasajeros, se encuentren en su interior» (FJ 67).

Marcel Mateu

Sentència 131/1996, d'11 de juliol. Conflicte de competència 1715/1991, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya en relació amb l'article 1 i la disposició addicional primera del Reial decret 557/1991, sobre creació i reconeixement d'universitats i centres universitaris en tant que qualifiquen de normes bàsiques determinats preceptes d'aquest Reial decret.

Ponent:

Carles Viver i Pi-Sunyer

En el conflicte de competència present es discuteix l'admissibilitat de determinats preceptes del Reial decret 557/1991, en concret de l'article 1 i la disposició addicional primera, que determinen els preceptes que tindran el caràcter de norma bàsica.

La Generalitat de Catalunya entén que la consideració de norma bàsica excedeix el contingut de l'article 149.1.30 del text constitucional i que envaeix les competències derivades de l'article 15 de l'Estatut autonòmic. Aquest article estableix que: «És de competència plena de la Generalitat la regulació i adminis-

tració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats [...]» sens perjudici d'allò que disposen la Constitució i la Llei orgànica 11/1983. Així mateix, es recorda el Reial decret 305/1985, de 6 de febrer, pel qual es traspassen a la Generalitat els serveis corresponents de l'Administració de l'Estat en matèria d'universitats.

En aquest sentit, la demanda considera que, atesa l'excessiva concreció que preveuen els articles impugnats, resulta inviable una regulació diferenciada dels aspectes controvertits per part de la Comunitat Autònoma catalana. Les condicions establertes com a marc general a la Llei de reforma universitària de 1983 estableixen, per a la Generalitat, una ga-

rantia suficient d'igualtat en la gestió de les universitats espanyoles.

La tesi que defensa la Generalitat entén, com ja s'ha apuntat, que el contingut de l'article 149.1.30 del text constitucional no empara la inclusió de qualsevol tipus de condició o requisit en relació amb la gestió universitària, ja que les condicions establertes al Reial decret no queden incloses, més que de forma indirecta, en el contingut d'aquest article. En conseqüència, i atesa la seva concreció, la potestat per determinar aquestes condicions hauria de correspondre a la Generalitat de Catalunya, tot respectant el límit que suposa el desplegament de la legislació bàsica de l'Estat.

L'homogeneïtat que comporta el respecte de les condicions bàsiques no ha de suposar, com s'argumenta a la demanda, la impossibilitat de modulació del model autonòmic de creació i reconeixement d'universitats i centres universitaris.

Per la seva banda, l'advocat de l'Estat considera que la condició de normes bàsiques que el Reial decret atorga als preceptes impugnats es justifica per la conceptualització del dret a l'educació com a dret prestacional, de manera que és més exigible, encara, un mínim homogeni de qualitat a l'educació superior. Per això es justifica el caràcter de normes bàsiques dels preceptes impugnats, que en cap cas arriben a buidar de contingut les competències autonòmiques. D'altra banda, fent una anàlisi formal de la qüestió, l'advocat de l'Estat considera que és admissible la inclusió de normes bàsiques a través de normes infralegals.

Anàlisi dels preceptes impugnats

Com s'ha apuntat, la demanda defensa la incompetència de l'article 1 i de

la disposició addicional primera del Reial decret per atorgar caràcter de norma bàsica als preceptes següents:

— Article 5.1, en el seu incís: «[...] *no menos de tres impartirán el segundo ciclo y, al menos, una de éstas, de ciencias experimentales o estudios técnicos*». La Generalitat entén que l'Estat ha d'establir amb caràcter general el nombre de centres universitaris, i fins i tot certes exigències materials i de personal, però no la determinació del nivell d'aquests ensenyaments, amb la concreció establerta en aquest incís. L'Estat entén aquests requisits com a bàsics, ja que s'ha d'assegurar l'ensenyament universitari de segon cycle.

— Article 16.5, que estableix un límit màxim quant al nombre de centres d'una mateixa entitat titular que es poden adscriure a una entitat pública. De nou l'advocat de l'Estat no ho considera una limitació excessiva al dret de creació de centres docents, emparant-se en la justificació d'aquest límit que conté el preàmbul del Reial decret, que preveu l'exigència d'un nivell de desenvolupament acadèmic i organitzatiu suficient a les entitats titulars dels centres adscrits.

— Article 7, en els seus apartats 1r, 4t i 5e, relatius a la composició mínima de professorat universitari en universitats públiques i privades. La demanda considera que la fixació de percentatges de professorat amb títol de doctor ha de ser determinada pel desplegament normatiu de la Comunitat Autònoma. De nou l'Estat argumenta respecte a la necessitat de considerar bàsics els paràmetres mínims de qualitat en l'ensenyament universitari, de tal manera que la determinació dels percentatges de professorat n'és una conseqüència necessària. Això habilita el Govern per fixar amb caràcter general les exigències de personal universitari.

— Article 9: En aquest article s'exigeix que les universitats de nova creació disposin de determinats serveis relacionats a l'annex. (En aquest annex es fa referència a les aules, biblioteques i instal·lacions esportives, entre d'altres equipaments necessaris a les universitats.) L'advocat de l'Estat troba justificació a aquesta concreció a l'article 14 de la LODE, segons el qual tot centre docent ha de reunir «unos requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantía de calidad», incloent-hi entre aquests mínims, les instal·lacions docents i esportives. L'article afegeix que «el Gobierno establecerá reglamentariamente dichos requisitos mínimos».

— Article 10: Estableix que per a la creació d'una universitat pública, un percentatge determinat de la plantilla de professorat haurà d'estar integrat per funcionaris pertanyents a diferents cosos (catedràtics i professors titulars d'universitat o d'escola universitària), categories recollides a l'article 33 de la Llei de reforma universitària. Aquest percentatge es concreta amb relació al moment inicial de funcionament de la universitat. La Generalitat interpreta que aquesta situació de transitorietat que descriu el precepte no ha de comportar una regulació mitjançant norma bàsica, sinó que és suficient el que estipula aquest article de la Llei orgànica.

— Article 11.ª: En aquest apartat s'imposa el respecte a principis i drets constitucionals per part de la normativa pròpia de la universitat privada. La demanda considera innecessària la inclusió d'aquest mandat al Reial decret, ja que el respecte exigít a principis i drets constitucionals deriva del conjunt de l'ordenament jurídic. Contràriament, l'Estat considera que precisament el caràcter general del precepte no pot com-

portar una invasió de competències autonòmiques.

— Article 18: Aquest article preveu el requisit d'expedient d'autorització per a l'establiment a Espanya de centres estrangers d'ensenyament superior. En el seu apartat segon s'especifica que aquest expedient «requerirá el informe del Ministerio de Educación y Ciencia [...]». La Generalitat entén que d'aquesta exigència deriva una invasió competencial, ja que es discuteix una funció executiva que li correspon. Com a resposta, l'advocat de l'Estat justifica la intervenció del Ministeri en tant que aquest ha d'examinar la conveniència de l'autorització sobre la base dels tractats internacionals rellevants en la matèria; no obstant això, es precisa que aquest informe no controlarà el compliment dels requisits establerts al Reial decret per part dels centres estrangers, control que ha d'exercir la Comunitat Autònoma. Cal afegir que el representant de l'Estat recorda que hi va haver representació de la Generalitat en els tràmits previs que van determinar la conveniència d'aquest informe.

Respecte a l'argumentació del Tribunal Constitucional, cal assenyalar en primer lloc que el Tribunal opta per analitzar la pertinença dels articles esmentats de forma separada, partint del fet que, des d'un punt de vista formal, és plenament admissible la inclusió de normes bàsiques per via reglamentària. Per fer-ho s'exigeix que el caràcter bàsic dels preceptes quedi explícitament, requisit que el Tribunal entén complert en aquest cas. En aquest sentit, doncs, queda confirmat el caràcter del Reial decret com a «complement indispensable» de la Llei de reforma universitària. (Respecte als criteris formals assenyalats, cal

recordar les STC 48/1988, 15/1989 i 175/1992.)

A partir dels articles esmentats de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, el Tribunal considera que l'Estat ha d'establir les bases *«de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las comunidades autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias normas alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas»*. Aquest és el punt de partida per a l'anàlisi detallada dels articles qüestionats per la Generalitat.

Respecte a l'incís qüestionat de l'article 5.1, el Tribunal considera que l'Estat pot determinar el nivell mínim de les titulacions universitàries i, en conseqüència, pot fixar l'exigència que com a mínim tres titulacions hagin de ser de segon grau. No obstant això, dóna la raó a la Comunitat Autònoma pel que fa a la crítica a la segona part de l'incís, referit a la previsió que una d'aquestes titulacions hagi de ser de ciències experimentals o d'estudis tècnics. Aquesta condició excedeix, segons el Tribunal, la garantia d'un mínim comú a l'ensenyament universitari que ha d'assegurar l'Estat. La decisió sobre el tipus concret de titulacions ha de ser valorada, en conclusió, des de la mateixa Comunitat Autònoma.

En referència als diversos apartats de l'article 7, el Tribunal dóna la raó a l'Estat quan justifica la fixació de percentatges de professorat. Respecte a això, el Tribunal considera que aquests percentatges poden ser fixats per l'Estat no només de forma genèrica sinó en relació amb cada cicle de forma individualitzada, com a conseqüència de la seva funció de garant d'un mínim de qualitat en l'ensenyament superior. En aquesta competència de l'Estat s'inclou, segons

el parer del Tribunal, la determinació de l'exclusivitat del professorat, recordant que queda afectat en aquest article el règim estatutari dels funcionaris de cossos docents universitaris. (En referència a això es recorda l'article 149.1.18 de la Constitució, que atorga competència exclusiva a l'Estat respecte de les bases del règim estatutari dels funcionaris. Així mateix, convé assenyalar en aquest punt la STC 235/1991.)

Respecte a la situació de transitorietat plantejada a l'article 10 del Reial decret, el Tribunal aplica el mateix criteri d'interpretació exposat anteriorment, és a dir, la pertinença de les especificacions fins i tot en períodes de posada en funcionament de la universitat com a conseqüència de la necessitat de garantir un mínim de qualitat en l'ensenyament. Conclou el Tribunal que no es pot justificar la incompetència de l'Estat en aquest punt a causa de l'eventualitat de la situació que preveu la norma.

Pel que fa a la crítica de la Generalitat sobre l'exigència del respecte a principis i drets constitucionals a la norma debatuda, el Tribunal no en dedueix una invasió de competències autonòmiques, tot i que admet certa reiteració respecte a una exigència que ja es dedueix del conjunt de l'ordenament jurídic.

Pel que fa a l'article 16.5, el Tribunal argumenta en la mateixa línia seguida per a l'enjudiciament de l'article 5.1 del Reial decret. En aquest sentit, defensa el caràcter bàsic de la decisió sobre el nombre màxim de centres pertanyents a una mateixa entitat titular que es poden adscriure a les universitats públiques. Aquesta valoració es justifica perquè afecta directament la qualitat de la docència i investigació d'aquests centres.

El Tribunal Constitucional considera pertinent la demanda de la Generali-

tat en relació amb l'article 9 del Reial decret, en connexió amb les especificacions de l'annex. La concreció dels serveis que ha de prestar la universitat, explicitada en aquest article, es considera excessiva. D'altra banda, tot i que el Tribunal valora positivament l'existència d'aquests serveis, no considera suficient la transcendència d'alguns d'ells com per justificar el seu caràcter de desenvolupament bàsic del dret a l'educació.

Es considera també pertinent l'argumentació de la Generalitat en relació amb l'informe previst per als centres estrangers. En aquest sentit, conclou que aquest informe haurà de ser elaborat pel Departament de l'Administració competent quan el centre pretengui instal·lar-se en una comunitat autònoma amb competències en matèria d'ensenyament universitari. La genèrica competència estatal en matèria de relacions internacionals no justifica que l'Estat mateix realitzi el control de l'autorització a centres estrangers sobre base la criteri merament acadèmics.

D'acord amb tot això, el Tribunal

declara la nul·litat de l'article 1 i la disposició addicional primera en tant que atorguen el caràcter de bàsic als articles 5.1 (en l'incís assenyalat), 9 (en relació amb l'annex) i 18.2 del Reial decret 557/1991.

Convé assenyalar, finalment, el vot particular del magistrat Julio D. González Campos, a qui s'adhereix el magistrat Manuel Jiménez de Parga y Cabrera. En referència a l'incís final de l'article 5.1, el magistrat defensa la interpretació sistemàtica dels diversos apartats de l'article. Així, el caràcter experimental i tècnic dels estudis universitaris, en relació amb titulacions concretes, incideix de forma clara en la programació que amb caràcter bàsic ha de fixar l'Estat, en tant que afecta la planificació general dels estudis universitaris. Aquesta planificació, segons el parer del magistrat, no assegura l'exigible requisit d'igualtat si s'estableix de forma fraccionada a les diferents comunitats autònomes amb competències en la matèria.

Cristina Dietrich

Sentència 132/1996, de 22 de juliol. Conflicte positiu de competència 96/1990, promogut pel Govern de Castella i Lleó contra l'Acord del Consell de Govern de la Diputació Regional de Cantàbria, segons el qual es comunicava a la Conselleria de Foment de la Junta de Castella i Lleó aspectes relacionats amb la construcció de la carretera C-628, Reinoso-Potes.

Ponent:

Julio Diego González Campos

El conflicte present té com a punt central de discussió la territorialitat o no d'un acord de la Comunitat Autònoma càntabra, i per tant la possible incompetència a l'hora d'adoptar-lo. El contingut de l'Acord és el següent: es

remet a la Junta de Castella i Lleó la documentació relativa al projecte de construcció de la carretera C-628, en la part que ha de passar pel nord de la província de Palència; així mateix, se li comunica que la Comunitat càntabra es farà càrrec de totes les expropiacions que decideixi realitzar la comunitat veïna i, finalment, s'autoritza el conseller d'O-

bres Públiques, Habitatge i Urbanisme de la Diputació Regional de Cantàbria a concloure amb la Comunitat Autònoma castellanoleonesa tots els convenis de col·laboració que siguin pertinents.

La Comunitat recurrent sosté que la resolució càntabra ha infringit el principi de territorialitat al qual queda delimitada la competència en la matèria de carreteres (art. 148.1.4 i 148.1.5 CE, i també els preceptes respectius dels estatuts d'autonomia de totes dues comunitats autònomes, 26.3 i 26.4 EAC i L i 26.3 i 26.4 EACa). En aquest sentit es va dur a terme un requeriment d'incompetència a la Comunitat càntabra, en els termes de l'art. 63 LOTC.

Per la seva banda, el lletrat del Consell de Govern càntabre sosté, en primer lloc, que no s'admeti el present conflicte ja que el requeriment esmentat va tenir entrada en el Registre General de la Diputació Regional d'aquesta Comunitat un dia després del termini de dos mesos que estableix a aquest efecte l'art. 63.2 LOTC. Subsidiàriament, es demana en tot cas la desestimació de les previsions ja que l'Acord discutit no és més que una conseqüència de l'anterior aprovació del projecte de la carretera C-628. Doncs bé, aquest en cap cas fou qüestionat per les autoritats castellanoleonesses, sinó que, al contrari, existeix fins i tot una autorització tàcita favorable a la seva construcció. Així mateix, es va remetre a aquesta autoritat un estudi informatiu on es mencionava expressament que el silenci seria interpretat favorablement. Finalment, el lletrat fa constar el gran interès de la carretera per a les comarques de Campóo, Liébana i Nansa.

El Tribunal Constitucional estudia, en un primer moment, la suposada causa d'inadmissió del conflicte. L'art. 63.2 LOTC, segons aquest, concedeix un

termini de dos mesos per a l'adopció de l'acord de requeriment. D'aquesta manera, el termini ha d'exigir-se respecte a la formulació del requeriment. No té, per tant, cap rellevància, a l'efecte del termini de dos mesos, el temps que transcorre entre la comunicació i la seva posterior recepció. Per tant, la recepció pot ser posterior als dos mesos sense que això impliqui una infracció del termini per a la comunicació. Conseqüentment, no es preveu la causa d'inadmissió al·legada.

En relació ja amb l'objecte del conflicte de competència, el Tribunal no el limita a l'Acord concret impugnat per la Junta castellanoleonesa, sinó que sosté que l'eventual extralimitació provindria del conjunt d'actuacions (o *continuum*), de les quals l'Acord és la part visible o «punt de connexió». En definitiva, aquest Acord és idoni com a objecte d'un conflicte de competència (art. 63.1 LOTC).

En relació amb la possible invasió competencial per extralimitació territorial, el Tribunal afirma que el territori actua com «un element delimitador de les competències dels poders públics territorials [...] i concretament, com a delimitador de les competències de les comunitats autònomes en relació amb les altres comunitats i amb l'Estat» (FJ 4; STC 44/1984, FJ 2; 97/1983; 180/1992 i 118/1996). Aquest caràcter delimitador té aplicació plena en la matèria discutida en aquest cas, és a dir, la xarxa viària de transport (carreteres i ferrocarrils). S'admet la possibilitat de fer jugar, juntament amb el criteri del territori, el de l'interès general. En aquest sentit, és exigible el requeriment previst en l'art. 63.2 LOTC, per tal de conèixer oficialment l'inici del conflicte i adoptar les mesures que puguin ser considerades adients. En aquest cas, sosté l'alt

Tribunal, les actuacions encaminades a la construcció d'una carretera que té un traçat que se situa parcialment en una comunitat veïna excedeix els límits territorials de la competència en qüestió. No es pot fer valer, en aquest cas, cap argument relatiu a l'interès general derivat d'incloure la carretera en la xarxa estatal, ja que ni tan sols ha comparegut el Govern estatal. La conclusió no pot ser altra que la incompetència per adoptar les actuacions discutides i la consegüent invasió competencial.

Si bé la decisió queda ja resolta, el Tribunal afegeix algunes consideracions addicionals relatives a la possibilitat d'evitar situacions com la present mitjançant la cooperació. Els contactes mantinguts en aquest cas no s'han vist formalitzats en cap acord o conveni. D'aquesta manera, s'han realitzat un seguit d'actuacions unilaterals amb inci-

dència en l'esfera competencial d'una altra comunitat. En canvi, s'hauria pogut evitar arribar a aquesta situació si s'haguessin concertat els oportuns acords i convenis entre comunitats autònomes (art. 145.2 CE i art. 30 EA-Ca). La necessària concurrència de les voluntats és, doncs, un requisit fonamental per poder, si escau, matisar les exigències del principi de territorialitat.

En conclusió, es declara que l'Acord del Consell de Govern càntabre de 23 d'agost de 1989, comunicat a la Junta de Castella i Lleó, com tots els actes que tinguin causa en el mateix i tots els subsegüents, entre ells l'aprovació del projecte de construcció de la carretera C-628, han vulnerat l'ordre constitucional i estatutari de competències.

Antoni Roig

Sentència 146/1996, de 19 de setembre de 1996 (BOE de 21 d'octubre). Recurs d'inconstitucionalitat 308/1989, plantejat pel Govern basc en relació amb la Llei 34/1988, d'11 de novembre, general de publicitat.

Ponent:

Manuel Jiménez de Parga y Cabrera

El Govern basc va sol·licitar, mitjançant aquest recurs, que el Tribunal Constitucional declarés la inconstitucionalitat de la Llei 34/1988, d'11 de novembre, general de publicitat, perquè estableix l'eficàcia directa dels seus preceptes en l'àmbit de la Comunitat Autònoma del País Basc i, en concret, la dels seus articles 3, 4, 5, 6, 7, 25, 26, 27 i 28.

Per tant, l'àmbit del recurs se situa a determinar quines són les competències de l'Estat i de la Comunitat Autònoma del País Basc en relació amb la publicitat, per poder decidir si la Llei impug-

nada respecta o no aquest àmbit competencial.

És cert, tal com al·lega el recurrent, que, en relació amb la competència en matèria de publicitat, l'aprovació de la Constitució de 1978 i dels corresponents estatuts d'autonomia, en virtut de la clàusula residual de l'art. 149.3 de la primera, van permetre a determinades comunitats autònomes assumir la competència exclusiva sobre aquesta matèria i, com a subgènere d'aquesta, sobre la publicitat enganyosa. Així, la Comunitat Autònoma del País Basc va preveure en l'article 10.27 del seu Estatut la competència exclusiva en matèria de publicitat en col·laboració amb l'Estat.

En virtut de l'esmentada competència la Comunitat recurrent va aprovar la Llei 10/1981, de 10 de novembre, de l'Estatut del consumidor, i la Llei 9/1983, de 19 de maig, d'ordenació de l'activitat comercial, i va establir respecte a la publicitat enganyosa un sistema de control administratiu per part de les autoritats de la Comunitat Autònoma.

Posteriorment, l'Estat, en virtut de l'article 149.1.1, 6 i 8 de la Constitució, va aprovar la Llei 34/1988, d'11 de novembre, general de publicitat. Aquesta Llei regula en el títol IV el procediment que cal seguir per a l'exercici de les accions de cessació i rectificació, i es decanta, concretament en el seu article 28, per l'opció jurisdiccional.

Evidentment, el fet que l'Estat no hagi previst l'excepció d'aquesta opció en l'àmbit de les comunitats autònomes que gaudeixen de competència exclusiva en matèria de publicitat provoca que la Comunitat Autònoma del País Basc hagi d'adaptar la seva normativa a l'opció jurisdiccional, essent incompatible aquesta amb la del control administratiu.

Així mateix, els articles 3, 4, 5, 6, 7, 25, 26 i 27 de la Llei 34/1988 són impugnats pel Govern del País Basc al·legant que l'Estat ha envaït la seva competència exclusiva en matèria de publicitat. Però el Tribunal Constitucional considera que la impugnació dels articles 3 a 7 resulta supèrflua, i la dels articles 25 a 27 nomès pot ser entesa amb relació al nucli del recurs, constituït per l'article 28.

El Tribunal Constitucional, per tal de decidir aquest recurs, analitza les qüestions següents:

En primer lloc, considera que l'al·legació, tant per part del recurrent com per part de l'advocat de l'Estat, que l'ordenament intern publicitari ha estat

afectat per la Directiva del Consell 84/450/CEE, de 10 de setembre de 1984, relativa a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres en matèria de publicitat enganyosa, és una al·legació sense rellevància per a la resolució d'aquest recurs, atès que *«la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que [...] no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias»*, perquè *«la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental»* (STC 252/1988, FJ 2; 64/1991, FJ 4.b; 76/1991, FJ 3; 115/1991, FJ 2; 236/1991, FJ 9; 79/1992, FJ 1; 117/1992, FJ 2; 80/1993, FJ 3; 141/1993, FJ 2; 112/1995, FJ 4), cosa que implica que l'execució del dret comunitari correspon a qui exerceix la competència segons les regles del dret intern, ja que *«no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario»*. (STC 236/1991, FJ 9; 79/1992, FJ 1).

En segon lloc, analitza quines són les característiques principals de les competències exclusives en col·laboració amb l'Estat i determina que no són competències compartides, ni concurrents, ni de coordinació, sinó que impliquen una actuació que ha de ser realitzada bilateralment en règim de cooperació específica, existint una delimitació de funcions consistent en el fet que el que pugui fer un dels ens col·laboradors no

ho ha de fer l'altre, essent les seves actuacions complementàries (STC 11/1986, 186/1988, 209/1989, 21/1990, 112/1995).

Finalment, estableix que l'existència d'aquesta competència exclusiva en col·laboració amb l'Estat no és incompatible amb el fet que en determinades regulacions parcials d'aquesta es trobin afectades altres competències de l'Estat. Així, en el supòsit concret que es planteja en el recurs, el fet que l'art. 28 de la Llei impugnada atribueixi a la jurisdicció ordinària el coneixement de les con-

trovèrsies derivades de la publicitat il·lícita comporta la presència de la competència sobre legislació processal, competència atribuïda amb caràcter exclusiu a l'Estat en virtut de l'art. 149.1.6 de la Constitució; cosa que també es produeix en relació amb els art. 25, 26 i 27 de la Llei.

En conseqüència, el Tribunal Constitucional desestima el recurs plantejat per no apreciar cap tipus d'extralimitació competencial.

Marta Fernández

Sentència 147/1996, de 19 de setembre de 1996. Conflicte positiu de competència 329/1989, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, en relació amb el Reial decret 1122/1988, de 23 de setembre, del Ministeri de Relacions amb les Corts i de la Secretaria del Govern, pel qual s'aprova la Norma general d'etiquetatge, presentació i publicitat dels productes alimentaris envasats. Vots particulars del magistrat Carles Viver i Pi-Sunyer, al qual s'adhereix el magistrat Vicente Gimeno Sendra, i del magistrat Julio Diego González Campos.

Ponent

Pedro Cruz Villalón

El Consell Executiu planteja la possible vulneració de les competències assumides per la Generalitat de Catalunya en matèria de llengües oficials, per part del Reial decret 1122/1988, de 23 de setembre, i en concret de l'art. 19, que disposa que *«los datos obligatorios del etiquetado de los productos alimenticios que se comercializen en España se expresarán necesariamente al menos en la lengua española oficial del Estado»*, per haver-li atribuït el caràcter de norma bàsica la disposició addicional del Reial decret.

Aquest caràcter de norma bàsica no permet a la Generalitat aplicar en aquests supòsits l'art. 1 del Reial decret 389/1983, que estableix que *«los datos*

obligatorios y facultativos de los productos que se distribuyan en el ámbito territorial de Cataluña figurarán en los idiomas catalán o castellano, o bien en ambos idiomas».

El Consell Executiu considera que la matèria afectada en aquest conflicte és la d'informació als consumidors, atès que les disposicions del títol V del Reial decret, on es troba inclòs l'art. 19, es refereixen a la forma de presentació de la informació, i no al contingut material d'aquesta. Per tant, seria d'aplicació l'art. 12.1.5. EAC, que atribueix a la Generalitat competència exclusiva en matèria de defensa del consumidor i de l'usuari, d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general, a càrrec de l'Estat. Això sens perjudici que essent la protecció al consumidor

una matèria pluridisciplinària, l'Estat pugui incidir-hi des de l'exercici d'altres títols competencials que li siguin propis i prevalents.

Però respecte al supòsit concret que es planteja en aquest conflicte, el Consell Executiu nega que es pugui incloure dins l'àmbit de la sanitat i que, per tant, sigui competència estatal d'acord amb l'article 149.1.16 CE, que atribueix a l'Estat la competència sobre les bases de la sanitat, perquè aquestes bases sobre sanitat alimentària només són les que regulen les condicions sanitàries dels productes, sense que les normes sobre etiquetatge, presentació i publicitat dels productes alimentaris tinguin aquest caràcter; com tampoc les dades que segons l'art. 19 han de constar en castellà no poden ser relacionades amb la salut humana.

Tampoc no pot l'Estat, a judici del Consell Executiu, exercir la seva competència al marge dels principis que respecte de l'ús de les llengües oficials deriven dels art. 3 de la Constitució i 3.3. de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, havent de respectar els manaments de protecció, respecte i promoció del pluralisme lingüístic.

Per últim, es fa referència a la normativa europea, Directiva 79/112/CEE, que impedeix als estats membres que precisin la forma en què han de proporcionar-se les indicacions obligatòries (art. 14) i que prohibeixin en el seu territori el comerç dels productes alimentaris quan el seu etiquetatge figuri en una llengua fàcilment intel·ligible per als compradors (art. 14.2. *sensu contrario*). Aquesta norma, segons el Consell Executiu, no ha estat respectada per l'art. 19 del Reial decret impugnat.

L'advocat de l'Estat considera que la previsió de l'art. 19 constitueix una garantia de l'adequada intel·ligibilitat de

les dades obligatòries dels productes alimentaris que es comercialitzin a Espanya, atès que segons l'art. 3.1 de la Constitució tots els espanyols tenen el deure de conèixer la llengua espanyola oficial de l'Estat.

També defensa que l'art. 19 deriva el seu caràcter bàsic de la Llei 26/1984, general per a la defensa dels consumidors i usuaris, i en concret dels seus articles 4.1 i 4.3, que preveuen que l'etiquetatge, la presentació i la publicitat hauran de ser una de les determinacions que, com a mínim, constin en els reglaments reguladors dels diferents productes, activitats o serveis, i que aquestes determinacions poden ser objecte de codificació mitjançant normes comunes o generals. Així mateix, les dades obligatòries de l'etiquetatge previstes en el Reial decret són de transcendència immediata per a la salut del consumidor, raó per la qual es troben dins l'àmbit de la competència reservada a l'Estat per l'art. 149.1.16 de la Constitució.

El Tribunal Constitucional estima que l'art. 19 del Reial Decret no vulnera la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria de defensa del consumidor i de l'usuari, d'acord amb les consideracions següents.

En primer lloc, desestima l'al·legació relativa a l'adequació o no del contingut de l'art. 19 del Reial decret al que disposa l'art. 14 de la Directiva 79/112 CEE, perquè no li correspon pronunciar-se sobre la incompatibilitat eventual entre una norma de dret intern i el sistema normatiu de la Unió Europea (STC 28/1991, FJ 5; STC 64/1991).

En segon lloc, considera que la STC 69/1988 va establir que *«las reglas concernientes a los productos alimenticios pertenecen, en una parte sustancialmente importante, a lo que se estima propio de la sanidad de la alimentación y ello autoriza*

a integrar en el conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor a aquellas que sean aplicables a los productos alimenticios, pues constituyen parte esencial de la protección de la salud con la consecuencia de que la disciplina sanitaria de los productos alimenticios puede comprenderse en cualquiera de los dos títulos competenciales señalados (art. 149.1.1. y 16 C.E.). El carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que la regla del art. 149.1.1. de la Constitución, por su más amplio alcance, deba ceder a la regla más especial, en este caso, del art. 149.1.16 de la propia Constitución». En conseqüència, «resulta claro que la competencia que, en materia de defensa del consumidor, atribuye a la Comunidad de Cataluña el art. 12.1.5. de su Estatuto no excluye la que al Estado le confiere el art. 149.1.16 de la Constitución para dictar normas que, por su finalidad de aseguramiento uniforme de las condiciones de igualdad en la protección de la salud de todos los consumidores potenciales de cualquier clase de productos, y especialmente de los alimenticios, constituyan reglas básicas de aplicación general, delimitadoras de aquella competencia autonómica y, por consiguiente, vinculantes e indisponibles para la Comunidad titular de la misma» (FJ 4).

En tercer lloc, el supòsit de l'art. 19 del Reial decret estableix com a dades obligatòries de l'etiquetatge dels productes alimentaris les referents a la llista d'ingredients, marcatge de dates, instruccions de conservació i instruccions per al maneig, les quals són d'especial transcendència per a la salut dels consumidors, atès que d'aquestes depèn el coneixement cert de la salubritat del producte, tant en si mateix, com en relació amb la tolerància física del consumidor. Per tant, aquesta previsió es connecta

preferentment amb l'art. 149.1.16 de la Constitució, atès el seu caràcter específic davant la seva connexió amb la defensa del consumidor, cosa que implica que l'Estat és competent per regular les dades que obligatòriament han de constar en l'etiquetatge dels productes alimentaris.

En quart lloc, el Tribunal afirma que l'anterior conclusió no es desvirtua per la projecció lingüística de l'art. 19, perquè la previsió d'aquest article no implica una vulneració de l'art. 3.3. EAC que imposa a la Generalitat el deure de garantir l'ús normal dels dos idiomes, atès que el fet que les dades obligatòries de l'etiquetatge s'hagin d'expressar necessàriament en castellà no impedeix a la Generalitat establir la mateixa prescripció en relació amb la llengua catalana.

Per últim, en relació amb la correcció formal de regular mitjançant Reial decret una matèria relativa a la competència sobre bases i coordinació general de la sanitat, el Tribunal, reiterant la seva doctrina, afirma que si certament és necessari que «las bases se regulan, en principio, por Ley formal», també «es admisible, como excepción, que el Gobierno de la Nación pueda regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia cuando resultan complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases» (STC 248/1988, FJ 4), sens perjudici que allò bàsic hagi de ser definit mitjançant una llei, i no per reglament.

D'acord amb aquestes premisses, el Tribunal afirma que la Llei 26/1984, general per a la defensa de consumidors i usuaris, que en el seu art. 4.3, inclòs en el capítol segon «Protecció de la salut i seguretat», estableix que l'etiquetatge, presentació i publicitat és una de les determinacions que, com a mínim, hauran de preveure els reglaments regula-

dors dels diferents productes, activitats o serveis, és la norma legal que dóna cobertura al Reial decret impugnat, i que juntament amb aquest, contribueix a definir en el seu conjunt les bases de la sanitat. Per tant, conclou que l'art. 19 del Reial decret 1122/1988 reuneix les condicions formals necessàries per qualificar-se com a norma bàsica.

La decisió del Tribunal no és unànime i existeixen dos vots particulars.

El primer vot particular és el formulat pel magistrat Carles Viver i Pi-Sunyer, al qual s'adhereix el magistrat Vicente Gimeno Sendra. Es discrepa de la interpretació del Tribunal en relació amb l'àmbit de la competència estatal sobre bases de la sanitat, perquè consideren que no totes les dades que han de constar en les etiquetes dels productes alimentaris poden ser considerades bases de la sanitat, sinó només aquelles dades i requisits formals imprescindibles per garantir «a todos los consumidores y usuarios la igualdad en la protección de su derecho a la salud» (STC 69/1988 i 80/1988).

A més, tal com es va establir en les sentències esmentades, aquesta competència estatal permet «dictar normas que, por su finalidad de aseguramiento uniforme de las condiciones de igualdad en la protección de la salud de todos los consumidores potenciales [...], constituyan reglas básicas de aplicación general», cosa que implica que pot delimitar la competència autonòmica, però en cap cas pot suprimir-la. Per tant, l'Estat no pot

imposar l'ús obligatori del castellà quan això no sigui necessari «para el aseguramiento uniforme de las condiciones de igualdad en la protección de la salud», perquè sinó envairia altres àmbits competencials com la defensa dels consumidors, el desenvolupament de la sanitat o les competències i facultats lingüístiques. I així, en el supòsit plantejat en el present conflicte, la imposició del castellà, encara que les dades puguin ser intel·ligibles en una altra llengua oficial, suposa una extralimitació en l'exercici de la seva competència en matèria de bases de la sanitat.

L'altre vot particular és el formulat pel magistrat Julio Diego González Campos, que comparteix substancialment el raonament del primer vot particular i, a més, considera que l'exclusió de la referència al dret comunitari ha implicat que la resolució a la qual s'ha arribat en la decisió sigui incorrecta. Així, considera que el Tribunal Constitucional hauria d'haver tingut present que el dret comunitari no autoritza els estats membres a substituir la previsió de la Directiva 79/112/CEE per una norma més severa, que és el que realment s'ha fet en el supòsit plantejat, ja que la imposició d'una llengua determinada per a l'etiquetatge dels productes alimentaris, encara que no exclouï la utilització d'altres llengües, és una imposició més estricta que la d'haver d'emprar una llengua fàcilment intel·ligible.

Marta Fernández

Sentència 155/1996, de 9 d'octubre (BOE de 5 de novembre). Conflictes positius de competència acumulats núm. 960 i 965 de 1987, promoguts respectivament per la Generalitat Valenciana i la Generalitat de Catalunya en relació amb els articles 4, 5, 6, 9, 11 i 12 de l'Ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 3 de març de 1987, sobre liberalització de tipus d'interès i comissions i sobre normes d'actuació de les entitats de dipòsit.

Ponent

Rafael de Mendizábal Allende

La Generalitat Valenciana presenta un conflicte de competència contra els articles 9 i 11 de l'Ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 3 de març de 1987 en la mesura que els citats preceptes regulen l'establiment, en el Banc d'Espanya, d'un Servei de Reclamacions contra entitats bancàries, que tramitarà els expedients amb les al·legacions dels denunciants i de les entitats de dipòsit i que, si escau, remetrà a l'òrgan competent per actuar (art. 9); i també perquè disposa l'obligatorietat de coneixement pel Banc d'Espanya dels resultats de cada exercici dels bancs, cooperatives de crèdit i caixes d'estalvi, abans d'anunciar-se i fer-se efectius els dividends, aplicacions o retorns cooperatius.

Pel que fa a la primera qüestió, la representació processal de la Generalitat valenciana entén que és aquesta qui deté la competència en la mesura que, d'acord amb l'article 32.1.3 del seu Estatut d'autonomia, li correspon la competència en matèria d'execució, en la qual s'ha d'incloure també la tramitació d'expedients. Així mateix, entén que l'establiment d'un servei propi de reclamacions en aquesta matèria suposa atemptar contra dos principis bàsics de l'Administració: l'eficàcia i l'economia i, per tant, la incidència de la norma sobre els usuaris de serveis bancaris vulnera l'article 34.1.5 de l'EAV, relatiu a la defensa del consumidor i usuari.

En relació amb l'article 11, considera que s'ha produït un enduriment del règim d'aplicacions a compte, en la mesura que no podran excedir la meitat dels beneficis ordinaris, sense que en cap cas pugui anunciar-se fins que en tingui coneixement el Banc d'Espanya, circumstància que suposa una competència d'execució i comporta una intervenció del Banc d'Espanya en matèria de cooperatives de crèdit i caixes d'estalvi que pertany clarament a la Comunitat autònoma.

Per la seva banda, la Generalitat de Catalunya va plantejar un conflicte de competència enfront del Govern, perquè considera que els articles 4, 5, 6, 9, últim paràgraf de l'11 i 12 de la citada Ordre ministerial vulneren les competències d'aquesta Comunitat Autònoma. En aquest sentit, l'advocat de la Generalitat afirma que els articles 4, 5 i 6 de l'Ordre es refereixen a funcions i actes de naturalesa típicament executiva, que en el seu territori correspon adoptar-los a la Generalitat, tant si la qüestió es planteja des de l'òptica de les seves competències sobre ordenació del crèdit i la banca (art. 10.1.4 EAC), institucions de crèdit corporatiu públic i territorial i caixes d'estalvi (art. 12.1.6 EAC), com des del vessant del consumidor i usuari (art. 12.1.5 EAC) o de la publicitat (art. 9.30 EAC), matèries sobre les quals Catalunya té atribuïdes les facultats de gestió.

En relació amb l'article 9, ja impugnada per la Generalitat valenciana, afirma que la Generalitat no només és titu-

lar de les facultats disciplinàries sobre aquelles qüestions, sinó en general respecte a totes les entitats de dipòsit situades en el seu territori. Entén que si la Comunitat autònoma ho desitja pot instaurar el seu propi servei de reclamacions i ressalta que la creació de serveis paral·lels implica sempre un contrapunt o mecanisme d'oposició al ple desenvolupament de les autonomies territorials i, per tant, una pertorbació en l'exercici pacífic de les seves competències. Respecte a l'últim paràgraf de l'article 11, insisteix, reiterant els arguments jurídics de la Generalitat valenciana, que es tracta d'una potestat executiva que només pot correspondre a la Generalitat. I, finalment, respecte a l'article 12, que imposa el deure de comunicar al Banc d'Espanya l'obertura d'oficines, amb independència que es faci també a la Comunitat autònoma, i de les que puguin obrir les caixes d'estalvi fora del territori de la comunitat en la qual tinguin la seu. El representant de la Generalitat torna a formular l'argument de la duplicitat de serveis afegint que aquesta, a més, fa patent la desconfiança respecte a la utilitat de la intercomunicació i la mútua col·laboració.

Ara bé, la importància constitucional d'aquest cas radica no només en el fons de la qüestió, sinó també en el fet que amb anterioritat a la deliberació del Tribunal, l'Ordre de 3 de març de 1987 fou expressament derogada per la disposició derogatòria, apartat 1, de l'Ordre de 12 de desembre de 1989, tot i que en aquesta última norma es van incorporar, amb modificacions no substancials, tots els preceptes de l'Ordre de 1987, amb l'excepció dels articles 11 i 12. La raó de la reproducció dels preceptes citats, bé a l'Ordre de 1989, bé a la circular del Banc d'Espanya 3/1990, rau en el fet que aquells contenen nor-

mes relatives a la transparència en l'actuació de les entitats financeres amb incidència directa en la seva pròpia solvència, per la qual cosa les referències al Banc d'Espanya esdevenen necessàries en virtut de la seva funció de supervisor de la solvència de les entitats financeres (art. 7.4 de la Llei 13/1994, d'1 de juny, d'autonomia del Banc d'Espanya).

Aquest fet va comportar que la Generalitat valenciana sol·licités el seu desistiment del conflicte per considerar que la derogació de l'article 11 de l'Ordre de 1987 deixa parcialment sense objecte el conflicte plantejat i, d'altra banda, el manteniment d'allò que disposava l'article 9, creant el Servei de Reclamacions del Banc d'Espanya, no impedeix l'existència d'unitats administratives similars en la Generalitat valenciana.

Per la seva banda, la Generalitat de Catalunya va mantenir la interposició del seu conflicte de competència sobre tots els articles de l'Ordre de 1987 tot i haver estat expressament derogada per la posterior Ordre de 12 de desembre de 1989.

El Tribunal ha de resoldre, doncs, dues qüestions: A. El desistiment de la pretensió conflictual de la Generalitat valenciana, que d'acord amb els articles 80 i 86 de la Llei orgànica del Tribunal s'ha de fer mitjançant un acte i no a través d'una sentència; i B. El fons de la qüestió, que afecta només el conflicte plantejat per la Generalitat de Catalunya, en la mesura que tot i que la norma objecte del conflicte ha estat derogada, no hi ha dubte que la controvèrsia constitucional continua plantejada i el Tribunal va considerar convenient pronunciar-s'hi per tal de poder limitar així l'ordre competencial correcte, sense que en aquest cas entri en joc la seva pròpia doctrina, per la qual, quan una norma

objecte d'un conflicte és derogada per una altra posterior pot provocar la pèrdua de l'objecte.

A. En relació amb el primer punt, el Tribunal considera que el desistiment formulat per la Generalitat valenciana obliga a donar-li una resposta, en un ordre processal lògic, com a qüestió prèvia. I tot i que aquesta forma de finalització del procés adopta habitualment la forma d'acte (d'acord amb els articles 80 i 86 LOTC), res no impedeix que es decideixi en una sentència si resulta aconsellable, pel moment en què es formula la sol·licitud o per no afectar la integritat de la *litis* tant en la seva dimensió objectiva com subjectiva. El desistiment és una categoria processal configurada a la Llei d'enjudiciament civil, per reenviament explícit de la que regula el Tribunal Constitucional. En la via processal civil, la resposta ha de ser automàtica i favorable a la petició. Això no obstant, argumenta el Tribunal, en aquesta via jurisdiccional no opera únicament el principi dispositiu i, en conseqüència, el Tribunal no queda vinculat per la voluntat unilateral de qui ho formula (ATC 993/1987, 1093/1987, 33/1993, 4/1993 entre d'altres). El fet que no s'hagi formulat cap objecció per part de l'advocat de l'Estat ni del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, com també el fet que el Tribunal no aprecii interès públic en aquesta qüestió, en qualsevol de les seves modalitats, que faci necessari o convenient una decisió del conflicte, són circumstàncies suficients a criteri del Tribunal, per al qual resulta procedent tenir la Generalitat valenciana per apartada en aquest procés.

B. Pel que fa al fons de la qüestió, el Tribunal només s'ha de pronunciar,

doncs, respecte a les al·legacions presentades per la Generalitat catalana, si bé, per a l'advocat de l'Estat la disputa competencial ha desaparegut en la mesura que s'ha produït la derogació expressa de la disposició que va servir de base per al plantejament dels conflictes, circumstància que suposa, segons el seu criteri, la desaparició sobrevinguda de la controvèrsia. Sobre aquesta qüestió el Tribunal considera que si bé en molts casos aquesta afirmació és certa, també ho és que s'haurà d'observar cada cas i, sobretot, determinar si perviu la controvèrsia competencial per tal que es pugui concloure si requereix una decisió sobre el fons (STC 248/1988 FJ 2 i ATC 155/1991). Així, en aquest cas, no estem davant un supòsit en el qual les parts desisteixin sense que s'hagi produït una alteració de la norma; ni de la derogació de la norma objecte del conflicte en la qual el Tribunal pugui declarar la desaparició de l'objecte per satisfacció extraprocessal de la pretensió, mitjançant desistiment exprés o implícit; ni tampoc és un cas en què la norma hagi estat modificada o derogada parcialment, sinó més aviat en una hipòtesi de derogació total de la norma per una altra posterior, avui vigent, que, no obstant això, recull substancialment els preceptes controvertits i que no ha estat impugnada. Es tracta, doncs, d'una disputa viva, en la qual la funció de preservar els àmbits respectius de competència no pot quedar automàticament enervada per la modificació de les disposicions, l'adopció de les quals hagi donat lloc al litigi, quan els àmbits competencials exigeixen encara, perquè així ho demanen les parts, una determinació jurisdiccional que declari la seva definició constitucional i estatutària (STC 182/1988 i 87/1993).

Solucionada aquesta qüestió prèvia, i

entrant en el fons de l'afer, el Tribunal comença avançant que la titularitat de la competència controvertida correspon a l'Estat en virtut de l'article 149.1.11 CE i d'acord amb la seva pròpia doctrina (STC 135/1992, 178/1992 i 87/1993). En primer lloc, les bases a què es refereix l'article 149.1.11 CE han d'incloure determinades potestats executives que, en matèries com la que ara s'examina, no poden identificar-se sense més amb el mer desenvolupament i execució de les normes prèvies, sinó que es tradueixen en decisions efectives de política econòmica que transcendeixen l'àmbit de l'ordenació del crèdit incidint en un de més ampli com ara el de la política monetària i financera. En aquest sentit, la intervenció del Banc d'Espanya, en el seu paper institucional, es legitima d'acord amb la seva especialització tècnica. En segon lloc, l'ordenament jurídic ha atribuït al Banc d'Espanya una sèrie de funcions per tal d'assegurar les condicions de solvència i procurar el compliment de les normes de control i disciplina que han d'observar les entitats de dipòsit, sense que la seva naturalesa, en molts aspectes estrictament executiva, determini l'extralimitació competencial que es denuncia ni, per tant, el reconeixement de la titularitat que a favor de la Generalitat de Catalunya es reclama (STC 178/1992).

Així, d'acord amb aquesta doctrina constitucional, el Tribunal declara la competència estatal sobre els articles 4, 5 i 6 de l'Ordre de 3 de març del 1987, relatius a la determinació per part de les entitats de dipòsit de les dates de valoració dels càrrecs i abonaments dels seus comptes actius i passius; els desfassaments màxims i mínims d'ambdues, a favor o en contra de la clientela i la fixació de les tarifes de les comissions per a les seves operacions o serveis, en la me-

sura que la seva regulació és un aspecte molt important de l'activitat bancària, qualitativament i quantitativament, amb un reflex directe i immediat en el compte de resultats. Per tant, no es pot negar que gira entorn de l'òrbita de l'ordenació del crèdit i de la banca per incidir en el funcionament del sistema, un dels elements del qual és, per descomptat, el client. Respecte a l'article 6, quan estableix que les normes es redactaran en forma clara, concreta i fàcilment comprensibles, el Tribunal entén que la missió que correspon al Banc d'Espanya per a la comprovació i control de l'activitat bancària com a guardià del sistema, en la seva doble faceta d'estructura-funció, dota de caràcter bàsic la seva total intervenció per al registre previ, la publicitat i la intel·ligibilitat de l'autoregulació dels tipus d'interès i les dates de valoració per a les operacions de les entitats de crèdit.

En relació amb l'article 9, relatiu a la creació d'un servei de reclamacions, contràriament a les al·legacions de la representació processal de la Generalitat de Catalunya, el Tribunal estableix que aquesta no ignora ni menyscaba les competències autonòmiques, si es té en compte que aquest instrument s'insereix amb tota evidència i naturalitat en l'àmbit de les potestats disciplinàries que corresponen al Banc d'Espanya, d'acord amb l'ordre constitucional de distribució de competències (STC 1/1982 FJ 9). Com tampoc no pot prosperar, segons el criteri del Tribunal, la pretesa invasió competencial imposada a l'article 12 de l'Ordre, de comunicar al Banc d'Espanya l'obertura d'oficines tan bon punt es produeixi, amb independència del fet que ho facin també a la Comunitat autònoma, en la mesura que aquest deure de comunicació ha d'entendre's emparat pel concepte

de bases, d'acord amb l'article 149.1.11 CE, en tant que és una qüestió vinculada íntimament a la solvència de les entitats de dipòsit i que, per tant, connecta amb les potestats de vigilància del sistema financer que són inherents al Banc d'Espanya (STC 135/1992 i 178/1992). Fonaments idèntics als que utilitza per solucionar el conflicte plantejat respecte a l'apartat final de l'article 11, que disposa que els dividendes, aplicacions o retorns cooperatius a compte no podran anunciar-se ni fer-se efectius fins que el Banc d'Espanya no hagi tingut coneixement suficient dels resultats del període al qual es refereixen.

Així, doncs, la decisió de la Sentència del Tribunal conté tant el desistiment del Consell de Govern de la Generalitat valenciana, com la desestimació del conflicte plantejat per la Generalitat de Catalunya, i declara que cap de les disposicions impugnades són contràries a l'ordre de distribució de competències, tenint en compte que s'ha pronunciat sobre una norma expressament derogada.

El magistrat Carles Viver i Pi-Sunyer formula un vot particular a la Sentència on afirma que, si bé comparteix la tesi que les exigències unitàries del sistema econòmic justifiquen en aquest àmbit material una major extensió de les competències bàsiques estatals, permetent incloure entre elles actes de mera execució, no obstant això discrepa en el fet que aquest plantejament inicial pugui convertir-se en el punt de partida del

raonament, ja que en tot cas han de ser la Constitució i els estatuts d'autonomia les normes que atorguin, respectivament, a l'Estat la competència per establir les bases sobre la matèria i a la comunitat autònoma l'execució i el desplegament legislatiu.

En aquest sentit, entén que la qüestió que cal resoldre se centra a determinar si el control registral és o no una competència bàsica (art. 4, 5 i 6 de l'Ordre ministerial impugnada). En la seva opinió discrepant, argumenta que aquest control es limita a comprovar la claredat, concreció i comprensió de les dades relatives a les dates de valoració i les tarifes de les comissions que, per decisió bàsica estatal, lliurement fixin les entitats de crèdit. És, doncs, en opinió del magistrat discrepant, una activitat reglada, que no comporta cap mena de discrecionalitat i que no hi ha cap dada que permeti suposar que hagi de tenir una repercussió tan gran sobre l'ordenació del crèdit, la banca o les assegurances, com per merèixer el qualificatiu d'acte d'execució bàsic i, per tant, no creu que sigui necessari haver de recórrer a la competència exclusiva en matèria de defensa dels usuaris (art. 12.1.5 EAC), per concloure que el control previ de les publicacions correspon a les comunitats autònomes amb competències de desplegament legislatiu i execució en matèria d'ordenació del crèdit.

Francesc Vallès

Sentència 161/1996, de 17 d'octubre (BOE de 5 de novembre). Recurs d'inconstitucionalitat 1367/1987, promogut pel president del Govern contra els art. 35, apartat 2, i 38, apartats 1 i 2, de la Llei de Catalunya 17/1987, reguladora de l'Administració Hidràulica de Catalunya.

Ponent

Álvaro Rodríguez Bereijo

Aquesta Sentència declara inconstitucionals i nuls tres preceptes de la Llei que regula l'Administració Hidràulica de Catalunya, per tal com li assigna diverses potestats d'ordenació i sanció sobre aprofitaments que corresponen a conques hidrogràfiques que excedeixen l'àmbit d'una comunitat autònoma, en detriment de la competència estatal exercida per mitjà de les corresponents confederacions hidrogràfiques.

La Llei aprovada pel Parlament de Catalunya adopta un sistema organitzatiu inspirat pels principis d'unitat d'actuació i de màxima utilitat social de les aigües, que s'estructura en tres institucions principals: la Direcció General d'Obres Hidràuliques, la Junta d'Aigües i la Junta de Sanejament. Totes elles formen l'Administració Hidràulica de Catalunya, que exerceix competència sobre conques intracomunitàries i, també, sobre parts del territori que corresponen a conques supracomunitàries (art. 3.1 de la Llei 17/1987, de 13 de juliol, actualment refosa en el text aprovat pel Decret legislatiu 1/1988, de 28 de gener).

Les impugnacions que trobem en el recurs d'inconstitucionalitat es refereixen exclusivament a determinades atribucions sobre la part catalana de les conques dels rius Segre i Garona (incloses en la denominada demarcació de Ponent) i sobre la part catalana de les conques dels rius Ebre i de la Sénia (demarcació de les Terres de l'Ebre). L'advocat de l'Estat sosté que, en aquestes

conques hidrogràfiques, les aigües de les quals passen per diverses comunitats autònomes, Catalunya no pot exercir les competències que la Llei 17/1987 li atribueix en els preceptes impugnats. Concretament, l'article 35.2 d'aquesta Llei disposa que la Junta d'Aigües «té cura del bon ordre de l'aprofitament i exerceix les altres funcions que li atribueix l'ordenament jurídic». I l'article 38 assigna a la Generalitat la sanció de les infraccions lleus i menys greus, en exercici de la funció executiva de policia del domini públic hidràulic en la part catalana de conques supracomunitàries; de tal manera que a la Generalitat correspon imposar les multes pecuniàries i exigir les reparacions establertes en la Llei respecte a aquestes infraccions, mentre que l'organisme de conca corresponent (integrat en l'Administració general de l'Estat) es limita a conèixer del recurs d'alçada que pugui interposar-se contra les sancions imposades per la Generalitat.

En el recurs d'inconstitucionalitat s'afirma que, en aquests aspectes, la Llei excedeix les competències assumides en l'Estatut de Catalunya i vulnera les competències reservades a l'Estat per l'article 149.1 CE, especialment en el seu núm. 22, i també en els núms. 24, 18 i 3. Per al demandant, l'apartat 2 de l'art 38 transforma la competència de l'organisme de conca per sancionar i fixar indemnitzacions en una competència per conèixer en via d'alçada les resolucions adoptades per l'Administració autonòmica, i crea *ex nihilo* un tipus de recurs administratiu similar a les alçades impròpies o de tutela. D'altra banda, se-

gons l'advocat de l'Estat, les competències exercides pel legislador català queden clarament fora de l'esfera assumida per l'article 9.16 EAC, que està territorialment limitada a les aigües que passen íntegrament per la Comunitat Autònoma, per la qual cosa la clàusula residual de l'article 149.3 CE fa a l'Estat competent per a tot allò relatiu als rius la conca dels quals excedeix el territori català.

Contràriament, tant el Parlament de Catalunya com el Consell Executiu al·leguen que les competències controvertides es troben dins el marc de les seves competències, d'acord amb els articles 9, apartats 16 i 13, i 27.3 EAC. Segons els serveis jurídics del Parlament, cal partir de la distinció entre els conceptes d'«aprofitaments» i de «recursos» per tal d'interpretar el criteri territorial («si les aigües passen per més d'una comunitat autònoma») que serveix per distribuir les competències en matèria hidràulica. El concepte de conca seria l'àmbit natural per a l'ordenació dels recursos, però no succeiria el mateix amb els aprofitaments, l'ordenació dels quals (malgrat que està subordinada a l'anterior) admetria l'aplicació de criteris territorials basats en unitats polítiques i administratives, sense necessitat de recórrer al criteri geogràfic de conca hidrogràfica. Per la qual cosa consideren que és constitucional interpretar que, en els aprofitaments, el criteri de la localització de l'aigua es refereix només al cabdal aprofitat i no a la localització del recurs del qual aquest cabdal procedeix.

Per al Parlament de Catalunya, en conclusió, els articles 149.1.22 CE i 9.16 EA permeten afirmar que la Generalitat, si bé no té cap competència en matèria de recursos hidràulics, sí que té reconeguda una competència exclusiva en matèria d'aprofitaments intracomu-

nitaris i això la faculta a intervenir no només en aquelles conques íntegrament compreses en el seu territori sinó també en les conques intercomunitàries, ja que sí que té reconeguda estatutàriament competència en relació amb els aprofitaments d'interès comunitari realitzats en aquestes conques quan el cabal concedit per a l'aprofitament passa íntegrament pel seu territori.

D'altra banda, les al·legacions del Consell Executiu destaquen que l'interès general o l'afectació són els criteris comunament acceptats per delimitar les competències en matèria d'aigües, que no poden de cap manera deduir-se només del caràcter col·lectiu d'un aprofitament o de l'organització jurídicopública dels comuns, com pretenia l'Estat, sinó d'una qualificació legal, tal com recull la mateixa Llei d'aigües a l'article 44. No pot qualificar-se d'interès general qualsevol assumpte d'administració i control del funcionament ordinari d'una comunitat d'usuaris en un aprofitament determinat.

El Tribunal Constitucional resol el procés remetent-se a una Sentència anterior: la STC 227/1988, en la qual declarà la constitucionalitat de l'opció seguida per la Llei d'aigües de 1985 d'ordenar tot el seu sistema normatiu i administratiu partint del principi d'unitat de gestió de cada conca hidrogràfica, entesa com a «*territorio en que las aguas fluyen al mar a través de un cauce principal único*». En aquella Sentència, el Tribunal considerà que el criteri de delimitació territorial utilitzat pel legislador estatal no era contrari al bloc de constitucionalitat ja que s'acomodava a l'expressió «*aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma*» atenent criteris lògics, tècnics i d'experiència, i arribava a la conclusió que «*el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de*

gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios» (STC 227/1988, FJ 15).

Partint d'aquí, segons el Tribunal Constitucional, «*es indudable que al Estado corresponde la legislación, la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas hidrográficas que superan el territorio de Cataluña»* (FJ 5). D'aquesta manera, el Tribunal es decanta clarament per la conca hidrogràfica que excedeixi una comunitat autònoma com a criteri territorial i oblida que en la citada Sentència 227/1988 no tancava definitivament la qüestió, sinó que semblava deixar mig oberta una porta a d'altres criteris, en especial el de l'interès comunitari: «*es claro también que no es este criterio territorial el único que debe tenerse en cuenta, pues, aparte el alcance jurídico de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas de acuerdo con el art. 149.1.22 de la Constitución y concordantes de los Estatutos, éstas pueden asumir también competencias sobre 'los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma', conforme al art. 148.1.10 de la Constitución y a sus respectivos Estatutos de Autonomía, criterio éste, el del interés comunitario, que no es necesariamente coincidente con el criterio territorial de la cuenca hidrográfica, y que debe ser concretado en cada caso»* (STC 227/1988, FJ 15).

D'altra banda, respecte a l'article 38

de la Llei impugnada, el Tribunal es mostra també força contundent: «*al margen de lo anómalo que resulta, dentro de la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la configuración de un recurso administrativo que implica el sometimiento de la actuación de la Administración autonómica al control de la legalidad por un organismo estatal, ha de señalarse que estas atribuciones, perfectamente lícitas cuando recaen sobre infracciones cometidas en las cuencas comprendidas íntegramente dentro del territorio de Cataluña [art. 3.1 a) de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña], dejan de serlo cuando recaen sobre conductas realizadas en cuencas hidrográficas cuyas aguas discurren más allá del territorio de la Comunidad Autónoma. Este criterio territorial es el establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña para repartir las competencias en esta materia de aguas, y a él deben atenerse los legisladores que la regulen»* (FJ 8).

Amb aquesta Llei probablement s'estirava al màxim la competència de la Generalitat mitjançant una enginyosa construcció tècnica a partir de la distinció entre aprofitaments i recursos hidràulics que, deixant en un segon pla el concepte de conca hidrogràfica, conduïa a una diferent interpretació del criteri territorial («quan les aigües passin per més d'una Comunitat Autònoma»); interpretació que —segons el meu parer— guardava una sòlida aparença de conformitat amb la Constitució i amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya, però que xocava obertament amb la Llei estatal d'aigües (Llei 29/1985, de 2 d'agost).

Marcel Mateu

Sentència 162/1996, de 17 d'octubre (BOE de 5 de novembre). Recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern contra l'article 24.2 de la Llei de la Comunitat Valenciana 11/1988, del síndic de greuges.

Ponent:

José Gabaldón López

El precepte impugnat qualificava de delictes de desobediència determinades actituds de manca de col·laboració amb el síndic de greuges de la Comunitat Valenciana i definia la conducta il·legal de manera lleugerament diferent de com ho feia l'article 24.2 de la Llei orgànica 3/1981, de 6 d'abril, del defensor del poble, derogat avui pel nou Codi penal, que l'incorpora amb escasses modificacions, però vigent aleshores i declarat aplicable als *ombudsmen* autonòmics per l'article 1.2.a de la Llei 36/1985, de 6 de novembre, per la qual es regulen les relacions entre la institució del defensor del poble i les figures similars en les diverses comunitats autònomes. L'article 24.2 de la Llei orgànica 3/1981, de 6 d'abril, del defensor del poble, considerava desobediència l'obstaculització de la investigació del defensor del poble «mitjançant la negativa o negligència en la tramesa dels informes que aquest sol·liciti, o en facilitar l'accés als expedients o la documentació administrativa necessària per a la investigació»; mentre que l'article 24.2 de la Llei de la Comunitat Valenciana 11/1988, del síndic de greuges, la definia com l'obstaculització de la investigació del síndic de greuges «mitjançant negatives o *dilacions injustificades* en la tramesa dels informes o *dades* que aquest sol·liciti o en facilitar l'accés als expedients o els documents administratius que fossin necessaris per a la investigació» (les cursives són nostres).

Aquesta norma va ser recorreguda pel president del Govern sobre la base

de la doble acusació d'enviar la competència estatal en matèria de legislació penal (article 149.1.6 CE) i vulnerar la reserva de llei orgànica relativa al desenvolupament dels drets fonamentals i de les llibertats públiques (article 81.1 CE) —en aquest cas, el desenvolupament del dret a la llibertat personal (article 17.1 CE) i del dret a l'accés a funcions i càrrecs públics (article 23.2 CE), que eren els drets limitats per les penes previstes en el Codi penal per a aquests delictes.

En la seva defensa, les Corts valencianes van al·legar que el precepte autonòmic no creava cap nou injust penal, sinó que solament concretava el delictes de desobediència en la línia interpretativa del Tribunal Suprem, en els supòsits que aquesta desobediència tingués com a subjecte destinatari el síndic de greuges de la Comunitat Valenciana.

El Tribunal Constitucional considera aquest supòsit de reproducció d'altres normes com un més dels exemples de preceptes innecessaris que provoquen confusió en l'operador jurídic. El risc d'inconstitucionalitat que aquests preceptes innecessaris comporten es materialitza en aquest cas en el fet que una norma autonòmica reproduïx una norma estatal en una matèria, com la penal, en la qual la Comunitat Autònoma no té competència per legislar, per la qual cosa cal declarar-ne la nul·litat. A més, el text del precepte autonòmic recorregut no era exactament coincident amb l'estatal, cosa que evidenciava l'exercici per part del Parlament valencià de la potestat legislativa en matèria penal, àmbit reservat a l'Estat per l'article 149.1.6 CE.

Un cop declarada la inconstitucionalitat de la norma valenciana per incompetència del seu productor, el Tribunal ja no entra a considerar la imputació de vulneració de la reserva de llei orgànica, en el

que podria semblar una negació del caràcter de norma de distribució competencial que es predica freqüentment de la reserva de llei orgànica.

Jordi Freixes

Sentència 171/1996, de 30 d'octubre (Ple). Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1106/1988, plantejat pel Govern de la Nació en relació amb l'art. 10, apartats 4 i 5 i la disposició addicional 14, de la Llei del Parlament de Galícia 2/1988, de 5 de març, de pressupostos generals de la Comunitat Autònoma de Galícia per al 1988.

Ponent

Enrique Ruiz Vadillo

L'objecte d'aquest recurs és examinar la constitucionalitat de l'art. 10, apartats 4 i 5, de la Llei 2/1988, de pressupostos generals de la Comunitat Autònoma de Galícia per al 1988, que disposa la creació de determinats fons l'objecte dels quals és atendre les diverses finalitats en matèria retributiva del personal laboral i funcionarial de la Comunitat Autònoma, tenint en compte els art. 149.1.13, 156.1 i 146, tots ells de la CE, i l'art. 2.1.b de la LOFCA, en relació amb l'art. 28 de la Llei 33/1987, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat, que estableix un màxim del 4% en matèria d'increment salarial per al personal al servei del sector públic. Així mateix, s'ha de discernir si és constitucional o no la disposició addicional catorzena de la Llei autonòmica esmentada —fonamentada en l'art. 49.2 de l'EAG—, que preveu la publicació futura dels barems per a la distribució del Fons Nacional de Cooperació Municipal quan és l'Estat qui té, en virtut de

l'art. 149.1.14, competència exclusiva en matèria d'hisenda general.

En aquesta Sentència del Tribunal Constitucional es diferencien dues qüestions. De primer, l'equilibri necessari que ha d'existir entre el principi d'autonomia financera reconegut en l'art. 156.1 de la CE i el principi de coordinació que és recollit en el mateix article. En segon lloc, es tracta de delimitar fins on arriben les competències de l'Estat en matèria de règim local i fins on arriben les competències de les comunitats autònomes en el mateix àmbit.

En relació amb la primera qüestió, el Tribunal Constitucional considera que les comunitats autònomes gaudeixen d'una autonomia financera reconeguda en l'art. 156.1 CE, la qual cosa implica una capacitat de decisió pròpia a l'hora d'establir els seus recursos, administrar els seus ingressos i gestionar la seva activitat de despesa.¹ Aquesta autonomia financers s'ha de predicar de les dues facetes de l'activitat financera de qualsevol ens públic: l'obtenció de l'ingrés i la realització de la despesa. No obstant això, cal matisar aquesta idea en

1. En la STC 37/1987, de 26 de març, el mateix Tribunal ja va considerar que «la autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y el Estatuto».

el sentit que tant la doctrina com la pròpia jurisprudència constitucional han coincidit a matisar que l'autonomia financera de l'art. 156.1 de la CE s'ha desenvolupat més en la vessant de la realització de la despesa que en la pròpia de l'ingrés.²

Aquest desenvolupament superior de l'autonomia financera en relació amb la despesa, en canvi, no significa que no es trobi limitat pel principi de coordinació amb la Hisenda estatal recollit en el ja rantes vegades esmentat article 156.1 de la CE. El Tribunal Constitucional considera que la disposició de despesa que implica l'art. 10 en els apartats 4 i 5 de la Llei de Galícia no poden contravenir el que es deriva de l'article esmentat, és a dir, la capacitat de l'Estat per establir mesures de coordinació amb què, per exemple, reduir el dèficit del sector públic.

En la Sentència aquest argument és presentat juntament amb un altre, que el Tribunal Constitucional extreu de l'art. 149.1.13. En aquest precepte s'assenyala que l'Estat té competència exclusiva sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, la qual cosa és fonament perquè el Tribunal consideri en aquesta Sentència (i en d'altres, com la 63/1981, la 96/1990 o la 237/1992) que aquest ens pot establir els increments màxims de les retribucions salarials dels empleats del sector públic amb vista a «[...] *contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del sector público*».

Cal destacar, a més, que el Tribunal Constitucional considera que aquesta mesura pot ser establerta a través d'una llei de pressupostos, ja que aquesta norma no sols és una previsió comptable de les despeses que s'han de dur a terme

sinó que, actualment, s'ha convertit en un instrument econòmic o, en termes utilitzats pel Tribunal, en «*un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno*» (STC 27/1981 i 76/1992). En conseqüència, la Llei de pressupostos no sols té per objecte, seguint l'art. 48 de la Llei general pressupostària, l'expressió xifrada, conjunta i sistemàtica de les obligacions de l'Estat, sinó que també adquireix el caràcter de llei coordinadora en l'àmbit de l'economia.

No obstant el que hem dit anteriorment, el Tribunal Constitucional destaca que el principi de coordinació no implica un títol que permeti que l'Estat obviï l'autonomia de les comunitats autònomes. En aquest sentit s'ha de cenyir a establir els aspectes estrictament indispensables per aconseguir els fins de política econòmica i fiscal que s'hagi proposat i, per tant, les mesures limitatives de l'autonomia han d'estar directament relacionades amb els fins esmentats (es tracta d'una línia jurisprudencial ja recollida en altres sentències, com la 63/1986, la 96/1990, la 237/1992 i la 68/1996).

En el cas concret de fixar els límits als increments salarials dels empleats públics, el Tribunal considera que l'Estat pot fixar les retribucions en relació amb cada grup. No obstant això, les comunitats autònomes són les que han de fixar els increments de cada una de les persones afectades.

Segons el Tribunal, l'Estat s'ha cenyit al que hem dit en el paràgraf anterior. Aquest ens s'ha limitat a establir un màxim global en les retribucions als empleats públics. En canvi, no passa el mateix amb la Comunitat Autònoma de Galícia, que amb l'art. 10, apartats 4

2. Sobre aquesta qüestió es pot veure, per exemple, el fonament jurídic setè de la STC 13/1992, de 6 de febrer (BOE núm. 54, de 3 de març de 1992).

i 5, de la seva Llei de pressupostos s'ha excedit del que s'ha establert, per la qual cosa considera inconstitucional el precepte esmentat.

Amb la segona qüestió objecte de recurs per part del Govern de la Nació, el Tribunal Constitucional es planteja novament la pugna que en múltiples ocasions han disputat l'Estat i les comunitats autònomes relativa a la distribució de competències a l'efecte d'incidir sobre els ens locals. La qüestió debatuda no tan sols s'ha plantejat pel que fa a la distribució de competències financeres sinó genèricament per a tota mena de matèries, de manera que, si bé en la STC 84/1984, de 23 de desembre, s'afirmava que el règim local «es siempre el resultado de la actividad concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas», al seu torn el Tribunal Constitucional va afirmar, en la STC 32/1981, de 28 de juliol, que «debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) de las competencias locales [...]». Per tant, i segons la STC 32/1981,³ de 28 de juliol, les entitats locals, com a titulars d'un dret a l'autonomia garantida constitucionalment, «no pueden ser dejadas, en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho[...]».

Pel que fa a la qüestió que ara es planteja, en aquest cas el recurrent considera que la Comunitat Autònoma de Galícia no té competències per incidir en els criteris de distribució d'un fons municipal creat per procedir a la distribució de les participacions en els ingressos de l'Estat a favor dels ens locals.

Això el duu a plantejar la inconstitucionalitat de la disposició addicional 14 de la Llei del Parlament de Galícia 2/1988, de 5 de març, de pressupostos generals de la Comunitat Autònoma de Galícia, d'acord amb la qual es preveia que «la Xunta de Galicia publicará antes del 30 de junio la valoración de los baremos para la distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal en desarrollo de lo dispuesto en el art. 49.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia».

Per tant, es considera que l'art. 49.2 EAG, d'acord amb el qual «[...] los ingresos de los entes locales de Galicia, consistentes en participación en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas, se percibirán a través de la Comunidad Autónoma gallega, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las referidas participaciones», implica exclusivament que la Comunitat Autònoma de Galícia s'ha de limitar a distribuir aquests ingressos d'acord amb les directrius estatals, sense poder incidir en la manera com s'hagi d'efectuar aquesta distribució. Això només seria possible si disposés d'ingressos que li corresponen.

A tot això afegeix que la Comunitat Autònoma gallega no sols està desproveïda de competència per incidir en aquesta distribució, sinó que, a més, està incidint sobre la competència exclusiva que l'Estat disposa sobre la hisenda general (art. 149.1.14 CE) i afavoreix, amb la seva intervenció, una activitat atemptatòria contra l'autonomia local, com també l'establiment de criteris de distribució no homogenis.

Contràriament, la Junta de Galícia afirma que si es volgués donar contingut a l'art. 49.2 EAG, el paper que hauria d'adoptar la Comunitat Autònoma

3. Vid., en el mateix sentit, les STC 25/1983, 76/1983, 27/1987 i 214/1989.

no hauria de consistir en una mera finestreta de lliurament d'aquests ingressos sinó que, en virtut de l'art. 2.2 LOFCA, que justifica que cada comunitat estigui obligada a vetllar pel seu equilibri interterritorial, res no impedeix que la mateixa Comunitat Autònoma, partint dels criteris de distribució establerts per l'Estat, sigui la que en determini la ponderació.

Per a la resolució d'aquesta controvèrsia, el Tribunal Constitucional remet novament a la jurisprudència que ja va dictar en les STC 96/1990, 237/1992 i 331/1993, en les quals es va resoldre la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes relativa a la regulació dels ingressos estatals consistents en participacions en ingressos estatals, a l'igual que la STC 331/1993, que va decidir en els mateixos termes respecte dels criteris de distribució de les subvencions incondicionades. En particular reitera que les participacions tenen per objecte fer efectiu el principi de suficiència (art. 142 CE) i de solidaritat (art. 138 CE) i que és l'Estat qui ha d'actuar com a garant de la consecució d'aquests principis en funció de la competència exclusiva de què disposa en matèria d'hisenda general (art. 149.1.14 CE), de manera que li correspon determinar els criteris de distribució.

No obstant això, el Tribunal Constitucional no considera que el paper que hagi d'adoptar la Comunitat Autònoma gallega hagi de ser exclusivament el de mera distribuïdora d'uns ingressos. Efectivament, l'art. 49.2 EAG l'habilita perquè pugui adoptar mesures concretes de ponderació sempre que respecti els criteris de distribució establerts per l'Estat sense alterar-los ni desenvolupar-los.

Per oposició a aquesta jurisprudència, la Sentència que comentem aquí, cal destacar que aquesta posició favorable a

la intervenció autonòmica no ha estat sempre la que ha mantingut l'alt Tribunal. Recordem que en la STC 179/1985, de 19 de desembre, el Tribunal va qualificar la Llei 24/1983, de mesures urgents de sanejament i regulació de les hisendes locals, com una «lei mesura» estatal, emparada també per l'art. 149.1.14 CE. Aquesta qualificació va implicar la negació de tota possible intervenció autonòmica, ja que segons el Tribunal Constitucional «no es un cuerpo de normas abstractas, destinadas a regular, con vocación de permanencia, un determinado género de relaciones, sino una medida coyuntural, específicamente destinada al muy concreto fin de sanear las Haciendas Locales, colmando los déficits existentes y sentando las bases de un futuro equilibrio financiero», de manera que només és possible una intervenció estatal, ja que «una medida de este género ha de incluir necesariamente todos los preceptos que se consideren necesarios para alcanzar el fin previsto, respecto del cual tienen un carácter puramente instrumental».

En canvi, la Sentència que comentem aquí, més d'acord amb la distribució de competències establerta en el bloc de constitucionalitat, es mostra favorable a la intervenció autonòmica, ja que es tracta de cohonstar l'exercici de la competència exclusiva de l'Estat sobre la hisenda general amb el compliment corresponent del principi de solidaritat en l'àmbit intraterritorial per part de la Comunitat Autònoma gallega.

En conclusió, el Tribunal Constitucional resol el recurs interposat pel Govern de la Nació i admet la constitucionalitat de precepte debatut en la mesura que respecti els criteris de distribució establerts per l'Estat.

Susana Campuzano
José Antonio Fernández Amor

Sentència 172/1996, de 31 d'octubre. Conflicte positiu de competència 407/1986, promogut pel Govern estatal contra certs preceptes del Decret 307/1985, sobre normes i procediments per a l'aplicació de les incompatibilitats al personal sanitari al servei de la Generalitat de Catalunya. Vot particular del magistrat Rafael de Mendizábal Allende.

Ponent

Rafael de Mendizábal

El Decret recorregut regula, amb caràcter transitori, les incompatibilitats del personal sanitari al servei de la Generalitat de Catalunya. En aquest sentit, es tracta d'un desenvolupament de la Llei estatal 53/1984, on s'estableix el règim general de les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques. En la disposició final primera d'aquesta es declara el caràcter bàsic del seu contingut, amb algunes excepcions esmentades.

El Govern estatal considera que algunes disposicions del Decret català haurien infringit normes bàsiques contingudes en aquesta Llei. Per tant, el Govern considera que la Generalitat ha excedit les seves competències en regular una matèria bàsica sense respectar el contingut de la Llei estatal. Existeix, a més, un recurs d'inconstitucionalitat núm. 399/1988 pendent de ser resolt.

La representació del Govern de la Generalitat de Catalunya sosté, per la seva banda, que la norma estatal ha regulat completament la matèria en qüestió i, per tant, ha buidat de contingut la competència autonòmica de desplegament legislatiu.

En la Sentència 178/1989, des d'un plantejament més general, el Tribunal ja va sostenir que «el règim d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques és bàsic com a expressió d'un principi estructural organitzatiu que es projecta sobre el sector públic en el seu conjunt» (FJ 6). Per

tant, el Tribunal es proposa estudiar, a continuació, si els preceptes concrets discutits, que el legislador ha qualificat com a bàsics, ho són realment d'acord amb la distribució constitucional de competències.

El concepte del que és bàsic pot ser definit com «el comú denominador normatiu per tots en un sector determinat, però sense oblidar, en la seva dimensió intel·lectual, el caràcter nuclear, inherent al concepte» (STC 102/1995). Es tracta així d'un fonament o suport principal, no circumstancial, la finalitat del qual és assegurar un comú denominador normatiu, d'acord amb interessos generals superiors, a les comunitats autònomes. Com a regla general, les incompatibilitats dels funcionaris públics volen garantir la seva objectivitat d'actuació i la seva eficàcia, que són exigibles de la pròpia actuació administrativa (art. 103 CE). Un cop afirmat això, el Tribunal entra a estudiar els supòsits concrets del cas.

L'article 4.2 de la Llei estatal estableix que el personal sanitari pot compatibilitzar l'activitat assistencial amb certes places de caràcter docent, «dins l'àrea de l'especialitat del departament universitari». En canvi, en l'article 4, apartats segon i tercer, no es conté la limitació esmentada entre cometes. Ara bé, els requisits o condicionaments al règim general d'incompatibilitats, atesa l'aspiració constitucional d'aquest darrer, gaudeixen també de la consideració de bàsics. Per tant, han de ser respectats per la comunitat autònoma en el seu desplegament legislatiu. El requi-

sit de l'excepció en el cas de la mateixa àrea científica pretén fomentar l'especialització i preparació professional del personal sanitari. No es vulnera, d'aquesta manera, el principi constitucional de l'eficàcia. Així, la normativa autonòmica de desplegament hauria d'haver inclòs aquest requisit atès el seu caràcter bàsic, i ha de ser considerada, en conseqüència, com a invàlida.

Un altre precepte de la Llei estatal, considerat també bàsic pel legislador, estableix la incompatibilitat de l'exercici de la medicina en centres de la Seguretat Social amb activitats sanitàries privades únicament quan s'ocupi un lloc de treball que comporti el cobrament de «complements específics», o un concepte equiparable. El Decret català ho impedeix, en el mateix supòsit, quan es cobri un complement de dedicació exclusiva o similar (art. 8). El Tribunal sosté que el respecte a les normes bàsiques estatals no significa que les comunitats autònomes no puguin desplegar la legislació bàsica d'acord amb les seves pròpies característiques, com per exemple l'específica estructura administrativa, o bé la matèria en qüestió. Dit això, en relació amb el problema concret estudiat, el que és considerat bàsic és la impossibilitat per al sector sanitari públic de compatibilitzar aquesta activitat amb altres del sector privat, quan es cobrin retribucions complementàries per especial dedicació al lloc de treball en les administracions públiques. La norma autonòmica no contradia aquest principi bàsic quan exclou el supòsit de funcionaris que gaudeixin de complement de dedicació exclusiva o similar, ja que és una regla que va en la mateixa línia de garantir l'eficàcia i la màxima dedicació al càrrec.

En relació amb el mateix article 8 del Decret català, el Tribunal no admet que

es pugui considerar bàsica una incompatibilitat que es preveu, no ja en la Llei estatal, sinó en un decret que no conté la normativa bàsica del cas. El Decret estatal prohibeix al personal no jerarquitzat de la Seguretat Social realitzar una activitat professional privada a diferència d'aquelles persones que es trobin incloses en la seva llista corresponent. Aquesta incompatibilitat no té consideració de bàsica. El que succeeix és que l'article 12 de la Llei estatal, per la seva banda, prohibeix compatibilitzar amb la funció pública totes aquelles activitats a persones a les quals s'ha d'atendre en el lloc públic de treball. En canvi, el Decret autonòmic redueix aquesta incompatibilitat a les persones ateses en el curs del mateix procés patològic en l'hospital on es desenvolupa l'activitat de caràcter públic. Per tant, s'infringeix també aquí la normativa bàsica de la Llei estatal.

En relació amb l'article 9 del Decret català, la contradicció rau en la falta de respecte del règim transitori fixat en la disposició transitòria tercera de la Llei estatal. El Tribunal recorda la seva Sentència 133/1990 i sosté que també poden tenir la consideració de bàsics els aspectes transitoris del règim que també ho sigui, com és aquest el cas. El Decret català fixa en el moment de l'entrada en vigor del propi Decret la possibilitat de continuar desenvolupant dos treballs públics en règim de prestació a temps parcial. En canvi, per al mateix supòsit, la Llei estatal estableix una data diferent. El desajustament prova la invasió competencial del Decret català, que no ha respectat aquesta disposició transitòria bàsica.

Un altre problema de dret intertemporal apareix a l'article 10 del Decret. La disposició quarta de la Llei eximeix provisionalment el professorat universi-

tari de medicina, farmàcia i enfermeria del requisit d'obtenir autorització per compatibilitzar la tasca docent i l'assistència en centres hospitalaris de la universitat o concertats. Atès el caràcter bàsic de la incompatibilitat aquí apuntada, també ha de concloure's, de nou, que el règim transitori referit a aquesta té la consideració de bàsic. El Decret català, en canvi, desvirtua aquest caràcter temporal i estableix un supòsit de compatibilitat permanent sense autorització. Per tant, aquest precepte també envaeix competències estatals.

El Decret català permet compatibilitzar també la tasca dels mergets i practicants titulars enquadrats en els cossos especials al servei de la sanitat local, amb altres funcions en equips d'atenció primària (art. 11.2, *in fine*). Segons el Govern estatal, això suposaria una ampliació en relació amb el que estableix la disposició transitòria cinquena, que preveu únicament l'assistència sanitària als beneficiaris de la Seguretat Social. Per tant, es tracta d'un supòsit no previst en la normativa bàsica. Ara bé, aquí el Tribunal no admet cap invasió competencial, sinó una regulació que obeeix a les característiques de l'Administració sanitària catalana i respecta la finalitat de la normativa bàsica. La mateixa argumentació és aplicable a la disposició addicional primera del Decret, on les especificitats no infringeixen tampoc el respecte a les bases. En efecte, es permet que el personal mencionat en la disposició transitòria de la Llei estatal, adscrit als equips d'assistència primària, puguin compatibilitzar la seva plaça amb una altra en el sector públic sanitari, quan es reuneixin els requisits que estableix la Llei.

En definitiva, s'estima parcialment el conflicte positiu de competència, i es declaren contraris a la distribució constitu-

cional de competències els apartats segon i tercer de l'article 4; l'apartat 2 de l'article 8; l'incís «a partir de l'entrada en vigor del present Decret» de l'apartat primer de l'article 9 i l'article 10 del Decret.

Vot particular del magistrat Rafael de Mendizábal Allende

L'aspecte central de la discrepància del magistrat rau en el fet que, sota l'aparença d'un conflicte positiu de competència, el Govern estatal reclama, en realitat, l'adequació d'un reglament autònom a una llei de bases. Per tant, la pretensió del Govern estatal no denuncia una invasió competencial, ni té a veure amb la distribució de competències. L'única connotació constitucional del conflicte és la remota referència al títol competencial comú de l'article 149.1.18 CE. Es tracta, doncs, d'un problema de mera legalitat, que hauria de ser resolt, per tant, pels tribunals ordinaris, concretament en un contenciós administratiu. La manifesta incompetència ha d'entendre's, en definitiva, dins el context del principi de legalitat. Diu clarament aquest magistrat que «determinar el sentit i l'abast de la norma bàsica [...], i per tant interpretar-la, no requereix les normes delimitadores de la competència». En resum, «que els preceptes reglamentaris s'excedeixin o respectin les bases ja configurades com a tals (en l'anterior Sentència 178/1989) no posa en qüestió l'ordre constitucional de competències sinó el principi de jerarquia normativa com una de les manifestacions del principi de la legalitat». Com a proposta processal, el magistrat es mostra contrari a la desestimació, ja que s'hi declararia una titularitat competencial, i sosté, en el seu lloc, que cal no admetre el conflicte sense entrar en el fons, i permetre així que sigui una altra jurisdicció la que ho faci.

A més del problema processal plantejat pel vot particular (una inadmissió en la Sentència pels casos detectats en la fase final del procés), aquest obre la possibilitat a una reflexió sobre la possibilitat que el Tribunal Constitucional torni a reprendre una llei de bases estatal declarada constitucional per resoldre una discussió competencial puntual. En aquest sentit,

la decisió és una mostra de flexibilitat en la relació bases-desplegament. En efecte, s'admet que la normativa autonòmica no repeteixi literalment la regulació bàsica, sinó que introdueixi aspectes relatius a les peculiaritats pròpies, sense que això signifiqui forçosament una infracció de les bases.

Antoni Roig

Sentència 183/1996, de 4 de novembre (BOE de 17 de desembre). Conflicte positiu de competència 433/188, promogut pel Govern de l'Estat contra l'article 2, *in fine*, i l'annex de l'Ordre del Departament d'Indústria del Govern basc de 2 d'abril de 1987, per la qual es regula la inspecció tècnica de vehicles dedicats a transport escolar i de menors.

Ponent

Carles Viver i Pi-Sunyer

El present conflicte de competència plantejat per l'advocat de l'Estat contra l'Ordre del Departament d'Indústria del Govern basc de 2 d'abril de 1987, se centra en la determinació del titular de la competència per establir les normes tècniques que han de complir els vehicles destinats a transport escolar o de menors.

L'article 2 *in fine* i l'annex de la citada norma departamental addiciona, a la normativa estatal vigent, determinats requisits relatius a aquelles normes tècniques.

El Tribunal ha de resoldre, per tant, si la Comunitat Autònoma basca detenta la competència per dictar aquest tipus de normativa en la mesura que haurà de determinar si aquesta és una qüestió subsumible dins els títols competencials d'indústria i transport, sobre els quals el País Basc té la competència exclusiva (articles 10.30 i 10.32 de l'Estatut d'autonomia del País Basc, respectivament) o bé si, com argumenta l'ad-

voocat de l'Estat, el títol competencial en joc és el de trànsit i circulació de vehicles de motor, exclusiu de l'Estat d'acord amb l'article 149.1.21 CE.

La Sentència ressalta el fet que aquesta no és una qüestió nova en la jurisdicció constitucional i que ja ha estat resolta en sentències anteriors (59/1985, 181/1992, 203/1992, 14/1994 i 118/1996), que creen així una línia jurisprudencial constant i uniforme en aquest sentit, en la mesura que diferencien clarament dos títols competencials diferents: a) Aquell per determinar els requisits tècnics que han de complir els vehicles per garantir la seguretat viària i la de les persones implicades en els diversos transports, pertanyent a la matèria de trànsit, exclusiva de l'Estat; i b) L'activitat executiva de verificació del compliment d'aquells requisits tècnics exigits en la legislació estatal per a l'homologació de determinats productes industrials destinats al transport, que pertany a la matèria d'indústria i, per tant, exclusiva de la Comunitat Autònoma basca.

Així, doncs, d'acord amb l'argumentació de l'advocat de l'Estat i la reiterada

jurisprudència constitucional, el Tribunal considera que, dins el concepte de trànsit i circulació de vehicles de motor, no s'hi inclouen només les condicions relatives a la conducció, sinó també aquelles que han de complir els vehicles que circulen i, per tant, entre aquestes últimes cal incloure-hi necessàriament tant els requisits tècnics exigibles als vehicles per tal que garanteixin la seguretat de les persones i coses exteriors a ells, com aquells altres que pretenen protegir a qui, com a conductors o passatgers, es trobin en el seu interior. Dos elements indissolubles de la seguretat en el trànsit i la circulació i no pas de la matèria indústria, ni de la verificació del

compliment dels requisits tècnics exigibles per als vehicles de motor, com argumentava la representació processal del Govern basc.

En conseqüència el Tribunal ha de declarar nuls l'article 2 *in fine* i l'annex de l'Ordre del Departament d'Indústria del Govern basc en la mesura que desenvolupen o modifiquen la regulació estatal sobre una matèria atribuïda constitucionalment en exclusiva a l'Estat. És per això que el Tribunal entén que l'activitat normativa del Govern basc envaeix la competència reservada a l'Estat per l'article 149.1.21 CE.

Francesc Vallès

Sentència 184/1996, de 14 de novembre. Conflicte positiu de competència promogut pel Govern de l'Estat en relació amb el Decret 48/1988, de la Comunitat Autònoma de Balears, sobre pesca marítima, pel qual es regula la pesca d'arrossegament (*pesca de arrastre*) de fons de les Illes Balears.

Ponent

Tomás S. Vives Antón

La impugnació de la disposició reglamentària autonòmica presenta, en aquest cas, una particularitat processal. En efecte, el Govern la fa d'acord amb la via processal que li ofereix el títol V de la LOTC («De la impugnació de disposicions sense força de llei i resolucions de les comunitats autònomes previstes en l'article 161.2 de la Constitució»). El Govern estatal va requerir al Consell de Govern balear la derogació del Decret discutit per considerar que afectava el principi de lliure circulació (art. 139.2 CE), ja que impedia el lliure trànsit de les flotes de les altres comunitats autònomes. A més, el Govern sostenia que la Comunitat balear no disposava de competència normativa en matèria de pesca

marítima. En l'escrit d'interposició de la impugnació, seguint la via del títol V (art. 76 i 77 LOTC), el Govern limita la seva pretensió als límits d'un conflicte de competència. El Tribunal admet la reducció, tot i la via processal seguida, ja que l'art. 77 LOTC remet als art. 62 a 67 de la mateixa Llei orgànica, és a dir, als conflictes de competència.

L'advocat de l'Estat sosté que el Decret autonòmic envaeix la competència exclusiva estatal en matèria de pesca marítima (art. 149.1.19 CE). En efecte, la competència autonòmica dels art. 148.1.11 i 10.18 EAIB es refereix a les «aigües interiors». D'altra banda, la competència sobre «ordenació del sector pesquer» no correspon a la matèria «pesca marítima», i no es poden identificar ambdós títols habilitants.

El representant de la Comunitat ba-

lear interpreta que la clàusula «sens perjudici» de l'art. 149.1.19 CE ha d'entendre's en el sentit que l'Estat és qui ha de dictar la legislació bàsica en matèria de pesca marítima, i les comunitats autònomes amb títol competencial exprés en llurs respectius estatuts poden efectuar un desplegament normatiu i l'execució de les bases. En aquest sentit, el Decret considera bàsics els art. 1 i 2 del Reial decret 681/1980.

El Tribunal afirma que existeix una doctrina constant sobre la matèria des de la Sentència 56/1989 (STC 147/1991; 57/1992; 68/1992). S'ha sostingut, en aquests pronunciaments, la necessitat de distingir en l'art. 149.1.19 CE entre dos títols competencials diferents: «pesca marítima» i «ordenació del sector pesquer». El títol relatiu a la «pesca marítima» és competència exclusiva de l'Estat sempre que es refereixi a aigües diferents de les interiors. Aquest títol habilita l'Estat a regular les «condicions i característiques de l'activitat d'extracció d'aquest recurs natural, com també els règims d'explotació, protecció, millora i conservació dels recursos pesquers. Per aquesta raó ha de considerar-se competència exclusiva de l'Estat la normativa referent als recursos i zo-

nes de pesca (fons, calador, distàncies, quotes), als períodes d'activitat (vedes, hores de captura, etc.) i les tècniques d'extracció (arts i altres formes de pesca)» (FJ 3). En canvi, el títol competencial «ordenació del sector pesquer» té un àmbit més restringit, com és la pesca, no des de la seva vessant d'extracció, sinó com a sector econòmic. Inclou, així, «tot el relatiu a l'organització econòmica d'aquest sector productiu i, per tant, tot el que es refereixi a la determinació dels qui poden exercir l'activitat pesquera (condicions professionals dels pescadors i altres persones del sector), les seves condicions i formes d'organització i explotació comercial (registres oficials, confraries de pescadors, construcció de vaixells, llotja de contractació, etc.)» (FJ 3).

El Decret balear no es limita a les aigües interiors i ordena una concreta modalitat d'extracció de pesca, com és l'arrossegament (*arrastre*). Per tant, hi ha una invasió del títol competencial estatal relatiu a «pesca marítima» comprès en la matèria de pesca de l'art. 149.1.19 CE. En conseqüència, el Tribunal declara la titularitat estatal en la matèria i declara la nul·litat del Decret.

Antoni Roig

1.3.2. PROCESSOS DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Xavier Bonet i Frigola

Juliol de 1996

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 2418/1996, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Canàries, en relació amb l'article 38.2 de la Llei 5/1990, de 29 de juny, de mesures en matèria pressupostària, financera i tributària, que va establir un gravamen complementari de la taxa fiscal sobre els jocs de sort, envit o atzar per a l'any 1990, per possible vulneració dels articles 9.3, 14, 31.1 i 38 de la Constitució (BOE de 9 de juliol de 1996).

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 2629/1996, plantejada per la Secció Sisena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, en relació amb l'article 27.3.j de la Llei orgànica 2/1996, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat de l'Estat, per poder vulnerar l'article 25.1 de la Constitució (BOE de 20 de juliol de 1996).

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 2679/1996, plantejada per la Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Galícia, respecte de l'apartat A) de l'article 41 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, per poder vulnerar els articles

31.1 i 3 i 133 de la Constitució (BOE de 20 de juliol de 1996).

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 2718/1996, plantejada per la Sala Segona del mateix Tribunal Constitucional, en relació amb l'apartat 3 de l'article 17, pel que fa a l'incís «*el acreedor tendrá derecho al cobro de intereses desde el día en que adquiriera firmeza la resolución judicial, calculados según el tipo básico del Banco de España vigente dicho día*», de la Llei de la Comunitat Valenciana 4/1984, de 13 de juny, de la hisenda pública de la Generalitat Valenciana, per poder vulnerar l'article 14 de la Constitució (BOE de 20 de juliol de 1996).

Agost

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 3079/1996, promogut pel president del Govern contra determinats preceptes de la Llei del Principat d'Astúries 1/1996, de 26 d'abril, de concessió de crèdits extraordinaris i suplementes de crèdit destinats a atendre l'actualització de retribucions, modificació de plantilles i altres obligacions del personal al servei de l'Administració, organismes autònoms i Servei de Salut del Principat d'Astúries. En concret, els articles objecte d'examen són: art. 2.1 a i en conne-

xió amb aquest l'art. 1, tots dos de la Llei del Principat d'Astúries 1/1996 (BOE de 8 d'agost de 1996).

Setembre

Conflicte positiu de competències núm. 3284/1994, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya en relació amb tres ordres del Ministeri de Comerç i Turisme, de 25 d'abril de 1996 i una resolució; la primera de les ordres, per la qual s'estableixen subvencions per a la tecnificació i innovació tecnològica de la indústria turística, en aplicació del Pla Futures 1996-1999; la segona, per la qual s'estableixen subvencions per al desenvolupament de nous productes turístics, en aplicació del Pla Futures 1996-1999, i la tercera, per la qual s'estableixen subvencions per al desenvolupament de nous productes turístics, en aplicació del Pla Futures 1996-1999, i la Resolució de 19 d'abril de 1996, de l'Institut de Turisme d'Espanya (TURESPAÑA), per la qual es convoca l'oferta pública de serveis per a la millora de la competitivitat, en aplicació del Pla marc de competitivitat del turisme espanyol, Pla Futures 1996-1999 (BOE de 25 de setembre de 1996).

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 3377/1996, plantejada per la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya respecte dels articles 9.1.a i 10.2.c de la Llei del Parlament de Catalunya 5/1987, de 4 d'abril; i 2.1.c, 2 i 3 de la Llei del mateix Parlament 23/1987, de 23 de desembre, en la redacció que li va donar la disposició addicional 21.2 de la Llei del mateix Parlament 13/1988, de 31 de

desembre, per possible contradicció amb l'article 149.1.18 de la Constitució, i amb els articles 36.1.a de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (BOE de 25 de setembre de 1996).

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 2851/1996, plantejada per l'Audiència Provincial de Saragossa, respecte de la disposició addicional divuitena, apartat primer, de la Llei 46/1985, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1986, per possible vulneració dels articles 9.3, 81 i 134 de la Constitució (BOE de 25 de setembre de 1996).

Recurs 2851/1996, promogut per més de 50 diputats, contra els articles 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 14, com també la disposició addicional segona i disposició final primera, tercer paràgraf, del Reial decret llei 7/1996, de 7 de juny, de mesures urgents, de caràcter fiscal i de foment i liberalització de l'activitat econòmica (BOE de 25 de setembre de 1996).

Octubre

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 3404/1996, promogut per la Junta d'Andalusia, contra el Reial decret llei 11/1996, de 17 de juny, d'ampliació del servei farmacèutic a la població; en concret s'objecta contra l'article 1.3 i la disposició final primera del Reial decret citat (BOE de 9 d'octubre de 1996).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 3540/1996, promogut pel president del Govern contra els articles 14, en connexió amb l'últim paràgraf de l'article 6, i el paràgraf primer de la disposició transitòria tercera i disposició transitòria

quarta de la Llei de l'Assemblea d'Extremadura 2/1996, de 25 de juny, d'atenció farmacèutica de la Comunitat Autònoma d'Extremadura (BOE de 30 d'octubre de 1996).

Novembre

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 2820/1996, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa, amb seu a Las Palmas de Gran Canaria, del Tribunal Superior de Justícia de Canàries, respecte de l'art. 41, en connexió amb els articles 45, 48 i 117, tots de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, per poder vulnerar l'article 31.3 de la Constitució (BOE de 9 de novembre de 1996).

Desembre

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 4064/1996, plantejada per la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, respecte dels articles 9.1.a i 10.2.c de la Llei del Parlament de Catalunya 5/1987, de 4 d'abril, i l'article 2.1.c, 2 i 3 de la Llei del mateix Parlament 23/1987, de 23 de desembre, en la redacció donada per la disposició addicional 21.2 de la Llei d'aquest Parlament 13/1988, de 31 de desembre, per possible contradicció amb l'article 149.1.18 de la Constitució i amb els articles 36.1.a i b i 36.2.a de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (BOE de 14 de desembre de 1996).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 3907/1996, promogut pel Govern de les Canàries contra determinats precep-

tes del Reial decret llei 12/1996, de 26 de juliol, pel qual es concedeixen crèdits extraordinaris destinats a atendre obligacions d'exercicis anteriors i regularitzar bestretes de fons, i pel qual s'adopten mesures tributàries urgents (BOE de 14 de desembre de 1996).

Conflicte positiu de competències núm. 4215/1996, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya en relació amb l'Ordre d'1 de juliol de 1996, del Ministeri d'Educació i Cultura, per la qual es convoquen ajudes d'educació especial per al curs 1996/1997 (BOE de 27 de desembre de 1996).

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 4413/1996, plantejada per la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, respecte dels articles 5.b i 10.1 del Reial decret legislatiu 2795/1980, de 12 de desembre, pel qual s'aprova el text articulat de la Llei de procediment econòmic administratiu, per possible contradicció amb els articles 9.3 i 152.1 de la Constitució (BOE de 27 de desembre de 1996).

Gener de 1997

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 4124/1996, plantejada per la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Aragó, respecte de l'article 135.b, últim incís, del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, per possible contradicció de l'article 23.2 de la Constitució (BOE de 24 de gener de 1997).

Febrer

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 4654/1996, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa, amb seu a Las Palmas, del Tribunal Superior de Justícia de Canàries, respecte de l'article 41 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, per poder vulnerar l'article 31.3 de la Constitució (BOE de 10 de febrer de 1997).

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 45/1997, plantejada per la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya respecte dels articles 9.1.a i 10.2.c de la Llei del Parlament de Catalunya 5/1985, de 4 d'abril, i 2.1.c, 2 i 3 de la Llei 23/1987, de 23 de desembre, en la redacció donada per la disposició addicional 21.2 de la Llei del mateix Parlament 13/1988, de 31 de desembre, per possible contradicció amb l'article 149.1.18 de la Constitució, i amb els articles 36.1.a i b i 36.2.a de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (BOE de 10 de febrer de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 105/1997, promogut per la Junta d'Extremadura contra els preceptes 2.1.a i e, 5.2, 6.2.a, 8, 9.3, 12.1, 13.1, 13.2, 13.3, 13.6, 27, 28, 29 i 31.2 de la Llei 14/1996, de 30 de desembre, de cessió de tributs de l'Estat a les comunitats autònomes i de mesures fiscals complementàries (BOE de 10 de febrer de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 106/1997, promogut per la Junta d'Extremadura contra els articles 82, 83 i 84 de la Llei 12/1996, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat (BOE de 10 de febrer de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 104/1997, promogut per la Junta d'Extremadura contra l'article únic de la Llei orgànica 3/1996, de 27 de desembre, perquè fa una nova redacció dels articles 10.4.a, 11.a i g i 19.2 de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes, com també contra aquells preceptes que per connexió puguin resultar contraris a la Constitució (BOE d'11 de febrer de 1997).

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 280/1997, plantejada per la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, respecte dels articles 5.b i 40.1 del Reial decret legislatiu 2795/1980, de 12 de desembre, pel qual s'aprova el text articulat de la Llei de procediment econòmic administratiu, per poder vulnerar els articles 9.3 i 152.1 de la Constitució (BOE de 21 de febrer de 1997).

Març

Conflicte positiu de competència núm. 174/1997, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya davant el Govern, en relació amb dues resolucions de 2 de setembre de 1996, de la Secretaria d'Estat de Comerç, Turisme i Petita i Mitjana Empresa, del Ministeri d'Economia i Hisenda, per les quals es convoquen les ajudes regulades en dues ordres de 25 d'abril de 1996, en les quals es van establir subvencions per a la tecnificació i innovació tecnològica de la indústria turística i subvencions adreçades a promoure la internacionalització de l'empresa turística espanyola, en tots dos casos en aplicació del Pla marc de competitivitat del turisme es-

panyol 1996-1999 (BOE de 6 de març de 1997).

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 4626/1996, plantejada per la Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Galícia, respecte de l'article 41, apartat A), de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, per possible contradicció amb l'article 31.3 de la Constitució (BOE de 22 de març de 1997).

Abril

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1296/1997, promogut pel president del Govern contra l'article únic de la Llei 4/1996, de 13 de desembre, d'ordenació de la funció pública en el Principat d'Asúries (BOE de 21 d'abril de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1297/1997, promogut pel president del Govern contra la Llei del Parlament de Canàries 5/1996, de 27 de desembre, de pressupostos generals de la Comunitat Autònoma (BOE de 21 d'abril de 1997).

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 662/1997, plantejada per la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, respecte de l'art. 61.2 de la LGT, en la redacció donada per la disposició addicional 14.2 de la Llei 18/1991, de 6 de juny, de l'impost sobre la renda de les persones físiques, per possible contradicció amb els articles 24, 25.1, en relació amb l'article 9.3 de la Constitució (BOE de 24 d'abril de 1997).

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 946/1997, plantejada per la Secció Se-

gona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, respecte de la disposició addicional vuitena del Decret legislatiu pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria urbanística, per possible contradicció amb els articles 137 i 140 de la Constitució (BOE de 24 d'abril de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1105/1997, promogut per la Junta d'Andalusia contra l'article únic de la Llei orgànica 3/1996, de 27 de desembre, de modificació parcial de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (BOE de 24 d'abril de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1310/1997, promogut pel Consell de Govern de la Junta de la Comunitat de Castella-la Manxa contra els articles 82, 83 i 84 de la Llei 12/1996, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1997 (BOE de 30 d'abril de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1311/1997, promogut pel Consell de Govern de la Junta de de la Comunitat de Castella-la Manxa contra els articles 5.2, 6.2, 13, 28 i 29 de la Llei 14/1996, de 30 de desembre, de cessió de tributs de l'Estat a les comunitats autònomes i de mesures fiscals complementàries (BOE de 30 d'abril de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1312/1997, promogut pel Parlament de Canàries contra l'art. 165 de la Llei 13/1996, de 13 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social (BOE de 30 d'abril de 1997).

Maig

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 4450/1996, plantejada per la Secció Se-

gona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de la Comunitat Valenciana, respecte de l'article 17.3 de la Llei valenciana 4/1984, de 13 de juny, i el 17.3 del text refós de la Llei de la hisenda pública de la Generalitat Valenciana, aprovat per Decret legislatiu de 26 de juny de 1991, per possible contradicció amb els articles 14, 149.1.6, 149.1.14 i 156 de la Constitució (BOE de 7 de maig de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1259/1997, promogut pel defensor del poble contra la Llei del Parlament de Canàries 5/1996, de 27 de desembre, de pressupostos generals de la Comunitat Autònoma per al 1997. En concret, es qüestiona la legalitat dels articles 36, 37, 41.2 i les disposicions addicionals catorzena, quinzena, setzena, dinovena, vint-i-unena, vint-i-cinquena i vint-i-sisena (BOE de 7 de maig de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1492/1997, promogut pel president del Govern contra determinats preceptes de la Llei de Castella-la Manxa 4/1996, de 26 de desembre, d'ordenació del servei farmacèutic. Es qüestionen els articles 20.2, 38.1 (paràgrafs 3 i 4) i la disposició transitòria segona (paràgraf primer) (BOE de 7 de maig de 1997).

Conflicte positiu de competència núm. 1675/1997, plantejat pel Consell de Govern de la Comunitat de Madrid en relació amb la Resolució de 23 de gener de 1997 del secretari general tècnic del Ministeri d'Educació i Cultura, per la qual es denega la remissió a la Comunitat de Madrid de l'expedient administratiu relatiu a la Fundació del «Teatro Lírico» (BOE de 21 de maig de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1243/1997, promogut per la Junta General del Principat d'Astúries contra de-

terminats preceptes de la Llei 12/1996, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1997. Els articles impugnats són: 82.1, 82.2, 83 i 84 de la Llei 12/1996 (BOE de 22 de maig de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1244/1997, promogut per la Junta General del Principat d'Astúries contra els articles 2.1.a, 5.2, 13.1.2, 13.1.3, 27, 28 i 29 de la Llei 14/1996, de 30 de desembre, de cessió de tributs de l'Estat a les comunitats autònomes i de mesures fiscals complementàries (BOE de 22 de maig de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1299/1997, promogut pel president del Govern contra els articles 52 a 56 de la Llei foral 24/1996, de 30 de desembre, de l'impost de societats de Navarra (BOE de 22 de maig de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1313/1997, promogut pel Parlament de Canàries contra la disposició addicional tercera de la Llei 14/1996, de 30 de desembre, de cessió de tributs de l'Estat a les comunitats autònomes i de mesures fiscals complementàries (BOE de 22 de maig de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1316/1997, promogut pel Govern de Canàries contra la disposició addicional tercera de la Llei 14/1996, de 30 de desembre, de cessió de tributs de l'Estat a les comunitats autònomes i de mesures fiscals complementàries (BOE de 22 de maig de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1297/1997, promogut pel president del Govern contra l'art. 51 de la Llei 5/1996, de 27 de desembre, de pressupostos generals de Canàries (BOE de 30 de maig de 1997).

Juny

Conflicte positiu de competències núm. 1696/1997, plantejat pel Consell de Govern de la Junta de la Comunitat de Castella-la Manxa, en relació amb el Reial decret 2658/1996, de 27 de desembre, pel qual es regula el règim d'autoritzacions per a la plantació de vinyes. Es qüestiona la legalitat de l'apartat 4 de l'article 3 del Reial decret 2658/1996 (BOE de 3 de juny de 1997).

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1785/1997, promogut per més de cinquanta diputats contra el Reial decret llei 1/1997, de 31 de gener, pel qual s'incorpora al dret espanyol la Directiva 95/47/CE, de 24 d'octubre, de la Comissió Europea, sobre ús de normes per a la transmissió de senyals de televisió i s'aproven mesures addicionals per a la liberalització del sector (BOE de 3 de juny de 1997).

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 745/1997, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa, amb seu a Santa Cruz de Tenerife, del Tribunal Superior de Justícia de Canàries, respecte de l'art. 41 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, que està connectat amb els articles 45, 48, i 117 d'aquesta mateixa Llei, per si pogués ser contrari a l'article 31.3 de la Constitució (BOE de 3 de juny de 1997).

Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 1707/1997, plantejada per la Secció Setena de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, respecte de l'article 34.4 de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per al 1990, per possible vulneració i contradicció amb els articles 66.2 i 134.2 de la Constitució (BOE de 13 de juny de 1997).

1.4. COMISSIÓ GENERAL DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES DEL SENAT

A cura d'Enric Fossas i Francesc Vallès

L'activitat de la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat durant el primer semestre de 1997 s'ha desenvolupat en el marc de la nova etapa política oberta amb les eleccions generals del 3 de març de 1996 (govern del PP, pacte PP-CIU, majoria absoluta del PP al Senat) que varen donar pas a la VI Legislatura de les Corts Generals. Recordem que la Comissió va ser creada el 1994 amb la reforma del Reglament de la cambra i fou concebuda per les forces polítiques com un experiment més aviat provisional per potenciar la «funció territorial» de la cambra alta amb la intenció que en el futur conduís a la seva transformació en profunditat mitjançant una reforma constitucional.

L'abast limitat dels canvis introduïts per la reforma reglamentària quant a la composició i funcions de la Comissió no permetia grans experiments, però possibilitava la creació d'una nova dinàmica en les relacions Senat-comunitats autònomes, sempre que hi hagués impuls i voluntat per part de les forces polítiques. Efectivament, el primer període de funcionament de la Comissió havia mostrat les potencialitats autònòmiques d'aquest òrgan parlamentari, però la seva activitat es va veure fortament condicionada per la inestabilitat política i els processos electorals que varen tenir lloc en aquesta etapa. Tal com vàrem posar de manifest en l'anterior

crònica, les activitats més importants de la Comissió fins avui han estat el debat anual sobre l'Estat autònmic i els treballs de la ponència d'estudi per a la reforma constitucional del Senat. El primer perquè pot constituir, com es va comprovar el 1994, un fur privilegiat de trobada de les comunitats autònomes i el Govern ja que permet un diàleg públic i obert sobre la situació de l'Estat autònmic; la segona, perquè trasllada la iniciativa de reforma constitucional del Senat al mateix òrgan, enriqueix les tasques tècniques i facilita les primeres negociacions polítiques entre tots els implicats. Per això la crònica de l'activitat de la Comissió s'ha de centrar bàsicament en el debat i la ponència.

I. Debat sobre l'Estat de les autonomies

El segon debat sobre l'Estat autònmic que es duia a terme des de la creació de la Comissió (el 1995 es posposà i finalment no se celebrà per mor de la dissolució anticipada de les cambres el gener de 1996) tingué lloc els dies 12 i 13 de març del 1997. Com en l'anterior, hi varen prendre part tots els presidents de les comunitats autònomes (amb la incorporació de les recent creades de Ceuta i Melilla) excepte el *lehendakari* basc, que novament no hi assistí ja que els na-

cionalistes bascos estimen que es tracta d'un fur «inconsistent». El debat havia de posar de manifest les posicions dels partits polítics sobre l'Estat autònic després del pacte PP-CIU i amb una majoria de comunitats autònomes governades pel PP. Aquesta situació es va veure reflectida en els discursos pronunciats pels líders polítics: els populars varen evitar una confrontació entre ells tot mirant de preservar una imatge d'unitat del partit, els socialistes varen actuar d'oposició i formularen crítiques a un desenvolupament autònic basat només en l'acord PP-CIU i Izquierda Unida denuncià la manca de projecte polític per a Espanya. Però, sens dubte, els discursos més importants varen ser el del president de la Generalitat de Catalunya i el del president del Govern, que posaren de manifest les posicions contrastades que mantenen sobre l'Estat autònic. El primer, que va utilitzar només la llengua catalana, va rebutjar de nou la pretensió d'equiparar Catalunya a la resta de comunitats autònomes i assegurà que el model autònic no resol bé l'encaix de Catalunya a Espanya. Va evocar la idea de «sobirania compartida» anterior a 1714 però al mateix temps va assumir el «fet espanyol» i el compromís amb la via del consens i la negociació. El segon va afirmar que «l'escenari autònic està ben dissenyat i l'obra gairebé a punt» per defensar la necessitat de tancar el model autònic. Va invitar les comunitats socialistes a incorporar-se al nou model de finançament i va destacar la importància de la reforma del Senat.

Al final del debat es varen aprovar una sèrie de mocions del PP —cap de les presentades pel PSOE— de poca transcendència política: necessitat d'impulsar la cooperació entre comunitats autònomes mitjançant conferències sec-

torials, potenciació del Comitè de les Regions, aprovació del Pla hidrològic nacional, reforma dels estatuts d'autonomia d'Aragó, Canàries i Castella-la Manxa, establiment pel Consell de Política Fiscal i Financera d'un nivell mínim conjunt dels serveis generals per a les comunitats autònomes. També s'aprovaren algunes mocions presentades pels nacionalistes catalans en les quals es reclamà major adaptació al caràcter plurilingüe de l'Estat de les televisions privades, del BOE i de l'Institut Cervantes.

Com en l'anterior ocasió, el debat va tenir gran ressò mediàtic i va aconseguir convertir el Senat en el principal centre d'interès polític i informatiu del país durant uns dies. Tanmateix, tant pel seu contingut com per les resolucions que s'aprovaren, aquest segon debat sobre l'Estat autònic va deixar una clara sensació d'insatisfacció i de nou va posar en qüestió la idoneïtat del Senat actual com a cambra territorial de l'Estat autònic. Malauradament, el debat també ha posat de manifest la manca d'interès per part de les forces polítiques per la mateixa reforma del Senat.

Cal esmentar que abans d'aquest segon debat sobre l'Estat de les autonomies es va celebrar (el 12 de novembre de 1996) un important debat en la Comissió General de les Comunitats Autònomes sobre el nou sistema de finançament autònic acordat pel Consell de Política Fiscal i Financera, com a conseqüència de les sol·licituds formulades tant pel president de la Comunitat Autònoma de Castella-la Manxa com pel mateix ministre per a les Administracions Públiques. El debat va servir per explicitar les posicions de les diferents forces polítiques sobre les modificacions que el pacte PP-CIU ha intro-

duït en el sistema de finançament, contra el qual s'han manifestat públicament els presidents de les comunitats autònomes governades pels socialistes, que han recorregut contra el sistema davant el Tribunal Constitucional.

II. Ponència de reforma constitucional i activitat de la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat

La Ponència d'estudi per a la Reforma constitucional del Senat, que en la primera fase havia suposat l'activitat més important realitzada per la Comissió, no s'ha constituït —com en l'anterior legislatura— en el si d'una comissió conjunta «Comissió General de les Comunitats Autònomes-Comissió Constitucional», sinó que s'ha creat expressament i *ad hoc* una Comissió Especial per a l'estudi de la reforma constitucional del Senat. Aquesta Comissió, constituïda el 6 de novembre de 1996, és presidida pel president del Senat i en la mateixa sessió constitutiva s'aprova també la creació d'una Ponència (formada per set membres del Grup Parlamentari Popular, cinc del Socialista, dos del català, dos del Grup Basc i dos més del Grup Mixt), que encara no ha enllestit el seu informe definitiu. Aquest fet confirma la represa dels treballs i activitats decaiguts com a conseqüència de la dissolució anticipada de la V Legislatura i demostra la voluntat de la majoria actual de continuar la reforma constitucional del Senat. Sembla que el Govern està interessat a accelerar la tramitació d'aquesta reforma, limitar-la estrictament a la cambra alta i introduir modificacions de poca rellevància pel que fa a la nova composició i funcions del Senat com a cambra de repre-

sentació territorial. En qualsevol cas, tot i haver-se creat al marge de la Comissió General de les Comunitats Autònomes, se li ha atorgat un major protagonisme i pes específic en la mesura en què aquesta Comissió té com a única finalitat emetre un dictamen sobre la proposta de reforma constitucional del Senat.

Pel que fa a les activitats desenvolupades per la Comissió, farem una triple divisió en funció de la naturalesa de les tasques que ha dut a terme: a) creació de ponències d'estudi en el si de la Comissió; b) iniciatives legislatives i expedients tramitats; i c) compareixences i preguntes orals.

a) *Creació de ponències d'estudi.* Durant aquest període s'han constituït dues ponències d'estudi en el si de la Comissió, una sobre el sistema de finançament autonòmic (aprovada pel Ple del Senat a proposta dels grups parlamentaris popular, català i basc); i una altra per a l'avaluació de les necessitats d'informació economicofinancera de caràcter territorial del Senat. Cap de les dues ha aprovat encara els seus respectius informes.

b) *Iniciatives i expedients.* En aquesta etapa l'activitat legislativa no ha estat gaire intensa. Tanmateix, cal destacar com a fets més rellevants la intervenció de la Comissió en la reforma de tres estatuts d'autonomia mitjançant la participació en la tramitació legislativa de tres proposicions de llei orgànica (lleis orgàniques 4/1996 i 5/1996, de 30 de desembre, de reforma dels estatuts d'autonomia de Canàries i d'Aragó, respectivament —BOE de 31 de desembre; amb correcció d'errors al BOE de 12 de març—; i Llei orgànica 3/1997, de 3 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Castella-la Manxa —BOE de 4 de juliol de 1997).

Ha participat també en la tramitació legislativa del projecte de llei pel qual es regula la Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees (Llei 2/1997, de 13 de març —BOE de 15 de març—); de la Llei 13/1997, de 25 d'abril (BOE de 26 d'abril), per la qual es canvia la denominació de la província de «Balears» per la d'Illes Balears; i finalment ha participat també en la tramitació de la proposició de llei orgànica (del Congrés dels Diputats) de transferència de competències executives en matèria de trànsit de vehicles de motor a Catalunya (per tant, a través del procediment legislatiu previst a l'article 150.2 de la Constitució espanyola) i que en la data de redacció d'aquesta crònica es troba únicament pendent d'aprovació pel Ple.

Com a qüestions de menor transcendència cal esmentar que la Comissió ha conegut de diversos convenis entre comunitats autònomes: Conveni de col·laboració en matèria d'extinció d'incendis forestals entre la Comunitat Autònoma de Castella-la Manxa, la Comunitat de Madrid i la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó (6 de novembre de 1996); i Conveni de col·laboració entre la Junta General del Principat d'Astúries i la Junta de Galícia en matèria de moviment pecuari i sanitat animal. Especial menció mereix el Conveni de cooperació entre la Comunitat Foral de Navarra i la Comunitat Autònoma del País Basc per establir un marc permanent de cooperació en aquelles matèries que siguin de la seva competència, ja que va suscitar controvèrsies tant en el camp polític com pels aspectes tècnics, i que finalment fou retirat pel mateix Govern de Navarra.

En aquest període s'ha discutit de nou l'abast i la concreció de l'exercici de la competència que l'article 56.b del Regla-

ment del Senat dóna a la Comissió per emetre el corresponent informe sobre el contingut autonòmic de les iniciatives que hagi de tramitar el Senat. Com vàrem dir en l'anterior crònica, aquesta competència va ser interpretada extensivament, per la qual cosa s'acordà delegar l'elaboració dels informes en una subcomissió. Sembla que la nova Comissió és favorable a interpretar aquesta competència en un sentit més restrictiu i és més reàctia a admetre la delegació d'aquesta funció en un altre òrgan.

c) *Compareixences i preguntes orals.* Aquesta és potser la part més dinàmica de la Comissió i la que la configura principalment com un òrgan amb sensibilitat autonòmica, en el sentit que deté la facultat d'estar informada de tots aquells assumptes de contingut autonòmic. En aquest sentit, cal destacar que totes les preguntes orals presentades durant aquest període han estat formulades per senadors del Grup Parlamentari Socialista, fet que demostra que el Senat continua funcionant sota una lògica partidista i no sobre la base d'una lògica territorial. Això no obstant, aquestes preguntes han provocat les compareixences del ministre per a les Administracions Públiques, Sr. Mariano Rajoy; el secretari d'Estat per a les Administracions Territorials, Sr. Jorge Fernández Díaz; i el secretari d'Estat d'Hisenda, Sr. Juan Costa, per informar, entre d'altres, sobre qüestions relacionades amb el nou sistema de finançament autonòmic aprovat pel Consell de Política Fiscal i Financera, les noves línies de política general del Ministeri per a les Administracions Públiques, les causes que varen motivar el Govern a presentar un recurs d'inconstitucionalitat contra les normes forals de l'impost de so-

cietats i contra les lleis de pressupostos del País Basc i Navarra, i sobre l'abast dels acords celebrats amb el País Basc amb relació al concert i la quota.

Finalment, cal esmentar també les compareixences de la Sra. Rita Barberà, presidenta de la Federació Espanyola de

Municipis i Províncies, i el Sr. Pasqual Maragall, com a president del Comitè de les Regions de la Unió Europea, per informar de la situació actual, les necessitats i les perspectives de les corporacions locals en el marc de l'Estat de les autonomies i en el procés de construcció de la Unió Europea.

