

## 2. CATALUÑA

### 2.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

A cargo de Joan Vintro

#### **Ley 1/2001, de 15 de marzo, de mediación familiar de Cataluña (DOGC núm. 3355, de 26 de marzo).**

Desde sus orígenes, en los Estados Unidos de América, la mediación, como medio de resolución extrajudicial eficaz de los conflictos matrimoniales, es una figura jurídica que ha experimentado un gran impulso en el último tercio del siglo XX en los países occidentales, hasta el punto de que el Comité de Ministros del Consejo de Europa instó a sus estados miembros, por medio de la Recomendación R(98) I, de 21 de enero, a instituir la y potenciarla. Este hecho, junto con la experiencia acumulada en Cataluña por los equipos psicosociales adscritos a los juzgados de familia, cuya principal función es el asesoramiento de la autoridad judicial en la toma de decisiones sobre los hijos menores de edad, aunque también pueden intervenir asesorando a las partes en litigio en el marco de la facultad de éstas para regular de común acuerdo los efectos de la separación o divorcio, justifican que el legislador catalán haya aprobado la Ley 1/2001, que pretende institucionalizar esa vía de resolución extrajudicial de conflictos más allá del ámbito estrictamente matrimonial incluyendo también los que puedan producirse entre los miembros de una pareja estable no matrimonial y los que tengan lugar por razón de alimentos entre parientes o de

instituciones tutelares. Dicha institucionalización se realiza a través de la creación del Centro de Mediación Familiar de Cataluña, entidad sin personalidad jurídica adscrita al Departamento de Justicia, que debe promover la mediación y organizar el servicio público de la actividad. A pesar de ello, en la Ley se establece la posibilidad de que los colegios profesionales donde se incorporan las personas capacitadas para actuar como mediadores organicen sus propios servicios de mediación, de forma que la solicitud de los servicios de mediación puede llevarse a cabo por medio del Centro de Mediación o a través de los servicios colegiales. En cualquier caso, los mediadores deberán ser abogados, psicólogos, trabajadores sociales, educadores sociales o pedagogos colegiados con la experiencia profesional y la formación específica establecidas reglamentariamente, debiendo estar inscritos en el Registro general dependiente del Centro de Mediación, además de los registros que constituyan sus respectivos colegios.

En todo caso hay que señalar que la mediación está basada en el principio de voluntariedad, lo que implica que las partes son libres de acogerse a la misma así como de desistir en cualquier mo-

mento. Así, la falta de colaboración de una de las partes puede dar lugar a que el mediador designado considere concluida la mediación, sin perjuicio de que su decisión, en su caso, deba ser ratificada por el respectivo colegio. También por idéntico motivo la Ley establece las cuestiones susceptibles de ser sometidas a mediación familiar tienen que referirse siempre a materias de derecho privado dispositivo. Al respecto, pese a que se impone al mediador el deber de confidencialidad respecto a las informaciones obtenidas a lo largo de la mediación, está obligado asimismo a informar a las autoridades competentes de aquellos datos que revelen la existencia de una amenaza para la vida o la integridad física o psíquica de una persona, o bien de hechos delictivos perseguibles de oficio.

En el mismo sentido, es preciso recordar que nada impide que cualquier conflicto en el seno familiar al margen de los tasados por la Ley pueda ser objeto de mediación. No obstante, la Ley excluye su aplicación a tales casos salvo en lo referente a la responsabilidad de los mediadores y al régimen sancionador que les sea aplicable por su actuación. La exclusión de una mediación de la Ley tiene sin embargo como principal consecuencia la imposibilidad de acogerse a la gratuidad del servicio ni al sistema de tarifas que deberá establecer el Departamento de Justicia, por lo que los honorarios de la mediación deberán pactarse en el momento de encargar los servicios.

El procedimiento de la mediación se encuentra minuciosamente regulado en la Ley, al prescribir las actuaciones que deben llevarse a cabo, desde el conteni-

do de la reunión inicial del mediador con las partes hasta la duración máxima de todo el proceso, así como respecto a la documentación y las actas que es necesario levantar.

La responsabilidad de los mediadores conforma el último capítulo de la presente Ley. En él se establece un catálogo de infracciones a partir de la obligación de éstos de actuar con imparcialidad, garantizar la confidencialidad, facilitar el acuerdo entre las partes, informar de los acuerdos alcanzados con la autoridad judicial cuando la mediación se haya producido por indicación de ésta, facilitar información estadística al Centro de Mediación Familiar de Cataluña, facilitar con carácter previo las tarifas de sus honorarios y denunciar la existencia de amenazas para la vida o la integridad física o psíquica de una persona o bien de hechos delictivos perseguibles de oficio. Las infracciones se califican como leves, graves y muy graves, en función, básicamente, del perjuicio causado a las partes sometidas a mediación, sin perjuicio de que el incumplimiento de los deberes en materia de imparcialidad y de confidencialidad constituyan siempre, como mínimo, infracciones graves. Las sanciones, cuya imposición corresponde a los respectivos colegios profesionales, incluyen la amonestación por escrito, la suspensión temporal como mediador o la baja definitiva en el Registro de personas mediadoras, lo que acarrea la imposibilidad de seguir actuando en el marco establecido en la presente Ley.

Pere Sol

**Ley 5/2001, de 2 de mayo, de fundaciones (DOGC núm. 3388, de 15 de mayo).**

La Ley 5/2001 innova el marco normativo relativo a las fundaciones que ejercen principalmente sus funciones en Cataluña —elemento determinante de la competencia de la Generalidad conforme al artículo 9.24 del Estatuto—, que venía regulado por la Ley 1/1982, de 3 de marzo, de fundaciones privadas, modificada por la Ley 21/1985, de 8 de noviembre.

La nueva regulación implica lo que, de algún modo, podría denominarse una *liberalización* de las fundaciones, tanto desde el punto de vista de su creación como desde la perspectiva del control de las mismas por medio del protectorado.

Desde el punto de vista de su creación, la exposición de motivos de la Ley declara expresamente que pretende dar cobertura a fundaciones que «no disponen de más dotación que una cantidad simbólica» aunque cuentan con «otro capital constituido por el voluntarismo y por la actividad al servicio del interés general». En ese sentido, a pesar de que el artículo 1 mantiene una concepción clásica de la idea fundacional, en la que la afección de un patrimonio a fines de interés general constituye un elemento esencial, cuando se trata de establecer la suficiencia de dicho patrimonio para garantizar la viabilidad de la fundación ya no se hace referencia a los fines sino a las actividades de la fundación (art. 5), las cuales deben proyectarse con suficientes medios, ya se trate de rendimientos de bienes o derechos como de una actividad, o bien de donaciones o subvenciones (art. 10), lo que difiere del régimen establecido en el art. 3 de la Ley 1/1982. Asimismo cabe señalar que se reduce del 80 al 70 % la aplicación obligatoria de las

rentas a los fines fundacionales (art. 33). A estos elementos debe añadirse la previsión expresa de que la fundación pueda ser constituida por una duración indefinida o temporal con la única restricción, en este último caso, de que la duración debe ser suficiente para realizar el fin fundacional (art. 2).

En cuanto a la reducción de la intervención del protectorado, la nueva regulación reduce notablemente los supuestos de autorizaciones previas, en especial algunas de carácter económico, como la desaparición de la obligatoriedad de presentar el presupuesto del año, sin perjuicio de que las cuentas anuales deban seguir presentándose al protectorado, el cual, además, debe solicitar a la autoridad judicial la intervención de las fundaciones que incumplan dicha obligación durante dos años consecutivos, sin perjuicio de que, para obtener subvenciones de la Generalidad, las fundaciones tienen que haber presentado sus cuentas (art. 31). Cabe señalar que determinadas fundaciones —en función de su patrimonio, de su volumen de actividades o del número de trabajadores— están obligadas a someter sus cuentas a una auditoría externa en términos similares a la exigencia correspondiente a una entidad mercantil, así como que el informe de auditoría deberá presentarse también al protectorado (art. 32). Las funciones específicas del protectorado, que pierde aquellas de carácter netamente fiscalizador en beneficio de otras de asesoramiento y de apoyo, figuran relacionadas en el art. 48 de la Ley. No obstante, el protectorado debe velar por el mantenimiento de las limitaciones sobre disposición del patrimonio a las fundaciones constituidas al amparo de la

anterior legislación, en la medida en que tales limitaciones se tienen por implícitas en la voluntad del fundador (disposición transitoria tercera).

La Ley regula con detalle el patronato y los patronos (art. 15 a 26). Respecto a dicha regulación, la tramitación de la Ley generó algunas discusiones alrededor de la posibilidad de retribuir a los patronos. Sin embargo, finalmente el texto aprobado mantiene la prohibición de que el ejercicio del cargo de miembro del patronato sea retribuido, sin perjuicio del reintegro de los gastos que represente el ejercicio de tales funciones, estableciendo además la posibilidad de que si los miembros del patronato desempeñan tareas de dirección, de gerencia o de administración, éstas sólo puedan ser retribuidas en el marco de una relación contractual, pudiendo ser, en su caso, de carácter laboral (art. 23).

La nueva regulación introduce asimismo dos novedades destacables. La primera, recogida en su art. 2, hace referencia a la posibilidad de que los funda-

dores sean personas jurídicas públicas, de acuerdo con lo ya establecido en la Ley estatal 30/1994, de 24 de noviembre, de fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general. La segunda, a la que se dedica el capítulo V de la Ley, introduce la posibilidad de constituir fondos especiales. Según el art. 40, las fundaciones podrán acordar con otras personas la aportación de bienes y derechos que éstas realicen y constituir un fondo especial destinado al cumplimiento de determinados fines coincidentes con los fundacionales. Esto viene a suponer en cierto modo la posibilidad de *constituir* una fundación dentro de la fundación, es decir, se permite a quien realice la aportación, sin necesidad de constituir una nueva fundación, que pueda vincular el patrimonio aportado a alguna finalidad concreta entre las genéricas definidas como objetivo fundacional.

Pere Sol

### **Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno (DOGC núm. 3407, de 29 de junio).**

Cabe destacar, como cuestión previa, el carácter pionero de esta Ley en el Estado español, puesto que si bien se aprobó en 1988 en Canarias la Ley de protección de la calidad astrológica de sus observatorios, su alcance era mucho más reducido, e incluso, desde un punto de vista geográfico, limitaba su aplicación a una parte del territorio autonómico (la isla de La Palma, y también en menor medida la de Tenerife), de modo que no se puede considerar que constituyese una regulación del mismo carácter que la que ahora presentamos. Por otra par-

te, tampoco existe normativa de la Unión Europea, aunque alguna entidad subestatal, especialmente en Italia, ha aprobado normativas al respecto. El interés por evitar o reducir la contaminación lumínica exigía una norma específica, y de rango legal, porque las leyes generales existentes que podían servir para fundamentar una intervención en este ámbito eran insuficientes o inadecuadas, por su objeto o ámbito de aplicación, ya que o bien se referían a la contaminación de la atmósfera por emisiones o se limitaban a actuar sobre las

actividades, y por lo tanto sólo sobre las instalaciones que sirven de base o soporte físico para desarrollarlas desde el punto de vista de su incidencia en el medio ambiente, entendida ésta como introducción de sustancias, vibraciones, radiaciones, calor o ruido en la atmósfera, agua o suelo (art. 4.2.a de la Ley 3/1998, de 27 de febrero), y quedaban fuera de intervención, por tanto, aquellas instalaciones que no sirven de base para ninguna actividad (vías urbanas, edificios y servicios públicos en general). Por otra parte, la ordenación urbanística también era inapropiada para establecer limitaciones por razón de la contaminación lumínica. Tanto a causa de su importancia, voluntad de innovación y ejemplo, como porque podría incidir en otras normativas de rango legal, era necesario que la regulación se hiciera mediante una norma con rango de ley. La conveniencia de una normativa general venía dada también por la necesidad de evitar actuaciones fragmentarias o incluso una diversidad de soluciones de ámbito local (con posible disparidad de criterios, además del peligro de la fragmentación del territorio).

Se debe incluir esta Ley dentro de normas de intervención por razones medioambientales o proteccionistas. Por tanto, el título competencial se encuentra en el art. 10.1.6 EAC, que aunque supedita el ejercicio de la potestad legislativa autonómica a la legislación estatal básica en la materia, posibilita legislar antes de que esta última exista, según ha considerado la jurisprudencia constitucional. No obstante este encuadre competencial de la regulación establecida en la Ley, es susceptible de penetrar en algún momento dentro de otras materias de competencia estatal, como sería la iluminación de las costas (149.1.20 CE), tráfico y circulación de vehículos

de motor (149.1.21 CE), alumbrado de instalaciones militares y de las fuerzas de seguridad del Estado (149.1.4 y 149.1.29); además, en otras instalaciones la calificación de interés general o el carácter supracomunitario, según los casos, podrían limitar la capacidad de regulación autonómica, lo cual podría dar lugar a que instalaciones similares desde el punto de vista de la contaminación lumínica que se pretende evitar o reducir no estuvieran sujetas a la misma regulación; en consecuencia, resulta plenamente justificable, y correcto, que la propia ley excluya las mencionadas instalaciones de su ámbito de aplicación (art. 3).

La Ley es una ley breve, de notable contenido técnico, que si bien establece los principios, definiciones, prohibiciones, limitaciones e instrumentos de control necesarios, requiere en buena medida el complemento reglamentario para que la intervención a ejercer por su naturaleza tenga un nivel técnico minucioso y preciso, cosa que sólo puede tener lugar a través de una norma de rango reglamentario. El reglamento es, además, un instrumento que facilitará la actualización previsible como consecuencia del desarrollo tecnológico que se pueda producir en esta materia. Resulta lógico, por tanto, que se encuentren un total de siete remisiones al reglamento, entre los veinticuatro artículos, además de la habilitación general contenida en la disposición final quinta; por tanto, el reglamento que se debe dictar tiene ya un contenido mínimo prescrito por la propia Ley. A pesar de la brevedad de la Ley, que podría hacer pensar en una paralela simplicidad del despliegue reglamentario, el plazo del que dispone el Gobierno para dictar esta norma es de cuatro meses a partir de la comisión creada en la disposición final 3.1, lo que da una

idea de la previsible complejidad de este despliegue, además de la voluntad de contar en su elaboración con la participación de los sectores afectados, otorgándoles una plataforma institucional de participación, para facilitarla, puesto que es posible que en este ámbito no existan muchas organizaciones sectoriales formalmente reconocidas.

A pesar de la extensa remisión al reglamento, la Ley tiene el contenido que por imperativo constitucional debe reservarse a una norma de su rango, como es el establecimiento de las prohibiciones y limitaciones, una mínima ordenación competencial, los procedimientos de intervención en sus rasgos básicos y el régimen sancionador. También contiene unas disposiciones generales imprescindibles como directrices de la normativa (finalidades, en el art. 2, y definiciones, en el art. 4, y una ordenación por zonas, pendientes de establecer, pero se dan los criterios para hacerlo posteriormente, en el art. 5).

En tanto que ley de intervención, contiene prohibiciones y limitaciones, como ya se ha señalado, dirigidas a todo el mundo, pero también contiene unas prescripciones dirigidas especialmente a la Administración que afectan concretamente a las construcciones públicas y a la contratación en un régimen de sujeción diferente del que recae sobre los particulares, pero también porque la Administración puede servir de ejemplo y debe impulsar con su acción que se dé cumplimiento a los objetivos perseguidos por la Ley.

Es importante que la Ley considera las repercusiones económicas de su aplicación y establece un instrumento específico de financiación, el fondo económico (art. 13), importante para la Administración local, puesto que estará fuertemente implicada (recordemos que

el alumbrado público es un servicio mínimo obligatorio de los municipios).

El cumplimiento efectivo de una ley de intervención de estas características comporta que se establezca un régimen sancionador, lo cual se verifica en la Ley que se comenta, con una regulación bastante completa, y que recoge, además de los elementos básicos en una regulación de este tipo, la habilitación para adoptar medidas cautelares que pueden llegar a la desconexión del alumbrado infractor (art. 21). La Ley no determina la distribución de competencias en el régimen sancionador, remitiéndose al despliegue reglamentario posterior, si bien señala que no sólo corresponde a la Administración de la Generalidad de Cataluña sino que incumbe también a la Administración local. La inspección se atribuye indistintamente también a estas administraciones, aunque no necesariamente se deba llevar a cabo directamente por la Administración a través de su administración, sino que se recoge la posibilidad de recorrer a entidades colaboradoras, como ya se ha admitido en otras actividades de control medioambiental. Aunque la Administración local que se señala como competente es la municipal, también se considera la posibilidad de delegación a los consejos comarcales (disposición adicional cuarta) para el establecimiento de la zonificación.

Como ya se ha indicado, se recoge también un órgano de participación de los sectores afectados, en una disposición final, aunque no se detallan ni su composición ni sus funciones, que cabe suponer únicamente consultivas, a través de informes no vinculantes.

Hay que destacar, asimismo, la previsión de colaboración con la Administración del Estado, imprescindible para lograr la máxima efectividad de la Ley, dadas las exclusiones del art. 3 y la im-

posibilidad de aplicarle los preceptos sobre contratación con la Administración y obras públicas.

Dado el carácter innovador de la Ley, se ha dispuesto una *vacatio legis* más extensa de lo habitual para facilitar su conocimiento público y la preparación de las medidas necesarias para su aplica-

ción, así como un periodo de adaptación largo para las instalaciones existentes y posibilitar una aplicación gradual y ajustada a las disponibilidades presupuestarias de la administraciones afectadas.

Xavier Muro

### **Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos (DOGC núm. 3437, de 24 de julio).**

Enmarcada en la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de patrimonio cultural catalán, y de acuerdo con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, la Ley de archivos y documentos, en ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 9.5 y 9.6 del Estatuto, se propone como principales objetivos los siguientes: impulsar la gestión y garantizar la preservación de la documentación de Cataluña, tanto la pública como la privada, conforme a sus valores, para ponerla al servicio de los intereses generales; establecer los derechos y deberes de quienes son titulares de la misma, y de los ciudadanos en relación con la citada documentación, así como regular el Sistema de Archivos de Cataluña (en adelante, SAC).

El título I recoge las disposiciones generales, las definiciones de los términos empleados en la Ley, su ámbito de aplicación, la coordinación y colaboración y la promoción del uso de las tecnologías. Constituye el ámbito de aplicación de la Ley todos los documentos de titularidad pública de Cataluña, los documentos privados que integran o pueden integrar el patrimonio documental catalán, los archivos situados en el territorio de Ca-

taluña y los órganos administrativos que les presetan apoyo. Los archivos de titularidad estatal, incluidos los integrados en el SAC, se rigen por la legislación estatal.

La Ley establece la obligatoriedad de las administraciones públicas en la colaboración para la consecución de sus objetivos y encomienda al Departamento de Cultura la coordinación de los archivos integrantes del SAC y su vigilancia para la aplicación de un único sistema de gestión documental en cada una de las administraciones e instituciones públicas de Cataluña.

El título II, dedicado a los documentos, establece el régimen aplicable a los documentos públicos y a los documentos privados. Así, se enumeran los documentos públicos según las instituciones que los producen o reciben en el ejercicio de sus funciones y se incluyen aquellos documentos producidos o recibidos por personas físicas que ocupan cargos políticos en instituciones públicas, siempre que los mismos tengan relación con las funciones administrativas o políticas propias del cargo.

La Ley atribuye varias responsabilidades a los titulares de documentos públicos, como disponer de un único sistema de gestión documental que incluya la producción, tramitación, control, eva-

luación y conservación de los documentos y el acceso a los mismos; garantizar su autenticidad y la integridad de sus contenidos, su conservación y confidencialidad, con independencia del soporte; transferirlos al correspondiente archivo una vez concluida la fase activa; posibilitar su acceso, garantizando el derecho a la intimidad personal y la reserva de los datos protegidos por la Ley; destinar los recursos necesarios para conseguir el tratamiento de los documentos exigido por la Ley. Se regulan asimismo la gestión y evaluación de los documentos públicos y las medidas aplicables a los documentos en caso de traspaso de funciones entre administraciones y cargos públicos y en la privatización de entidades públicas.

Respecto a los documentos privados integrantes del patrimonio documental, la Ley dispone las responsabilidades de sus titulares, además de las ya establecidas en la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, entre las que se incluyen tenerlos ordenados e inventariados; conservarlos íntegramente y no desmembrar los fondos sin autorización del Departamento de Cultura, así como permitir acceso a los mismos investigadores acreditados.

La Ley contempla la posibilidad de que los propietarios de documentos privados los depositen en un archivo público, que quedará autorizado para tratar los documentos y facilitar su difusión y acceso en las condiciones generales aplicables a la documentación pública.

El título III de la Ley está dedicado al Sistema de Archivos de Cataluña (SAC). El SAC es el conjunto de órganos de la Administración y de archivos que, mediante normas y procedimientos, garantizan, conforme a sus valores, la correcta gestión, conservación, protección y difusión de la documentación de Cataluña y el acceso a la misma. Ade-

más de los archivos que lo integran, también forman parte del SAC el órgano del Departamento de Cultura que tenga asignadas las funciones que le atribuye la Ley; el Consejo Nacional de Archivos, órgano consultivo de la Administración de la Generalidad en materia de archivos, cuya composición deberá establecerse por reglamento; y la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental, órgano colegiado de carácter técnico, adscrito a la dirección general competente en materia de archivos, cuya composición deberá establecerse por reglamento y que se encargará de promover el ejercicio del derecho de acceso y de elaborar las tablas de evaluación documental, entre otras funciones. La Ley regula asimismo la función inspectora, que encomienda al Departamento de Cultura.

De acuerdo con la Ley, el SAC está integrado por el Archivo de la Corona de Aragón, los archivos de la Generalidad, los archivos de las diputaciones provinciales y los de los municipios de más de 10.000 habitantes, los archivos de las universidades, el Archivo Histórico de Protocolos de Barcelona, los archivos históricos provinciales, los archivos diocesanos y capitulares de la Iglesia católica y los demás archivos susceptibles de integrarse en el mismo. Cabe señalar que la mención al Archivo de la Corona de Aragón y a los archivos históricos provinciales como integrantes del SAC (art. 20.1.a y f de la Ley) ha sido impugnada por el presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional. La pertenencia al SAC supone el cumplimiento de determinados requisitos, como la aplicación del sistema de gestión de la documentación según las normas fijadas por la Administración de la Generalidad; disponer del personal suficiente y de las instalaciones necesarias para garantizar

la preservación de los fondos documentales, así como contar con unas instalaciones y un horario de apertura al público de más de diez horas semanales que faciliten su acceso.

Los archivos de la Generalidad están integrados por el Archivo Nacional de Cataluña; el Archivo del Parlamento de Cataluña, el Archivo del Síndic de Greuges, el Archivo de la Sindicatura de Cuentas, el Archivo del Consejo Consultivo y los de otras instituciones de la Generalidad que no dependen de su Administración; los archivos centrales administrativos de los departamentos de la Generalidad, de las delegaciones territoriales del Gobierno, de las empresas, entidades y entes dependientes de la Generalidad y de las entidades de derecho público vinculadas a la misma; la Red de Archivos Comarcales; y todos aquellos archivos que puedan crearse o incorporarse al amparo de la presente Ley. Ésta regula las funciones de esos archivos y la documentación que deben recibir en ejercicio de las mismas.

Se establece la obligatoriedad de que los ayuntamientos de municipios de más de 10.000 habitantes y las diputaciones provinciales posean un archivo que cumpla las condiciones de los integrantes del SAC. La gestión de los archivos comarcales corresponde a los consejos comarcales que, junto al municipio capital de comarca, podrán acordar su gestión conjunta por medio de la conclusión del correspondiente convenio.

En el título IV, sobre regulación del acceso a los documentos, la Ley establece el derecho general de todas las personas a acceder a los documentos que formen parte de procedimientos administrativos concluidos. El acceso a los documentos públicos sólo podrá ser denegado en aplicación de las limitaciones

generalmente establecidas y las denegaciones deberán ser realizadas por resolución motivada. Excepcionalmente, previo informe de la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental, las administraciones podrán permitir el acceso a los documentos excluidos de consulta, o denegar el acceso a los documentos no excluidos de consulta pública, cuando de la misma se derivan perjuicios a los intereses generales o de las personas. Al resolver las solicitudes de evaluación de los documentos públicos, la Comisión deberá hacer constar el régimen aplicable al acceso a los documentos que deban conservarse. Las limitaciones a la consulta de los documentos integrantes del SAC deberán hacerse públicas a fin de que los usuarios tengan conocimiento de ello.

El plazo para resolver las solicitudes de acceso es de dos meses, bajo el régimen de silencio administrativo negativo. La Administración debe permitir el acceso a los documentos que contengan datos reservados garantizando la imposibilidad de acceso a tales datos.

Las exclusiones a la consulta quedarán sin efecto al cabo de treinta años de la producción de los documentos, salvo que la legislación especifique lo contrario. Tratándose de documentos susceptibles de afectar a la seguridad, al honor, a la intimidad o a la imagen de las personas, como norma general podrán ser consultados con el consentimiento de los afectados o transcurridos 25 años desde su fallecimiento o, caso de ignorarse la fecha, a los 50 años de la fecha de producción. Los investigadores podrán acceder a los documentos privados integrantes del patrimonio documental respetando los límites de acceso generales.

La Ley establece asimismo el régimen sancionador aplicable y los órganos

competentes para incoar los expedientes sancionadores e imponer las sanciones.

En definitiva, se trata de una ley que abandona el carácter marcadamente historicista de la anterior Ley, la 6/1985, ahora derogada, por lo que su justificación no se hace principalmente en función de la investigación histórica. En este sentido la Ley subraya la importancia intrínseca de los archivos administrativos como instrumentos de servicio a los derechos de los ciudadanos, de seguridad jurídica y de una Administración eficaz y transparente. Al mismo tiempo, es preciso destacar el concepto

amplio de patrimonio documental catalán y la voluntad de establecer un tratamiento documental común de la diversa documentación pública y privada. Por último, la creación de un sistema de archivos, con un importante papel atribuido a las distintas administraciones públicas y a las necesarias relaciones de coordinación y de cooperación entre ellas, aparece como la garantía institucional para el mejor cumplimiento de los mandatos contenidos en la propia Ley.

J. V.

**Ley 11/2001, de 13 de julio, de acogida para personas mayores (DOGC núm. 3437, de 24 de julio).**

I. Primero la Ley 22/2000, de acogida de personas mayores (en adelante LAPM) [véase la reseña en *Autonomies* núm. 27, pág. 220-223] y después, la Ley 11/2001, de acogida familiar de personas mayores (en adelante LAFPM), prevén la medida de acogida en familias, de personas de la tercera edad, como alternativa a su internamiento en residencias. La exposición de motivos, apartado 3 LAPM reza: «[...] una opción más al ingreso [...] en instituciones geriátricas [...]» y la exposición de motivos, apartado I LAFPM, «[...] evitándoles el internamiento en instituciones geriátricas cuando ésta no sea la solución adecuada ni la que ellas desean». Esta medida pivota en torno a la necesidad de convivencia de estas personas mayores con otras personas (exposición de motivos, apartado I LAFPM: «impidiendo que queden desarraigadas del núcleo de convivencia y solas») que ya formen un núcleo familiar (art. 1.2 LAFPM: «integración [...] en el ámbito familiar»), pero

sin que esto deba implicar desarraigo de su entorno social (art. 3.2 LAFPM).

Que el Departamento de Bienestar Social, al promulgar la LAFPM, se ocupara de una materia que sólo unos meses antes ya había sido objeto de atención por parte del Departamento de Justicia, es decir, ya vigente la LAPM, es un dato que no hace más que reafirmar la validez de ese modelo convivencial y que, desde un punto de vista de política social, también demuestra la necesidad de reforzar las atenciones a la tercera edad. Ahora bien, una tal política familiar requiere mayor atención por parte del legislador a la hora de redactar los instrumentos normativos que la deben hacer posible: de entrada, no queda clara cuál es la relación entre estas dos normas [véase Soler Resina, Judith, «La Llei de Catalunya i Balears», 28.03.2002, pág. 1-4]; además, la segunda repite los defectos de la primera, por lo que respecta al mal denominado *derecho de subrogación* en la acción de alimentos

(art. 3.7 LAFPM; art. 6.6 LAPM) que, en todo caso, se debería dirigir contra los parientes alimentantes y no contra unos acogedores que ya han dejado de serlo y que, por tanto, no estarían obligados a prestarlos.

II. Como se acaba de mencionar, en Cataluña coexistían dos instrumentos de asistencia a las personas mayores, de naturaleza distinta y con denominaciones también diferentes: *el contrato de acogida* (regulado en la LAPM) y *el servicio social de acogida*, denominado *familiar* (regulado en la LAFPM). El primer tipo es oneroso, otorga derechos sucesorios y excluye todo control de la Administración. Por el contrario, objeto de la LAFPM es la acogida como servicio social de atención especializada (exposición de motivos, apartado I, y art. 1 y 2 LAFPM; *vid.* art. 3.1 y 2 y anexo 2.6.2 del Decreto 284/1996, de 23 de julio, mediante el que se regula el sistema catalán de servicios sociales, modificado por el Decreto 176/2000, y art. 10 y 11 del Decreto legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, que refunde las leyes 12/1983, 26/1985 y 4/1994), con el cual se trata de procurar «la atención y la promoción del bienestar de la vejez para normalizar y facilitar las condiciones de vida que contribuyan a la conservación de la plenitud de las facultades físicas como también su integración social» (art. 10.2.c del Decreto legislativo 17/1994). Se promueve para las personas sin recursos (disposición final primera LAFPM), lo que no significa exención de contraprestación (art. 6.1.c del Decreto 284/1986), sino que se pueden conceder prestaciones económicas de asistencia social, de acuerdo con lo establecido por el art. 3.3 del mismo Decreto.

Que se trata de dos modalidades diferentes de acogida, aparte de porque una

y otra funcionan con su propio Registro (disposición adicional única LAPM; art. 4 LAFPM), queda también avalado porque la acogida regulada en la LAFPM es un servicio social sometido a una normativa que hace incompatible el contrato asistencial (el pacto al que se refieren los art. 3.1 y 5 LAFPM, pero cuyo contenido la ley no regula, en cuanto a duración, remuneración, periodo de prueba, condiciones a partir de las cuales puede ser suspendido o rescindido, necesidad o no de un seguro, plazo de preaviso en caso de rescisión, indemnizaciones compensatorias, etc.) con cualquier modalidad contractual que tenga por objeto la transferencia de bienes del usuario a los prestadores del servicio (expresamente, por lo que respecta a los servicios residenciales, se explicita en la exposición de motivos, apartado 6 del Decreto 176/2000, de 15 de mayo, de modificación del Decreto 284/1996, de 23 de julio, del sistema catalán de servicios sociales). No obstante, y como ya es sabido, ello es perfectamente posible al amparo de la LAPM (art. 4.2 y 3, donación).

Por otra parte, los art. 2.2 y 3.1 LAFPM se refieren a la acogida regulada por «esta ley» y el preámbulo, apartado II LAFPM, a «esta clase de acogida», lo cual demuestra, una vez más, la subsistencia de dos tipos: el civil, que no es objeto de la LAFPM, y el administrativo, algunos aspectos del cual son regulados por la normativa de derecho público relativa al sistema catalán de los servicios sociales; otros, que todavía deben ser desplegados por reglamento y, entre ellos (art. 3.1, apartado II LAFPM), el procedimiento administrativo para la declaración de idoneidad de los acogedores. Esta habilitación, junto con la necesidad de control posterior de las circunstancias y condiciones en que se de-

sarrolla el servicio (art. 3.2-6 LAFPM), demuestra que la Administración tiene una intervención esencialmente protectora: el art. 3.3 LAFPM posibilita la adopción de medidas cautelares para evitar o disminuir el mal funcionamiento del servicio; el art. 3.5 le obliga a velar por la ejecución correcta de este servicio; y el art. 3.6 LAFPM le obliga a facilitar y seguir el desarrollo de una nueva acogida, en caso de extinción de la anterior. Todo ello sin perjuicio del deber de proporcionar todo tipo de información sobre el servicio social en cuestión (art. 3.4 LAFPM), que es un derecho que tiene cualquier usuario (art. 5.1.b del Decreto 284/1996).

La referencia que hace la disposición transitoria primera LAFPM a la necesidad de elaborar programas de acogida en familias acogedoras para personas mayores sin recursos económicos sería una disposición dirigida de modo preferente a aquellos que no tienen acceso al contrato de acogida onerosa regulado en la LAPM; es decir, para quienes se encuentran en estado de necesidad (art.

5.2 del Decreto 284/1996). Ello ratificaría, una vez más, la afirmación inicial según la cual ambos tipos de acogida son independientes. Por ello —siempre suponiendo que el contrato de acogida onerosa de la LAPM no sea un contrato de ayuda mutua, sino de ayuda al más débil (confusión en que incurre el articulado de la LAPM, art. 2.1 y 2)— urge plantearse si es correcto dejar totalmente en manos privadas la asistencia a ese colectivo de personas. La misma LAFPM parece querer dar una respuesta —negativa— cuando en el preámbulo, apartados II y III, justifica que la promulgación de la norma obedece a la entrada en vigor de la LAPM, como si una norma quisiera neutralizar a la otra, lo cual es una pretensión no lograda, dado que su funcionamiento es independiente. Se debe insistir en que la LAFPM no regula ni prevé la simple «administrativización» de un pacto previamente realizado al amparo de la LAPM.

Esther Arroyo

### **Ley 15/2001, de 14 de noviembre, de meteorología (DOGC núm. 3524, de 29 de noviembre).**

La Ley de meteorología plantea, en primer lugar, una cuestión de orden competencial. A pesar de que la actividad pública de asesoramiento e información meteorológicos podría haberse considerado una actividad no competencial, es decir, instrumental, como lo puede ser la cartografía, pienso que éste no era el caso, puesto que el Estatuto de autonomía de Cataluña establece que la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de «Servicio Meteorológico de Cataluña». No obs-

tante, el mismo precepto atribuye esta competencia «sin perjuicio» de lo que dispone el artículo 149.1.20 de la Constitución, el cual reserva al Estado la competencia exclusiva sobre el «servicio meteorológico». Se produce, por lo tanto, aparentemente, una duplicidad o una superposición de títulos competenciales, en la medida que el Estatuto de autonomía de Cataluña atribuye una competencia respetando la competencia estatal en el mismo ámbito.

Buscando una interpretación armóni-

ca entre las dos normas que salvara la validez de la estatutaria, podría sostenerse que o bien los ámbitos materiales afectados, a pesar de la identidad aparente, no son exactamente los mismos, sino excluyentes —y, por este motivo, de competencia exclusiva de cada ente dentro del respectivo ámbito— o bien que efectivamente sí se produce una superposición de títulos, porque, a pesar del calificativo «exclusivas» —y, como es sabido, la jurisprudencia constitucional ha advertido de la equivocidad de este término, evitando, tal vez, palabras más duras—, en realidad se trataría de competencias *indistintas*, como la que tendría por objeto la cultura, a partir del artículo 149.2 de la Constitución —a pesar de las reticencias de la jurisprudencia constitucional a recurrir a este título competencial como criterio decisivo para resolver las controversias competenciales. Por lo que respecta a esta última línea interpretativa, en principio, convendría decir que la opinión de la doctrina es que este tipo de competencias se deben considerar excepcionales y hay resistencia a admitirlas por los problemas que pueden comportar al ejercerlas, en la práctica. No obstante, aunque la opinión dominante haya considerado que la cultura es un caso único en la Constitución, no parece que haya dificultades teóricas para admitir que éste también es el caso del servicio de meteorología; además, se produce una coincidencia con el trato que la Constitución da a la competencia sobre cultura, y es que se utiliza la palabra «servicio» para determinar la materia objeto de la competencia, lo cual indicaría que hace referencia a una actividad desarrollada por la Administración pública, y no tanto a la meteorología como disciplina, o a una actividad desarrollada por particulares. Y es que ésta es la realidad, se trata de un ser-

vicio prestado tradicionalmente por la Administración, que dispone de una organización establecida a este efecto.

No obstante, este camino también nos puede llevar a la primera de las interpretaciones, en el sentido de que la competencia estatal lo sería para ordenar y hacer funcionar el servicio meteorológico desde su propia organización, mientras que el artículo 9.15 del Estatuto de autonomía de Cataluña se referiría a una organización diferente, que tiene encomendada una actividad prestacional, dirigida a particulares y a la misma Administración. Por esta razón, el Estatuto de autonomía de Cataluña se refiere al «Servicio» con mayúsculas, y destaca su carácter subjetivo más que objetivo, lo cual contaría también con una interpretación histórica, puesto que el Servicio Meteorológico de Cataluña fue una entidad creada por la Mancomunidad, un antecedente que tendría presente el redactor del Estatuto de autonomía de Cataluña. En definitiva, la interpretación de considerar que la Constitución y el Estatuto de autonomía de Cataluña se refieren a ámbitos materiales diferentes parece ser finalmente bastante sólida y suficiente, y la Ley aprobada, por su contenido, como veremos a continuación, se movería dentro de los límites que esta última interpretación conlleva; y es más, el contenido de la disposición adicional única se explica mejor desde esa perspectiva que desde la comprensión de las competencias en juego como indistintas, lo cual puede hacerla preferible.

Veamos a continuación cuál es el contenido de la Ley. Conviene señalar que por primera vez una norma de rango legal regula esta materia en el ámbito de Cataluña. Observemos, en primer lugar, que la Ley califica como servicio público el servicio «de información y asesora-

miento en materia de meteorología» (preámbulo). Como se desprende del articulado, esta declaración inicial no se hace en el sentido riguroso que una parte de la doctrina da al concepto polémico de *servicio público*, porque en ningún momento la Ley no otorga una reserva, un monopolio al sector público autonómico de la actividad regulada. Pero, además, tampoco se opta por establecer una regulación de toda la actividad de información y asesoramiento en materia de meteorología, o sea, por convertirla en objeto de un régimen de derecho público, que podría ser uno de los sentidos dados al concepto *servicio público*, sostenido por otro sector de la doctrina.

Esta Ley, en realidad, regula la información y el asesoramiento en materia de meteorología prestados por un ente instrumental de la Administración de la Generalidad de Cataluña, sin perjuicio de las colaboraciones de otros entes y personas, que también tiene en cuenta, y no regula, en cambio, el ejercicio de esta actividad a cargo de particulares. Y hay que pensar que no lo hace porque en la práctica tiene poca importancia la actividad privada, sin perjuicio de las dificultades que conllevaría disciplinarla, no tanto por estar amparada por el derecho fundamental a la libertad de empresa, reconocido por el artículo 38 de la Constitución, que es compatible con intervenciones administrativas, como es sabido, sino porque afecta a otro derecho fundamental como es el de la libertad de información, el cual presenta más dificultades para ser condicionado —al menos cuando no están en juego valores o intereses constitucionales.

En conclusión, el uso de la expresión *servicio público* en la Ley no se debe tomar en un sentido jurídico estricto, sino en un uso impropio, con la finalidad de destacar la importancia que tiene para la

comunidad esta actividad, e incluso quizás también el carácter esencial, además de la utilidad, que tiene para la Administración en el ejercicio de sus competencias.

La calificación de *servicio público*, en este caso, no tiene como propósito sustraer una actividad a los particulares y someterla a un régimen de concesión, sino que equivale a la proclamación de la voluntad de destacar la actividad y, correlativamente, dar lugar a una especie de derecho genérico a la información meteorológica —aunque expresamente no se reconozca ni articule. Y, a pesar de la pretensión de hacer resaltar esa información, tampoco se intenta configurarla como una función pública ni otorgarle el reconocimiento de información con un valor superior o como única información válida o utilizable a determinados efectos, puesto que tan sólo obliga a los órganos de la Administración de la Generalidad de Cataluña a tenerla en cuenta, pero no excluye que puedan obtener y utilizar otras informaciones.

La utilidad de la información meteorológica para la Administración es lo que permite considerar que es una actividad de interés público, y la Ley lo concreta al establecer que la Administración la solicitará en el ejercicio de determinadas competencias —urbanismo, planificación territorial, obras públicas, agricultura, explotación de los recursos naturales y medio ambiente. Existe además un ámbito en que tiene una incidencia particular, que el perfeccionamiento y la precisión que ha experimentado han hecho aumentar en importancia, y es la competencia de protección civil, para prevenir mejor las situaciones de emergencia (art. 12.2).

Esta Ley consta de dos partes: la primera, de tipo organizativo, define, estructura y establece el régimen jurídico

del Servicio Meteorológico de Cataluña; la segunda regula el servicio prestado por la entidad creada y establece organizaciones e instrumentos adicionales para esta actividad.

El Servicio Meteorológico de Cataluña es creado como entidad de derecho público, figura recogida por el Estatuto de la empresa pública catalana. Se recurre, por tanto, a una forma de personificación de los entes instrumentales de la Administración, que es la que se está utilizando con más profusión en estos últimos años, y que se interpreta de forma que otorga más autonomía o margen de maniobra que la más tradicional de las entidades autónomas. La intención parece ser, una vez más, la de agilizar la gestión evitando los condicionamientos del derecho administrativo en parte de su actuación.

Si bien se establece que por regla general la actividad del Servicio queda sujeta al derecho privado y al derecho laboral, y se determinan los ámbitos de aplicación del derecho público como supuestos tasados y por excepción, el alcance de estos supuestos no es tan reducido. Queda sujeto al derecho administrativo el ejercicio de potestades administrativas —aunque no se le atribuyen expresamente y que respecto a algunas sería difícilmente titular de las mismas, dadas las características de su actividad y que no las necesita, como la reglamentaria, la expropiatoria o la sancionadora—, para las relaciones jurídicas externas que impliquen actos de intervención administrativa, limitación o control (art. 5.2.a); también están sometidos al derecho público los actos que afectan al uso de bienes de dominio público —que es de aplicación muy probable, en este caso—; la contratación también se somete a la legislación administrativa, cosa que no significa que los

contratos deban de ser administrativos, sino que deben serlo la preparación y la adjudicación, respetando por lo menos los principios de publicidad y concurrencia, y dentro de los condicionamientos que se deriven del derecho comunitario, transpuestos en la legislación estatal. Asimismo, se somete al derecho público el régimen de contabilidad y el control financiero, de acuerdo con la normativa general. Por lo que respecta al personal, si bien éste es laboral, se contempla la posibilidad de que algunas plazas, por la función que les atañe, se reserven a funcionarios. También se somete al derecho público gran parte de la gestión del patrimonio, al encuadrarse en la Ley del patrimonio y el Estatuto de la empresa pública catalana. El régimen de adopción de acuerdos y el funcionamiento del Consejo de Administración también quedan sujetos al derecho público.

Por último, se establece que la responsabilidad patrimonial también queda sujeta al sistema general establecido por la Administración de la Generalidad de Cataluña —y no podría ser de otra forma—, puesto que se deriva de lo que determina la Ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

La Ley establece también la organización interna del Servicio a grandes rasgos, que se completarán por vía reglamentaria. Los órganos establecidos son tres: el Consejo de Administración, el director o directora y el Consejo Asesor. El primero es el órgano de gobierno y de participación, es presidido por el consejero o consejera de Medio Ambiente y se compone de quince miembros, designados por las diferentes administraciones, con representación mayoritaria de la Generalidad de Cataluña. No se fija la

duración del mandato de los diversos miembros, individualmente o por segmentos o sectores representados. Está asistido por un secretario o secretaria, designado por el mismo consejo. La Ley detalla las funciones del Consejo, y, como es habitual en este tipo de órganos, en general, tienen que ver con los actos de programación de fijación de directrices que traducen la política de la entidad. Por su parte, al director o directora le corresponde la función ejecutiva, de gestión ordinaria o cotidiana, en el marco diseñado por el Consejo de Administración, con una cláusula final que permite la delegación de cualquiera de las funciones del Consejo. Por lo que respecta al Consejo Asesor, esta Ley no determina su composición ni sus funciones, por lo cual deberá ser el reglamento el que las determine. La Ley establece también los recursos y el patrimonio de la entidad, con una relación extensa que puede cubrir todas las posibilidades; si bien se incluyen las tasas, que, con la legislación actual en esta materia, resultarían difícilmente aplicables en la práctica por prestación de servicios, pero no para utilizar bienes de dominio público.

El otro gran bloque de disposiciones de la Ley hace referencia a la información meteorológica. Se debe tener en cuenta que determina el contenido de esta información, aunque no con carácter general, sino en referencia a la que debe suministrar el Servicio Meteorológico de Cataluña. Tal vez sea más destacable la obligación que impone a los órganos y a las entidades de la Administración de la Generalidad de Cataluña de solicitar la información necesaria para ejercer determinadas competencias, y también de utilizarla, si bien no impide que pueda solicitar y utilizar otra información. Específicamente, la

Ley considera que las competencias que pueden necesitar esta información son las de protección civil y emergencia, planificación territorial, urbanismo, obras públicas, agricultura y explotación de recursos naturales y medio ambiente. Si para los órganos que tienen atribuidas estas competencias la solicitud es obligatoria, ello no excluye que otros órganos puedan también solicitarla si lo consideran necesario para ejercer las que les corresponden —cosa harto probable—, como, por ejemplo, en materia de transportes, industria o sanidad.

La Ley regula también, dentro de este capítulo, las fuentes de la información meteorológica, o, más concretamente, las instalaciones meteorológicas que sirven para proporcionar la información, las cuales están integradas en la Red de Equipamientos Meteorológicos de Cataluña (Remec) y adscritas al Departamento de Medio Ambiente. De este modo se integra y se unifica bajo una dependencia funcional —sin perjuicio de la titularidad correspondiente— este conjunto de instalaciones, una medida organizativa, racionalizadora y coherente con la creación del Servicio Meteorológico de Cataluña. Por otro lado, también se dispone la conservación ordenada de la información recogida, al crear un fichero denominado *Base de datos meteorológicos de Cataluña*, de acceso público.

En diversos momentos, la Ley pone de manifiesto la voluntad de establecer relaciones de colaboración con los órganos o las entidades estatales que cumplan la misma función que el Servicio Meteorológico de Cataluña, una colaboración necesaria para desarrollar mejor las respectivas competencias, teniendo en cuenta que los fenómenos meteorológicos deben ser observados

desde una perspectiva amplia y que, en este caso, el intercambio de información y el auxilio técnico son especialmente necesarios.

La Ley finaliza con una serie de normas transitorias con el fin de ordenar la sucesión organizativa que conlleva, en la línea ya habitual cuando se crean nuevas entidades. Conviene destacar, no obstante, el mandamiento contenido en la disposición final única, que obliga al Gobierno de la Generalidad de Cataluña a ejercer la iniciativa para poner en marcha el proceso para que el Parlamen-

to de Cataluña presente una proposición de ley ante el Congreso para que, de acuerdo con el art. 150.2 de la Constitución, se transfiera a la Generalidad de Cataluña la competencia estatal en estas materias, es decir, para conseguir una «administración meteorológica única» en Cataluña, una iniciativa, sin embargo, de resultado incierto, pero que puede llevar a la apertura de un proceso de negociación con el Estado respecto a esta cuestión.

Xavier Muro

#### **Ley 18/2001, de 31 de diciembre, de orientación agraria (DOGC núm. 3549, de 9 de enero de 2002).**

Esta Ley establece los objetivos de la actuación tanto de la Administración de la Generalidad como de los agentes económicos y sociales en los ámbitos agrícola, ganadero, forestal y agroindustrial. Su finalidad es favorecer la consolidación de la actividad agraria en Cataluña y la mejora de las condiciones en que ésta se ejerce. En este sentido, la Ley quiere poner las bases y establecer las directrices para orientar la intervención de los poderes públicos y de los agentes económicos y sociales en la economía agraria y el mundo rural, para la mejora de las condiciones de vida y trabajo y el decidido impulso y reconocimiento del carácter multifuncional de la actividad agraria.

Se trata, pues, de una ley marco, una ley de carácter programático que establece horizontes y marca los objetivos de la agricultura en Cataluña durante los próximos años. En consecuencia, la virtualidad de sus disposiciones quedará supeditada a la eficacia con que éstas se implementen, lo que ha de requerir, en

primer lugar, un importante esfuerzo presupuestario y la adopción de las medidas de desarrollo adecuadas para conseguir los objetivos que se fijan. En este sentido, hay que decir que de la Ley aprobada no resulta una vinculación concreta del Gobierno catalán respecto a una cantidad concreta mínima, sino que mediante la disposición adicional tercera lo que se dice es que «dentro de las previsiones presupuestarias, el Gobierno tiene que consignar las dotaciones necesarias para la ejecución de las medidas de actuación que esta Ley establece».

La Ley es fruto de un trabajo previo materializado en el Libro blanco del sector agrario, que recoge la opinión y los objetivos del sector y que se ha elaborado con el consenso de la Unió de Pagesos, los Joves Agricultors de Catalunya y la Federació de Cooperatives.

Después de establecer las finalidades de la política de desarrollo rural, la Ley concreta en los capítulos siguientes los objetivos y las líneas de actuación en di-

versos ámbitos. Así, en los capítulos segundo, tercero, cuarto y quinto se marcan los objetivos y las líneas de actuación respecto a la modernización de la empresa agraria, el desarrollo rural y el equilibrio territorial, la producción agrícola y la sanidad vegetal, la producción y la sanidad ganaderas, la producción forestal, la innovación, la transferencia de tecnología y la formación agraria, la transformación y la comercialización agroalimentarias y finalmente la calidad agroalimentaria.

A través de esta Ley se trata de optimizar la agricultura de mercado mediante la potenciación de unas estructuras productivas potentes y de mejorar la productividad. En este sentido, la Ley vela por la consolidación de la empresa agraria, que se gestione sobre la base de criterios estrictamente empresariales como pilar fundamental del sector productivo agrario.

Por otra parte, la Ley reconoce la multifuncionalidad de la agricultura y su carácter de actividad básica para mantener vivo el territorio, y, además, protege el paisaje, el medio ambiente y las mejores tierras de cultivo. En este sentido, en el ámbito del desarrollo rural, la normativa aprobada se orienta a la consolidación de las actividades agrarias compatibles con la conservación del medio como actividades económicas básicas que vertebran y equilibran el territorio y el mundo rural, y al mantenimiento y mejora del medio y de los ecosistemas agrícolas.

Del mismo modo, es suficientemente significativo lo que indica la disposi-

ción adicional quinta cuando establece que el departamento competente en materia de agricultura y ganadería, si no hay planes sectoriales agrarios, tiene que emitir un informe, de carácter preceptivo y vinculante, sobre los efectos y las repercusiones que, entre otras cosas, los proyectos y actuaciones de interés público en suelo no urbanizable que establece la legislación urbanística pueden ocasionar al funcionamiento normal de la actividad de las explotaciones agrarias susceptibles de resultar afectadas por ellos.

Al tratarse, como hemos dicho, de una ley programática de orientación, ésta fija una serie de objetivos y de horizontes. No facilita instrumentos para su aplicación. Los instrumentos se tienen que establecer mediante el desarrollo reglamentario que ha de hacer el Gobierno catalán de acuerdo con el mandato establecido en la disposición adicional segunda.

Otros mandatos al Gobierno catalán que se incluyen en las disposiciones adicionales son la presentación al Parlamento —en el plazo de seis meses a contar desde la fecha de entrada en vigor de la Ley— de un proyecto sobre calidad agroalimentaria, la elaboración de un reglamento que regule el uso de los subproductos orgánicos de origen no agrario y la elaboración de un plan de actuaciones de nuevos regadíos para el periodo 2002-2008, que hay que entregar al Parlamento antes del 30 de junio de 2002.

Vicenç Santaló

**Ley 19/2001, de 31 de diciembre, de creación del ente Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña (DOGC núm. 3546, de 4 de enero de 2002).**

Esta Ley parte de la disociación entre la actividad de construcción, gestión de las infraestructuras ferroviarias y la de explotación del transporte ferroviario. Esta disociación no constituye ninguna novedad en el panorama del derecho comparado, sino que cuenta con cierto arraigo, y es una realidad que se inició cuando se consideró oportuno gestionar la explotación del servicio de transporte por ferrocarril a través de formas empresariales, en general mediante entes instrumentales públicos, a pesar de que en los últimos años las corrientes privatizadoras han llevado a admitir la gestión indirecta por cesión de la explotación a terceros particulares. La novedad que se ha introducido recientemente, siguiendo la política impulsada por la Unión Europea, ha sido desarrollar la gestión directa de las infraestructuras acudiendo a la fórmula de una personificación específica, incluso con sujeción al derecho privado en su actuación. Concretamente, la Directiva 91/440, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios señala que su objetivo es «facilitar la adaptación de los ferrocarriles comunitarios a las necesidades del mercado único y aumentar su eficacia mediante la garantía de la autonomía de gestión de las empresas ferroviarias y la separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria y de la explotación de los servicios de transporte de las empresas ferroviarias», obligando a la separación contable, pero no a la orgánica o institucional, aunque se permite.

La mencionada Directiva ha sufrido varias modificaciones que han mantenido, no obstante, su objetivo básico (principalmente la Directiva 2001/12, del Parlamento catalán y el Consejo, de

26 de febrero, aunque se deban tener en cuenta, también, las directivas 2001/16, de 19 de marzo, y 2001/14, de 26 de febrero).

Con el objetivo de dar cumplimiento a la directiva, el Gobierno del Estado creó el ente público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), mediante la ley de acompañamiento a los presupuestos generales del Estado para 1997, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, como ente de derecho público de la clase que determina el art. 6.5 de la Ley general presupuestaria, y que, por tanto, a pesar de su calificación como público y la sumisión de algunos aspectos tasados de su organización y funcionamiento a normas de derecho público, desarrolla su actividad, en general, en régimen de derecho privado.

El marco competencial en el que se debe inscribir esta actuación legislativa viene dado por el art. 9.15 EAC, que atribuye a la Generalidad de Cataluña competencia exclusiva en ferrocarriles, según los art. 149.1.21 y 148.5 CE, competencia que incluye tanto la explotación del servicio de transporte por ferrocarril como la construcción y gestión de las infraestructuras, aunque el Tribunal Constitucional también haya considerado que la construcción de líneas férreas puede incluirse dentro del concepto de obra pública, sobre las que conviene recordar que el Estado conserva la competencia sobre aquellas que se consideren de interés general, según el art. 149.1.24 CE o que afecten a más de una comunidad autónoma. Asimismo, la competencia estatal de ordenación general de la economía, construida a partir del art. 149.1.13, ha justificado que el Estado esté habilitado para

imponer algunas características técnicas de las vías, como es la relativa a su ancho (cabe recordar, a este respecto, que la Sentencia 118/1996, de 27 de junio, no obstante habiendo interpretado el alcance de las competencias estatales con amplitud, también concede un amplio margen de juego a la competencia autonómica, permitiéndole disponer de líneas propias no integradas en la Red Nacional Integrada del Transporte Ferroviario).

La Ley que se presenta es una ley organizativa, que sirve para establecer una forma de gestión pública de las infraestructuras ferroviarias, creando la organización a la que se atribuye esta función y ordenándola en sus rasgos básicos siguiendo la tendencia de otras leyes organizativas. Se configura al ente IFC como ente de derecho público que ajusta su actividad al derecho privado, es decir, el tipo de ente que establece el art. 1. *b*.1 del Estatuto de la empresa pública catalana (art. 2.1), figura que va más allá que la de las entidades autónomas en su aproximación al derecho privado, al aceptar una cierta disciplina pública pero limitada al funcionamiento de sus órganos colegiados, la calificación jurídica de los bienes y su alienación.

El ente tiene por objeto la construcción, conservación, gestión y administración de las infraestructuras ferroviarias y cualquier otra función relacionada que le pueda encargar el Gobierno catalán, y, de acuerdo con la legislación comunitaria, se prohíbe taxativamente que el IFC asuma la prestación del servicio de transporte de mercancías o viajeros que es competencia de las empresas ferroviarias (art. 3). La Ley adscribe el ente directamente al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Para lograr su objetivo, se atribuyen al

IFC varias competencias y facultades (art. 4), como son la contratación de las obras y servicios necesarios, la percepción de cánones y tarifas por el uso de las infraestructuras (aunque se remite a la ley su creación, en tanto que puedan ser precios públicos), la de protección y policía con relación a las infraestructuras de transporte, la creación de entes instrumentales o la participación en otros o en sociedades mercantiles y el ejercicio de la potestad expropiatoria. Se determina la organización del ente previendo dos órganos, el Consejo de Administración y el director o directora general, y se señalan bastante detalladamente cuáles son sus respectivas atribuciones.

Por lo que respecta al personal, no se somete al régimen estatutario, sino que es de carácter laboral, también el de nivel directivo (a pesar de que se disponga la sumisión a los principios constitucionales sobre relación de personal). Respecto a la contratación, no se dispone expresamente la sujeción a la legislación sobre contratos administrativos, sino que se remite a la normativa aplicable en materia de infraestructuras ferroviarias (art. 4. *a*). A pesar de ello, según el art. 1.3. *a* y *b*, de la Ley 13/1995, modificada por la 53/1999, se debe considerar que por lo que respecta a la construcción de las mencionadas infraestructuras deberá sujetarse a esta legislación, no así respecto a los suministros necesarios para el funcionamiento del ente.

El despliegue de la Ley mediante reglamento (que debería revestir la forma de Estatuto del ente, y si no, éste sería igualmente necesario) se debe llevar a cabo en un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley, que es el día siguiente a su publicación.

Xavier Muro

**Ley 22/2001, de 31 de diciembre, de regulación de los derechos de superficie, de servidumbre y de adquisición voluntaria o preferente (DOGC núm. 3556, de 18 de enero de 2002).**

La Ley 22/2001, de conformidad con su disposición final III, entró en vigor el 19 de abril de 2002.

Como indica el párrafo segundo de su preámbulo, esta normativa, junto con la contenida en la Ley 13/2000, de 20 de noviembre, de regulación de los derechos de usufructo, uso y habitación; la Ley 19/2002, de 5 de julio, de derechos reales de garantía; y la prevista revisión de la Ley de censos, podrá constituir la parte correspondiente a los derechos reales limitados del futuro Código civil de Cataluña.

La Ley 22/2001 regula tres instituciones bien distintas: el derecho de superficie, el de servidumbre, y los derechos de adquisición, que puede ser tanto de naturaleza real como personal; en realidad, se puede decir que estamos ante tres leyes en una: se trata de una única Ley sólo en sentido formal, pero materialmente son tres leyes diferentes, sin ninguna parte común y sin remisiones entre sus diversas partes.

*I. El derecho de superficie*

El capítulo primero de la Ley (art. 1-5) establece una regulación civil del derecho de superficie, que se define como un derecho real limitado sobre una finca ajena que atribuye temporalmente la propiedad de las construcciones o las plantaciones que en ella están incluidas (art. 1.1). Constituye, pues, una excepción al principio de accesión al permitir la separación entre la propiedad de lo construido o plantado y el suelo en el que se construye o planta.

El derecho de superficie regulado en la Ley 22/2001 admite dos modalidades (art. 2):

*a)* El derecho de superficie que recae sobre construcciones o plantaciones ya existentes a la constitución del derecho, que ha de constar por escrito (art. 3.1), y admite, entre otros, los pactos de extinción o resolución por impago de la pensión o por un mal uso o un destino distinto del pactado que ponga en peligro la existencia de la propia construcción o plantación.

*b)* El derecho de superficie que atribuye la legitimación para la realización de construcciones o plantaciones futuras —y, si es el caso, para su reconstrucción (art. 3.4)—, que se tiene que constituir necesariamente en escritura pública y que admite, entre otros, los pactos de fijación de un plazo para la construcción o plantación y el de no reversión de lo construido o plantado (art. 4.3).

Son características comunes a ambas modalidades de derecho de superficie:

— El carácter temporal de este derecho, que no puede exceder de 99 años (art. 3.2).

—La reversión de la construcción o plantación al propietario de la finca una vez llegado el plazo final, excepto pacto en contra sólo en la modalidad de construcciones o plantaciones futuras (art. 4.3.1).

—La admisibilidad, entre otros, de los pactos de limitación de la disponibilidad del superficiario, de establecimiento de una pensión periódica a favor del propietario, o el régimen liquidatorio de la posesión (art. 4.2). Se concede, pues, un amplio margen a la autonomía de la voluntad.

Finalmente, la aplicación del mencionado régimen a la *rabassa morta* ha determinado la derogación del art. 320 de la Compilación y el establecimiento

de unas disposiciones transitorias respecto a las *rabasses mortes* constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/2001.

## II. *El derecho de servidumbre*

El capítulo segundo de la Ley 22/2001 (art. 6-18) regula el derecho de servidumbre con la finalidad de renovar esta parte de la Ley 13/1990, de la acción negatoria, las inmisiones, las servidumbres y las relaciones de vecindad, por lo que han quedado derogados los arts. 4-25 de la mencionada Ley 13/1990.

El capítulo segundo se divide en cuatro secciones, dedicadas a diferentes aspectos de la regulación de la servidumbre:

*a)* La sección primera (art. 6-11) se ocupa de configurar el derecho de servidumbre y establece unas características generales aplicables a toda servidumbre, entre las que destacan:

—La caracterización de la servidumbre como una relación entre dos fincas (art. 6), de manera que, si lo que se constituye es un derecho de aprovechamiento de una finca ajena a favor de una persona, esta relación se tiene que regir no por esta Ley, sino por la Ley 13/2000, de 20 de noviembre, de regulación de los derechos de usufructo, uso y habitación, en todo lo que no establezcan el pacto ni la costumbre.

—Su necesaria constitución por título —voluntario o forzoso—, de modo que se excluye la adquisición de las servidumbre por usucapión (art. 7).

—La posibilidad de constitución no tan sólo por el propietario, sino también por titulares de derechos reales posesorios (art. 7.2).

—La admisión de la servidumbre sobre finca propia (art. 8), consecuencia de la mencionada caracterización de la servidumbre como una relación entre fincas.

—Y los art. 9-11 regulan el contenido de las servidumbres, con una especial referencia a la servidumbre de luces y vistas (art. 10).

*b)* La sección segunda (art. 12-14) regula las servidumbres forzosas, es decir, aquellas que la Ley da derecho a exigir al titular de la finca dominante. Además de las tradicionales servidumbres de paso y de acueducto, se renueva la regulación de la servidumbre de acceso a una red general, introducida por la Ley 13/1990, art. 22.

*c)* La sección tercera (art. 15-17) se ocupa de la extinción de las servidumbres y regula, además de las causas de extinción, los efectos sobre la servidumbre de las modificaciones de las fincas dominante y sirviente en los supuestos de división, segregación, agrupación y agregación.

*d)* Finalmente, la sección cuarta (art. 18) se dedica a la protección de las servidumbres y regula la acción confesoria, con la novedad de que la protección de la servidumbre no se limita a las perturbaciones ya realizadas, sino que se amplía a las perturbaciones previsibles.

## III. *Los derechos de adquisición*

El tercer y último capítulo de la Ley 22/2001 (art. 19-35) se ocupa de la regulación de los derechos de adquisición de origen voluntario, es decir, constituidos no por la Ley, sino por un negocio jurídico, que puede ser entre vivos —a título oneroso o gratuito— o *mortis causa*. Se trata de una normativa que llena un importante vacío legal que había sobre la materia, dado que ni en el derecho civil catalán, ni en el derecho civil español aplicable supletoriamente, existía una regulación de estos derechos, excepto los art. 326-328 de la Compilación, dedicados al derecho de redimir en

la venta a carta de gracia, y el art. 14 del Reglamento hipotecario, relativo a la opción inscrita en el Registro de la propiedad.

Estos derechos de adquisición voluntarios admiten diversas modalidades: se puede distinguir, por un lado, en función de si conceden una facultad de adquisición o una simple preferencia, y por otro, según su naturaleza real o personal.

a) Atendiendo al primer criterio, se distingue entre el derecho de opción y el derecho de tanteo y retracto:

1. El derecho de opción constituye un verdadero derecho de adquisición en el sentido propio de la palabra, dado que concede la facultad de adquisición de un bien a su titular, quien, según le convenga, puede decidir si adquiere o no ese bien, sin que el concediente de derecho pueda oponerse legítimamente a la adquisición si el optante cumple los requisitos estipulados (art. 19.a).

Esta facultad de adquisición, que puede ser onerosa o gratuita, no se puede ejercer indefinidamente, sino dentro del plazo establecido, plazo respecto al que la Ley fija su duración máxima, y que es diferente según la naturaleza de la opción y, si ésta es real, según recaiga sobre bienes muebles o inmuebles (art. 25).

2. El derecho de tanteo y retracto no otorga una facultad de adquisición, sino sólo una preferencia, de tal manera que la efectividad del derecho queda en manos del concediente, quien, si no quiere, no puede ser obligado a llevar a cabo la enajenación. El tanteante o retrayente, si el concedente quiere llevar a cabo la enajenación, podrá adquirir el bien en las mismas condiciones que las pactadas con el posible comprador (art. 19.b).

El de tanteo o retracto no son dos derechos distintos, sino dos fases en el ejercicio del mismo derecho que tienen lugar, respectivamente, antes o después

de haberse producido la enajenación. Mientras que en el tanteo sólo hay un acuerdo transmisivo (art. 33.1), en el retracto la transmisión ya se ha realizado (art. 19.b), por lo que, dado que un tercero ha adquirido ya derecho real sobre la cosa, únicamente se podrá ejercitar si el derecho se ha constituido con carácter real.

El ejercicio del retracto sólo será posible si el tanteo no se ha podido ejecutar a consecuencia del incumplimiento por parte del concediente de su obligación de notificar el acuerdo transmisivo (art. 34); si el titular de la preferencia, pese a poder, no ejercita el derecho de tanteo, la preferencia se extinguirá sin que nazca el derecho de retracto a pesar de haberse constituido el derecho con naturaleza real.

b) Y los derechos de adquisición se pueden constituir con naturaleza personal o real. Si no se establece nada al constituirlos, tendrán carácter personal; para que tengan naturaleza real, hará falta el cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 20.

Las consecuencias de la naturaleza personal o real de los derechos de adquisición son distintas en la opción y en el tanteo y retracto:

1. En el derecho de opción, su naturaleza real determina:

—La eficacia *erga omnes* del derecho, en el sentido de que se podrá ejercitar no sólo contra el concedente, sino contra cualquier propietario a quien aquél haya transmitido el bien. Con todo, hay que advertir que esta eficacia *erga omnes* también se da en la opción personal inscrita en el Registro de la propiedad.

—Su eficacia adquisitiva inmediata: mientras que el ejercicio de una opción personal sólo genera la obligación de entregar la cosa (art. 30.1), si se ejercita una opción real el optante adquiere de

inmediato la propiedad de la cosa sin necesidad de tradición (art. 29.1), siempre que se cumpla con los requisitos estipulados (art. 32).

2. Si se ha constituido un derecho de tanteo, su naturaleza real determinará su oponibilidad ante terceros, de tal modo que si el derecho es personal sólo se podrá ejercitar el derecho de tanteo, mientras que si es real podrá nacer el derecho de retracto (art. 34).

En cambio, pese a que el derecho se haya constituido con naturaleza real, la eficacia adquisitiva inmediata que predica el art. 29.1 sólo tendrá lugar si se ejercita el derecho de retracto, pero no en el de tanteo, en el que únicamente tiene lugar una subrogación en el acuerdo de transmisión con el tercero.

Esteve Bosch

### **Ley 23/2001, de 31 de diciembre, de cesión de finca o edificabilidad a cambio de construcción futura (DOGC núm. 3556, de 18 de enero de 2002).**

La Ley 23/2001, de 31 de diciembre, de conformidad con su disposición final III, entró en vigor el 19 de abril de 2002.

A diferencia de otras recientes leyes civiles catalanas, no se acomoda en la regulación de los derechos reales, sino que se enmarca dentro de la parte correspondiente a las obligaciones y contratos, y es una de las pocas que ha dictado el legislador catalán en esta materia.

La Ley tiene por objeto la regulación del contrato en virtud del que una persona, el cedente, cede una determinada finca a otra persona —cesionario— a cambio de una construcción futura. La figura tiene utilidad para ambas partes:

—Para el cedente porque muchas veces no puede asumir el coste que supone la construcción en un solar; de esta manera, recibe parte de la construcción a cambio de la cesión del terreno.

—Y para el cesionario porque también es frecuente que no pueda hacer frente al fuerte coste que supone la adquisición de un terreno edificable. Con este contrato, puede iniciar la construcción sin tener que efectuar ningún desembolso inicial.

La Ley trata sobre todo de establecer unas medidas para la protección del cedente, quien inicialmente se desprende de la propiedad de un solar o de parte de él, o de una edificabilidad —entendida como el derecho a construir sobre o bajo construcciones ya hechas— a cambio de una cosa futura. Precisamente este carácter futuro de una de las contraprestaciones es lo que impide calificar el contrato como de permuta, por lo que se habla de *cesión*.

La cesión puede presentar dos modalidades: total o parcial (art. 2):

a) En la cesión total, el cesionario adquiere la propiedad de toda la finca y, como propietario, adquiere por accesión la edificación a medida que se va construyendo. Una vez acabada la obra, ha de cumplir su obligación entregando los pisos o locales acordados al cedente, quien, hasta ese momento, no recibe la contraprestación (art. 4).

b) En cambio, en la cesión parcial el cedente no asume tanto riesgo, ya que no cede la totalidad del terreno en el que se hará la construcción, sino sólo una cuota de éste, de manera que se constituye una situación de comunidad. Es la

comunidad la que en principio adquiere la construcción, pero, dado que ya consta a quién se adjudicarán los pisos o locales (art. 1), el art. 5 dispone que la adjudicación se hace efectiva a medida que la obra se completa.

Con la finalidad de conseguir una perfecta identificación de la prestación a cargo del cesionario, cuando el contrato de cesión se formalice, habrá que constituir el régimen de propiedad horizontal sobre el edificio, si lo que se tiene que construir son pisos o locales (art. 1). Es preciso incorporar la licencia de obras al contrato (art. 3.2), y si ésta aún no se ha obtenido, es necesario que en el contrato se hagan constar las características de la obra, las condiciones, los plazos inicial y final de la construcción, y la calidad de los materiales empleados (art. 3.1). Si, una vez obtenida la licencia, ésta no se ajusta a los pactos acordados, el cedente, después de un requerimiento fehaciente, puede instar la resolución del contrato, resolución que también puede pedir si las obras no se han iniciado en el plazo pactado —siempre que el retraso no sea imputable al cedente— (art. 3.4).

La Ley regula las consecuencias del incumplimiento por parte de cesionario de la obligación de entregar la obra en las condiciones pactadas, y permite al cedente optar entre el cumplimiento o la resolución del contrato, en ambos casos con la indemnización de los daños y perjuicios correspondientes (art. 6.1). El incumplimiento se puede acreditar por acta notarial o, en su caso, por certificación de la autoridad administrativa (art. 6.3).

Se permite el pacto en virtud del cual el incumplimiento del cesionario por la no realización de la obra en las condi-

ciones, las características y los plazos de ejecución estipulados tenga el carácter de condición resolutoria automática (art. 6.2). En este caso, con el fin de que obre la resolución, es precisa la notificación fehaciente por parte del cedente y la no oposición del cesionario dentro de los 15 días siguientes (art. 7).

Los efectos de la resolución son los siguientes:

—Si el coste de finalización de las obras no supera el 50 % del coste total de la construcción, el cedente recupera la propiedad de lo que había cedido y por accesión se hace con la obra realizada, con la obligación de resarcir al cesionario (art. 8.1). Y hay que recordar que, de conformidad con el art. 6.1, el cedente tiene derecho a la indemnización de los daños y perjuicios causados por el incumplimiento.

—Pero, con el fin de que el cedente no tenga que hacer frente al excesivo coste que suponen la finalización de la mayor parte de la obra, se le concede, en caso de que el coste de esta finalización supere el 50 % del coste total de la construcción, además de la anterior posibilidad, la de derribar la construcción a cargo del cesionario. En este caso, éste no sólo no recibe nada por su obra, sino que todavía tiene que pagar el coste del derribo.

El art. 9 permite la inscripción del contrato de cesión en el Registro de la propiedad, inscripción con la que se consigue la oponibilidad de este contrato ante terceros; por consiguiente, en caso de resolución del contrato, el cedente puede conseguir recuperar su propiedad incluso si el cesionario ha transmitido la finca a un tercero.

Esteve Bosch

**Ley 25/2001, de 31 de diciembre, de la accesión y la ocupación (DOGC núm. 3556, de 18 de enero de 2002).**

El objeto de la Ley 25/2001 es la accesión y la ocupación, calificadas en el preámbulo como «títulos adquisitivos exclusivos del derecho de propiedad», a los que la Ley dedica sendos títulos. Con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley la accesión se hallaba regulada de forma fragmentaria en el art. 278 CDCC, derogado por la disposición final primera de esta Ley, así como en los art. 213 y 307.2 CS. La regulación de la ocupación previa a la Ley 25/2001 era más escasa: exclusivamente en el art. 213 CS.

### **1. La accesión**

Se regula en el título I, dividido en tres capítulos que se ocupan, respectivamente, de disposiciones generales, de la accesión inmobiliaria y de la mobiliaria. Pese al carácter general del art. 1, no se regula la accesión inmobiliaria natural. Para tales supuestos, el art. 2 remite a la legislación especial (art. 8 y 11.1 del Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas).

La accesión se presenta como un efecto automático del derecho de propiedad. Por accesión pertenece al propietario de un bien todo aquello que se le incorpora o se le une, natural o artificialmente y, en este último caso, con independencia de quien haya tomado la iniciativa (art. 1). Si ésta correspondiera a un tercero *motu proprio*, el propietario deberá indemnizarle en caso de que el tercero haya realizado la incorporación de buena fe.

#### *1.1. La accesión inmobiliaria*

Tras reiterar la regla general de la accesión en su art. 3, el art. 4 establece una presunción dirigida a evitar el supuesto de hecho generador de la indemnización: se presume que la incorporación se ha realizado por iniciativa y con financiación del propietario del suelo.

El propietario adquiere siempre la plantación o cultivo efectuados en su suelo, sin coste alguno y con indemnización por daños y perjuicios si el plantador o cultivador actuaron de mala fe (art. 10.1). Si éstos actuaron de buena fe, tendrán derecho a ser resarcidos por los gastos, salvo que el propietario opte por exigirles la reposición de la finca a su anterior estado (art. 5.1, 6.1). La facultad de opción del propietario deberá ejercerse en el plazo de un año en caso de plantaciones o cultivos de larga duración, o antes del tiempo de la cosecha, para los de corta duración. Transcurrido dicho plazo, la Ley entiende establecida una relación arrendaticia hasta que la plantación o cultivo sean productivos, con una duración máxima de cuatro años en el primer caso (art. 5.2), o por el tiempo que haya durado la plantación o cultivo, en el segundo (art. 6.2).

En cuanto a las construcciones, cabe distinguir entre la realizada exclusivamente en finca ajena (art. 7) y la construcción en finca propia que ha invadido total o parcialmente la finca adyacente (art. 8 y 9). En el primer caso, el propietario de la finca adquiere la construcción sin coste alguno y con indemnización por daños y perjuicios si el tercero actuó de mala fe (art. 10.1). Si el constructor actuó de buena fe, el propietario del suelo puede optar entre resarcirle

por los gastos o bien obligarle a comprar la finca. A diferencia de los supuestos anteriores, no se establece ningún plazo para ejercitar la opción.

Respecto a las construcciones extralimitadas, se distingue según sea superior el valor del suelo invadido (art. 8) o el de la construcción y el propio suelo (art. 9). En el primer caso, si el constructor actuó de buena fe, el propietario del suelo invadido puede optar durante un periodo de dos años entre comprar toda la construcción y el suelo adyacente o bien obligar al constructor a comprarle el suelo invadido (art. 8.1). Transcurrido dicho plazo sin que se ejerza la opción, el constructor debe adquirir el suelo invadido (art. 8.2).

En su art. 9 la Ley recoge la doctrina jurisprudencial de la denominada *accesión invertida*. Si el constructor actuó de buena fe (entendida como ignorancia excusable), la construcción constituye una unidad arquitectónica indivisible y posee un valor superior al del suelo invadido, podrá hacer suyo el suelo invadido indemnizando al propietario del mismo por su valor y los daños y perjuicios sufridos. El propietario del suelo invadido podrá obligar al constructor a adquirir todo el solar invadido y optar por recibir la indemnización en especie, a través de la adjudicación de pisos o locales (art. 9.2 y 3).

En caso de que quien construya extralimitadamente actúe de mala fe, el propietario del suelo invadido dispondrá de una opción adicional a las previstas en los art. 8 y 9: exigir la demolición de lo construido en su solar con indemnización por daños y perjuicios. De no ejercerse tal opción en el plazo de dos años desde la finalización de la obra, el constructor deberá comprarle el solar e indemnizarle por los perjuicios sufridos (art. 10.2 y 3).

También está previsto qué suceda cuando el propietario del terreno actuó de mala fe (art. 11) y se establece la tradicional compensación de culpas cuando ambos sujetos han actuado de mala fe (art. 12).

La plantación, cultivo o construcción con materiales ajenos en finca propia o ajena viene regulada en los art. 13, 14 y 15. El propietario del suelo los adquiere siempre por accesión, aunque el anterior titular tiene derecho a ser indemnizado por su valor y, en caso de que se actuara de mala fe, también por los daños y perjuicios sufridos.

En los art. 16 y 17 se regula el derecho de retención como garantía de quien ha plantado, sembrado o construido de buena fe en terreno ajeno, hasta que sea convenientemente indemnizado. La posterior regulación del derecho de retención de inmuebles en la Ley 19/2002, de 5 de julio, suscita dudas sobre la extensión de las facultades de este derecho en clave de accesión, en concreto respecto al *ius distrabendi*.

### 1.2. *La accesión mobiliaria*

Según el preámbulo (§ 7), se han agrupado los supuestos de adjunción, conmixtión o confusión, y especificación en el concepto de unión. Pese a ello, poseen una regulación diferenciada en los art. 19 y ss., 22 y 23, respectivamente, que no introducen variaciones sustanciales en relación con lo anterior.

## 2. La ocupación

En su título II, la Ley 25/2001 regula de forma parcial la ocupación. El art. 24 no establece el mecanismo de adquisición, limitándose a fijar qué bienes son susceptibles de ocupación: los animales

objeto de caza y pesca, las cosas muebles con independencia de que estén ocultas o no, así como las pérdidas si pasado un tiempo no son reclamadas por su propietario. Por el contrario, la doctrina del Código civil, texto de aplicación supletoria antes de la entrada en vigor de la Ley 25/2001, entiende que las cosas ocultas y las pérdidas no se adquieren por ocupación.

Se excluyen expresamente de la ocupación los bienes muebles que contengan algún elemento que permita la identificación de quien fuese su propietario, así como los bienes depositados en entidades bancarias o de crédito. La razón de la segunda exclusión obedece a que, según, el art. 29.2 del texto refundido de la Ley general presupuestaria (Real decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre), tales bienes son adquiridos por el Estado desde que se estiman abandonados, lo que sucede transcurridos 20 años sin que se haya realizado operación alguna que suponga el ejercicio del derecho de propiedad.

A pesar de que no aparezcan expresamente citados en el párrafo segundo del art. 24, tampoco pueden adquirirse por ocupación los inmuebles vacantes, los cuales pasarán a ser propiedad del Estado (art. 21 y 22 de la Ley de patrimonio del Estado). Cabe recordar que la STC de 27 de julio de 1982 declaró inconstitucional el art. 11 de la Ley de patrimonio de la Generalidad, por el que la propiedad de los inmuebles vacantes situados en territorio catalán se atribuía a la Generalidad.

En el art. 25 se establece que los objetos de valor especial, sin propietario conocido y que permanecían ocultos pertenecen siempre al propietario del terreno donde se haya realizado el descubrimiento. El legislador ha sustituido el término *tesoro* (usado por el art. 213.1

CS y, anteriormente, 182 CDCC) por su definición (cfr. art. 352 CC). Además, también ha sido modificado su régimen jurídico: ya no se atribuye la mitad indivisa del bien a la persona que ha realizado el hallazgo sin ser titular del terreno (art. 351.1 CC) sino que sólo se le otorga el derecho a recibir en metálico una cantidad equivalente a la mitad del valor del bien encontrado.

En caso de que el bien descubierto posea valor cultural, histórico, arqueológico o artístico, será de aplicación la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de patrimonio cultural catalán (véanse art. 51 y 53).

El art. 26 regula de forma unitaria el hallazgo de cosas muebles corporales y de animales. Sin embargo, en relación con los animales hallados, y en la medida en que el art. 26.6 establece que la Ley 25/2001 deja subsistente la legislación sobre protección de animales, resulta de aplicación preferente en estos casos la Ley 3/1988, de 4 de marzo, a la que la Ley 25/2001 únicamente añade el derecho a recibir una recompensa por parte de quien haya realizado el hallazgo.

La Ley presupone que las cosas que suelen tener un poseedor no han sido abandonadas sino que se han perdido. De ahí que el art. 26.1 disponga el deber de restituirlas a su propietario, si éste es conocido. En este caso, quien haya realizado el hallazgo tendrá derecho a recibir la remuneración establecida en el apartado 4, salvo que prefiera la recompensa pública ofrecida por el propietario (art. 26.5).

Cuando se desconozca la identidad del propietario, el bien encontrado deberá ser entregado al ayuntamiento, el cual establecerá su depósito durante un periodo de seis meses en los que deberá dar suficiente publicidad del hallazgo

(art. 26.2). Si el propietario reclama el bien, se le entregará una vez satisfaga los gastos. En tal caso, quien realizó el hallazgo tiene derecho a recibir una recompensa (art. 26.4). Transcurrido el plazo sin que el propietario haya reclamado el bien (art. 26.3), se adjudicará a quien lo encontró o se venderá en pública subasta cuando su valor de tasación sea superior a 2.000 €. En ese caso, quien encontró el bien tiene derecho a recibir 2.000 € y un 25 % de lo que exceda de dicha cantidad; el resto será para el ayuntamiento, que debe cubrir los gastos de la subasta. Si el precio

de remate es inferior a 2.000 €, se adjudicará íntegramente a quien haya realizado el hallazgo, el cual deberá asumir los gastos.

La regulación de la ocupación en la Ley 25/2001 ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno del Estado (2427/2002), admitido a trámite por el Tribunal Constitucional mediante provisión de 21 de mayo de 2002 (DOGC núm. 3650, de 5 de junio de 2002).

Joan Marsal

### **Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo (DOGC núm. 3551, de 11 de enero de 2002).**

Esta Ley regula la cooperación al desarrollo desplegada desde la Generalidad, si bien dispone que los valores, las finalidades y los principios ordenadores de la cooperación informen también las actuaciones de los entes locales catalanes y establece los mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación con éstos. En su aprobación ha hecho falta tener en cuenta la Ley estatal 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo, con el fin de respetar los principios, los objetivos y las prioridades de la política española que se establecen en aquella.

La competencia exclusiva que el art. 149.1.3 de la Constitución atribuye al Estado no ha sido obstáculo para la aprobación de esta Ley, como no lo ha sido para la actividad que las instituciones catalanas de cooperación y desarrollo y solidaridad internacional han llevado a cabo durante todos estos años ya que, como sabemos, la doctrina del Tribunal Constitucional circunscribe aque-

lla competencia exclusiva estatal al *ius contrahendi*, al *ius legationis* y a todos aquellos actos que estén regulados por el derecho internacional. Por tanto, desde este punto de vista, y sin perjuicio de tener en cuenta la Ley 23/1998, la actividad de cooperación al desarrollo de la Administración de la Generalidad y de los entes locales catalanes es tan legítima como constitucionalmente adecuada.

La Ley parte de una concepción de la intervención pública como complementaria e impulsora de las iniciativas cívicas de solidaridad y de cooperación. En este sentido, quiere fomentar el espíritu emprendedor en este ámbito por medio de la colaboración, la cooperación y la concertación entre las iniciativas sociales y la actividad administrativa.

Se establecen como prioritarias las acciones para el desarrollo y la solidaridad internacional en los países y pueblos que son víctimas de situaciones de pobreza, de emergencia o de transgresión de los derechos humanos. Desde un punto de

vista geográfico, se establecen como prioritarios los países y pueblos del Mediterráneo, especialmente los del Magreb, los de América Latina, los del África subsahariana y los otros con los que Cataluña ha tenido o tiene especiales relaciones de carácter histórico, social, económico, cultural y migratorio.

La gestión de la cooperación al desarrollo se articula por medio de un plan director cuatrienal, los planes anuales y a través de los diferentes instrumentos en que éstos se materializan.

El Plan director cuatrienal es la expresión técnica principal de la política de la Generalidad en materia de cooperación al desarrollo. Este Plan ha de establecer las prioridades geográficas y sectoriales, los objetivos estratégicos, los productos y los resultados que se pretenden obtener y también los recursos humanos, materiales, económicos o de gestión necesarios. Este Plan director se desarrolla anualmente por medio de un plan de desarrollo a través del que se programa la actividad de la Administración de la Generalidad en este ámbito y se desarrollan los objetivos, las prioridades y los recursos establecidos en el Plan director.

Como instrumentos concretos a través de los que se llevan adelante las actuaciones de la Administración de la Generalidad en este ámbito la Ley enumera los siguientes: la cooperación técnica, la cooperación económica y financiera, la ayuda humanitaria y la ayuda humanitaria de emergencia, la educación y la sensibilización sociales para el desarrollo y la generación de fondos especiales de cooperación y otros instrumentos pertinentes para llevar a cabo las finalidades y los objetivos establecidos.

Como órganos rectores de la política de cooperación al desarrollo la Ley hace referencia al Parlamento de Cataluña, al Gobierno catalán, al consejero o conse-

jera competente en materia de actuaciones exteriores y a la dirección general competente en materia de cooperación al desarrollo.

Aparte de las funciones clásicas de impulso y control de la política del Gobierno en este ámbito, corresponde al Parlamento la aprobación del Plan director cuatrienal, que le ha de presentar el Gobierno, y el conocimiento de los planes anuales de desarrollo.

Al Gobierno le corresponde la formulación, la dirección y la evaluación de la política de la Generalidad en materia de cooperación al desarrollo y la aprobación de los planes anuales de cooperación al desarrollo. El consejero o consejera competente en materia de actuaciones exteriores es el encargado o encargada, de conformidad con lo que estipula la Ley, entre otras cosas, de la dirección y coordinación políticas de las actuaciones que se lleven a cabo, de la formulación definitiva del Plan director y de los planes anuales. También tiene bajo su responsabilidad la propuesta al Gobierno de los reglamentos de ejecución de esta Ley y la evaluación de las actuaciones de cooperación al desarrollo que hayan sido financiadas total o parcialmente con fondos de la Generalidad.

Por lo que respecta a la dirección general competente en materia de cooperación al desarrollo, la Ley le encomienda una serie de funciones que principalmente se orientan a la buena ejecución y gestión de los instrumentos a través de los que se canaliza la política del Gobierno en este ámbito, lo que se traduce, entre otras cosas, en la dirección de la ejecución del Plan director y de los planes anuales y en el impulso y la supervisión de todos los programas y proyectos financiados o cofinanciados con fondos de la Generalidad.

Como órganos de coordinación y colaboración, la Ley prevé la existencia de la Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo y la Comisión de Coordinación con los entes locales. La primera, que está presidida por el consejero o la consejera competente en materia de actuaciones exteriores, está integrada por los representantes de los diversos departamentos y organismos de la Generalidad y tiene, entre otras, la función de asegurar la información, la coordinación, la coherencia y la complementariedad de la actividad de la Administración de la Generalidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

La segunda, que está presidida también por el consejero o consejera competente en materia de actuaciones exteriores, tiene una composición paritaria, de modo que participan en ella representantes de los departamentos y de los organismos de la Generalidad, de los entes locales y del Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo y tiene en general funciones de información, de deliberación, de consulta y de impulso de la colaboración entre las administraciones públicas.

Como órgano consultivo y de participación de la comunidad catalana para el desarrollo en la actividad de la Administración de la Generalidad en este ámbito, la Ley prevé la existencia del Consejo de Cooperación al Desarrollo. Éste está constituido por representantes de la Administración de la Generalidad y de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y otras instituciones, entidades y personalidades relevantes reconocidas como miembros destacados de la comunidad catalana para el desarrollo.

Como funciones más importantes destacan la emisión, con carácter previo y preceptivo, de un informe sobre los anteproyectos y otras disposiciones generales de la Administración de la Generalidad en este ámbito, sobre el Plan director y los planes anuales de desarrollo, y también la posibilidad de hacer llegar al Gobierno las iniciativas y las propuestas que considere convenientes para la mejora de las actuaciones de cooperación al desarrollo y solidaridad.

Por último, en las disposiciones adicionales se tratan dos aspectos vitales para que la política de cooperación y desarrollo y solidaridad internacional de la Administración de la Generalidad pueda responder realmente a los objetivos que se marca la Ley.

Por una parte, se establece que con la presentación al Parlamento del primer Plan director se tiene que proponer, de acuerdo con la experiencia adquirida, y con la deliberación y el dictamen previos de los órganos consultivos, la creación de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, o, en su caso, de la estructura organizativa que se considere más adecuada para la consecución de las finalidades de la política de cooperación internacional y solidaridad de la Administración de la Generalidad.

Por otra, el presupuesto que la Administración de la Generalidad ha de reservar cada año a la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional se tiene que ir incrementando anualmente con el fin de que, como muy tarde el año 2010, cuente con la cantidad correspondiente al 0,7 % de sus ingresos corrientes incondicionados.

Vicenç Santaló

**Ley 27/2001, de 31 de diciembre, de justicia juvenil (DOGC núm. 3553, de 15 de enero de 2002).**

La entrada en vigor de la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, supuso la plena aplicabilidad de las previsiones de los art. 19 y 69 del Código penal de 1985. En el primero de estos artículos se establece la mayoría de edad penal a los dieciocho años y que los menores de dicha edad podrán responder de la autoría de hechos tipificados como delitos o faltas conforme a la ley que regule su responsabilidad penal; el segundo de los citados artículos dispone que esa última ley también podrá ser aplicada en los casos y con las condiciones que se establezcan a los jóvenes mayores de dieciocho años y menores de veintiuno.

La nueva regulación estatal, que derogó la legislación tutelar de menores, especialmente y en la medida en que aún seguía vigente, la Ley de tribunales tutelares de menores de 1948 modificada por la Ley orgánica 4/1992, de 5 de junio, ha traído consigo la necesidad de adaptar la legislación catalana sobre la materia, regulada básicamente en la Ley 11/1985, de protección de menores, modificada por la Ley 12/1988, de 21 de noviembre, la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de menores desamparados y de la adopción, la Ley 39/1991, de 30 de diciembre, de la tutela y las instituciones tutelares, y la Ley 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de la infancia y la adolescencia y de modificación de la Ley 37/1991. Algunas de las citadas leyes ya habían sido incorporadas al Código de familia aprobado por la Ley 9/1998, de 15 de julio.

En este marco, teniendo en cuenta que el art. 9.28 del Estatuto atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva

en materia de instituciones públicas de protección y tutela de menores, la Ley 27/2001, de 31 de diciembre, de justicia juvenil, pretende ser el instrumento normativo en relación con la actuación de la Administración de la Generalidad en la ejecución de las medidas adoptadas por jueces y tribunales de conformidad con la Ley orgánica 5/2000, al objeto de lograr la integración y reinserción social de los menores y jóvenes destinatarios de tales medidas, a través de la articulación de programas y actuaciones que deberán tener un carácter fundamentalmente educativo y respetar los derechos de los mismos. Para alcanzar dicho fin, la presente Ley adopta una serie de principios de actuación procedentes en gran medida de normas y declaraciones internacionales, como las denominadas *Reglas de Beijing* para la Administración de justicia de menores, adoptadas por las Naciones Unidas en 1985; las Recomendaciones del Consejo de Europa sobre reacciones sociales ante la delincuencia juvenil de 1987; la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de la infancia de 1989; las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad de 1990 y las *Directrices de Riad* para la prevención de la delincuencia juvenil, adoptadas por las Naciones Unidas en 1990.

La presente Ley se estructura formalmente en cinco títulos. En el primero de ellos, bajo la rúbrica de disposiciones generales, se establecen el objeto, finalidad, ámbito de aplicación y principios rectores de la Ley, además de los derechos y deberes de los menores y jóvenes sometidos a la misma. En este mismo título se aborda la distribución de compe-

tencias entre la Administración de la Generalidad y los entes locales, según la que éstos tengan reconocida por la legislación de asistencia y servicios sociales. Asimismo se establece la colaboración, bajo tutela y coordinación públicas, de personas y entidades privadas sin ánimo de lucro.

El título segundo regula la ejecución de varias medidas en medio abierto establecidas por la Ley orgánica 5/2000. Tales medidas pretenden, por medio de una intervención individualizada en el entorno propio del menor, incidir en su proceso de socialización. Por ello estas medidas, que deben combinar la acción educativa con las actuaciones de control propias de una medida adoptada en exigencia de responsabilidad penal, tienen que ser realizadas coordinadamente con las instituciones, entidades y profesionales que actúan en la comunidad que constituyen el entorno social del menor y deben promover la colaboración y participación de sus familias. De acuerdo con este fin, la Ley establece los requisitos de titulación de que deben disponer los profesionales que actúan en la ejecución de las medidas, las actuaciones que debe realizar el órgano encargado de dicha ejecución, la organización territorial y los recursos económicos y humanos necesarios para llevarlas a cabo y las líneas maestras de los programas generales de intervención que deben definir la metodología y los criterios de actuación para la ejecución de las distintas medidas adoptadas.

El título tercero, dedicado a la ejecución de los internamientos en centros, está organizado en capítulos y es el de mayor extensión, algo lógico teniendo en cuenta que se trata de una medida de privación de libertad dirigida fundamentalmente a la integración y reinserción social de los menores y jóvenes

afectados mediante programas educativos, y que al mismo tiempo debe permitir la custodia de los menores y jóvenes internados. Así, el primero de los capítulos se ocupa de la finalidad y principios de la actividad de los centros, su carácter específico y la cualificación y selección de su personal. En el capítulo segundo se establece el estatuto de los menores y jóvenes internados, proporcionando un verdadero catálogo de derechos y obligaciones. Los capítulos tercero, cuarto y quinto regulan los distintos tipos de internamiento —abierto, semiabierto o cerrado—, el proceso de ingreso y de traslado, la organización y funcionamiento de los centros y el régimen disciplinario de los mismos. El capítulo sexto determina las garantías de comunicación de los internados, tanto por lo que se refiere a las visitas de familiares y otras personas y a las comunicaciones con sus abogados y representantes, como a las comunicaciones telefónicas y por escrito, así como al régimen de permisos de salida. El capítulo séptimo está dedicado a la actuación educativa institucional, entendida como el conjunto de actividades formativas laborales, socioculturales, deportivas y de tratamiento de problemáticas personales dirigidas a la integración social de los menores y jóvenes internados. En tal sentido la presente Ley exige que cada centro disponga de su propio proyecto educativo, sin perjuicio de que los equipos multidisciplinares de cada centro deban elaborar los programas de tratamiento individualizado de los menores y jóvenes internados, en cuya definición tendrán que participar éstos. Por último, este título concluye con el capítulo 8, que trata de las prestaciones que deben proporcionar los centros en materia de formación académica y profesional, acceso a libros, publicaciones e informa-

ción exterior, asistencia sanitaria, psicológica y social, alimentación y asistencia religiosa.

En el art. 61, que conforma el título cuarto de la Ley, se establecen las medidas de apoyo en los procesos individuales de reinserción de modo que, al término del internamiento, los menores puedan incorporarse a los centros docentes de su zona de residencia, si todavía están en edad de recibir la educación obligatoria, o bien sea posible su acceso a cursos o actividades socioculturales, educativas, formativas o laborales, o que puedan finalizar los cursos de formación profesional u ocupacional iniciados. Asimismo se prevé la posibilidad de que, por medio de la coordinación con los servicios comunitarios pertinentes, puedan proseguir, si lo desean, los programas de tratamiento de drogodependencias o de otras problemáticas personales, así como recibir ayudas para tramitar las prestaciones sociales, sanitarias y asistenciales a las que tengan derecho. Por otro lado, y para los menores de edad, los correspondientes profesionales debe-

rán comunicar al organismo competente las posibles situaciones de desamparo o de alto riesgo social detectadas, mientras que, para los jóvenes que requieran un alojamiento temporal o una ayuda económica para sus necesidades básicas, debe garantizarse la acción concertada con los servicios comunitarios y con las correspondientes entidades.

Por último, el título quinto regula, en sus dos capítulos, las funciones de inspección de los centros, que corresponden a la Administración y que al menos debe efectuarse una vez al año sin perjuicio de las actuaciones que emprendan el Ministerio Fiscal, los jueces de menores y las demás instituciones competentes, además del tratamiento y la gestión de la información contenida en los expedientes personales de los menores y jóvenes a quienes se aplique la Ley, estableciendo para los profesionales que intervengan el deber de confidencialidad y reserva en relación con la información que obtengan en ejercicio de sus funciones.

Pere Sol

### **Leyes promulgadas en Cataluña entre enero y diciembre de 2001.**

*Ley 1/2001*, de 15 de marzo, de mediación familiar de Cataluña (DOGC núm. 3355, de 26 de marzo; corrección de errata DOGC núm. 3548, de 8 de enero de 2002).

*Ley 2/2001*, de 9 de abril, de creación del Colegio Oficial de Ingeniería Técnica en Informática de Cataluña (DOGC núm. 3371, de 19 de abril).

*Ley 3/2001*, de 9 de abril, de creación del Colegio Oficial de Ingeniería en Informática de Cataluña (DOGC núm. 3371, de 19 de abril).

*Ley 4/2001*, de 9 de abril, de modificación del apartado 2 del art. 63 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 3371, de 19 d'abril).

*Ley 5/2001*, de 2 de mayo, de fundaciones (DOGC núm. 3388, de 15 de mayo).

*Ley 6/2001*, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno (DOGC núm. 3407, de 12 de junio).

*Ley 7/2001*, de 31 de mayo, de creación de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación (DOGC núm. 3407, de 12 de junio; corrección de erratas: DOGC núm. 3449, de 9 de agosto).

*Ley 8/2001*, de 14 de junio, del Plan estadístico de Cataluña 2001-2004 (DOGC núm. 3418, de 27 de junio).

*Ley 9/2001*, de 14 de junio, de modificación del art. 34 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2001 (DOGC núm. 3419, de 28 de junio).

*Ley 10/2001*, de 13 de julio, de archivos y documentos (DOGC núm. 3437, de 24 de julio).

*Ley 11/2001*, de 13 de julio, de acogida familiar para personas mayores (DOGC núm. 3437, de 24 de julio).

*Ley 12/2001*, de 13 de julio, de creación del Colegio de Joyeros, de Orfebres, de Relojeros y de Gemólogos de Cataluña (DOGC núm. 3437, de 24 de julio).

*Ley 13/2001*, de 13 de julio, de modificación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integrada de la Administración ambiental (DOGC núm. 3437, de 24 de julio).

*Ley 14/2001*, de 14 de noviembre, de creación del Colegio de Pedagogos de Cataluña (DOGC núm. 3526, de 3 de diciembre).

*Ley 15/2001*, de 14 de noviembre, de meteorología (DOGC núm. 3524, de 29 de noviembre).

*Ley 16/2001*, de 29 de noviembre, de ampliación de los plazos de resolución del procedimiento y de presentación de solicitudes concedidos por el Decreto 288/2000, de 31 de agosto, por el que se establecen los requisitos para regular las indemnizaciones de las personas incluidas en los supuestos previstos por la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, y excluidas de los beneficios de la disposición adicional decimoctava de los presupuestos generales del Estado para los períodos 1990 y 1992 (DOGC núm. 3525, de 30 de noviembre).

*Ley 17/2001*, de 31 de diciembre, de modificación de la Ley 5/1990, de 9 de marzo, de infraestructuras hidráulicas de Cataluña (DOGC núm. 3546, de 4 de enero de 2002).

*Ley 18/2001*, de 31 de diciembre, de orientación agraria (DOGC núm. 3549, de 9 de enero de 2002).

*Ley 19/2001*, de 31 de diciembre, de creación del ente Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña (DOGC núm. 3546, de 4 de enero de 2002).

*Ley 20/2001*, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2002 (DOGC núm. 3543A, de 31 de diciembre; corrección de erratas: DOGC núm. 3569, de 6 de febrero de 2002).

*Ley 21/2001*, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (DOGC núm. 3543A, de 31 de diciembre; corrección de erratas: DOGC núm. 3556, de 18 de enero de 2002; DOGC núm. 3569, de 6 de febrero de 2002; DOGC núm. 3600, de 21 de marzo de 2002).

*Ley 22/2001*, de 31 de diciembre, de regulación de los derechos de superficie, de servidumbre y de adquisición voluntaria o preferente (DOGC núm. 3556, de 18 de enero de 2002; corrección de erratas: DOGC núm. 3622, de 24 de abril de 2002).

*Ley 23/2001*, de 31 de diciembre, de cesión de finca o de edificabilidad a cambio de construcción futura (DOGC núm. 3556, de 18 de enero de 2002).

*Ley 24/2001*, de 31 de diciembre, de reconocimiento del Alt Pirineu i Aran como área funcional de planificación, mediante la modificación del artículo 2 de la Ley 1/1995, por la cual se aprueba el Plan territorial general de Cataluña (DOGC núm. 3563, de 29 de enero de 2002).

*Ley 25/2001*, de 31 de diciembre, de la accesión y la ocupación (DOGC núm. 3556, de 18 de enero de 2002).

*Ley 26/2001*, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo (DOGC núm. 3551, de 11 de enero de 2002).

*Ley 27/2001*, de 31 de diciembre, de justicia juvenil (DOGC núm. 3553, de 15 de enero de 2002; corrección de erratas: DOGC núm. 3580, de 21 de febrero de 2002).

*Ley 28/2001*, de 31 de diciembre, de regulación de los créditos destinados a gastos reservados de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 3550, de 10 de enero de 2002; corrección de erratas: DOGC núm. 3569, de 6 de febrero de 2002).

## 2.2. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

A cargo de Vicenç Aguado

*Decreto 420/2000*, de 27 de diciembre, de constitución del Consorcio de la Vivienda de Barcelona (DOGC núm. 3305, de 15 de enero de 2001).

Se denomina Consorcio de la Vivienda de Barcelona al ente público asociativo, creado por el artículo 61.7 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona, entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona. El Consorcio de la Vivienda de Barcelona tiene como finalidad el desarrollo en el ámbito municipal de Barcelona de las funciones, actividades y servicios en materia de vivienda pública que le atribuye en exclusiva para el ámbito del término municipal de Barcelona el art. 85 de la Carta municipal de Barcelona. En concreto, corresponde al Consorcio la planificación, programación y gestión de la vivienda pública, en régimen de propiedad y de alquiler, en el término municipal de Barcelona, en el marco de las disposiciones generales establecidas por el Gobierno de la Generalidad en relación con este ámbito sectorial.

*Decreto 27/2001*, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de las asociaciones del voluntariado de protección civil de Cataluña (DOGC núm. 3317, de 31 de enero).

Estas asociaciones tienen como objetivo canalizar la colaboración regular del

voluntariado de protección civil como recurso del municipio en desarrollo de las funciones correspondientes a protección civil.

*Decreto 28/2001*, de 23 de enero, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los establecimientos de tatuaje y/o *piercing* (DOGC núm. 3318, de 1 de febrero).

Este Decreto tiene por objeto establecer las normas sanitarias aplicables a los establecimientos no sanitarios donde se realicen prácticas de tatuaje y/o *piercing*, al objeto de proteger la salud de los usuarios y de los trabajadores, así como regular las funciones de control y verificación del cumplimiento de dichas normas sanitarias. Los ayuntamientos podrán desarrollar por reglamento u ordenanza, en ejercicio de las competencias que les atribuye la normativa de régimen local, los preceptos de este Decreto a fin de garantizar las medidas de protección a la salud contenidas en el mismo y el ejercicio de la actividad de control municipal.

*Decreto 35/2001*, de 23 de enero, sobre los órganos rectores y el funcionamiento del Consejo Catalán del Deporte (DOGC núm. 3324, de 9 de febrero).

El Consejo Catalán del Deporte es un organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Departamento de

Cultura. El Consejo Catalán del Deporte pasa a conformar, junto a la Secretaría General del Deporte, la nueva estructura de la Administración deportiva de la Generalidad, en la que el Consejo sustituye a la Dirección General del Deporte, asumiendo las funciones que hasta ahora correspondían a este último órgano, además de las nuevas funciones que se le asignan.

*Decreto 60/2001*, de 23 de enero, por el que se regula el procedimiento para el cambio de denominación de los núcleos de población y las entidades municipales descentralizadas (DOGC núm. 3337, de 28 de febrero).

Se regula el procedimiento para la determinación de los citados topónimos, que es de competencia municipal, si bien teniendo en cuenta las atribuciones del Instituto de Estudios Catalanes como institución encargada de establecer y actualizar la normativa lingüística del catalán tal y como reconoce la Ley 8/1991, de 3 de mayo, sobre la autoridad lingüística del Instituto de Estudios Catalanes.

*Decreto 61/2001*, de 20 de febrero, por el que se aprueba el reparto de los cánones correspondientes a los títulos de habilitación de emisoras de radiodifusión sonora y de televisión (DOGC núm. 3337, de 28 de febrero).

Los ingresos derivados del abono de los cánones correspondientes a los títulos de habilitación para la gestión de emisoras de radiodifusión sonora y de televisión, otorgadas por la Generalidad de Cataluña, se distribuirán, en una proporción del 50 % de su importe, entre la Dirección General de Radiodifusión y Televisión y el Consejo del Audiovisual de Cataluña, a fin de contribuir a la financiación de dichos organismos.

*Decreto 62/2001*, de 20 de febrero, de modificación parcial del Decreto 2/1997, de 7 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de protección de los menores desamparados y de la adopción (DOGC núm. 3337, de 28 de febrero).

Se crea un Comité Técnico de Evaluación de Declaraciones de Desamparo para los casos en que se produce la separación del menor de su familia biológica, al objeto de que dicho Comité conozca e informe sobre la procedencia de los desamparos que supongan la separación del menor de su núcleo familiar, como superior garantía en los casos en que la Administración deba adoptar tales medidas. La adopción de esta medida representa, de acuerdo con la normativa vigente, que el órgano competente debe realizar una indicación del plan de mejora que hay que seguir para favorecer el retorno del menor a su familia, cuando ello sea posible. De conformidad con la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas y la Federación de Municipios de Cataluña, dada la intervención de las entidades locales en tales procesos, se ha previsto, en la composición del Comité, la participación de personas expertas designadas por dichas entidades. Estará compuesto asimismo por expertos designados por las entidades e instituciones que colaboran con la Administración en este terreno, así como por expertos elegidos entre profesionales de reconocido prestigio.

*Decreto 64/2001*, de 20 de febrero, por el que se regula la vigilancia epidemiológica de las encefalopatías espongiiformes transmisibles humanas (DOGC núm. 3341, de 6 de marzo).

La vigilancia epidemiológica de las encefalopatías espongiiformes transmisibles humanas, como parte integrante de la actividad de las administraciones pú-

blicas en materia de sanidad, comprende: *a)* El establecimiento de criterios de definición de caso posible, probable y confirmado de encefalopatía espongiforme transmisible humana, dirigidos al personal médico, tanto del campo público como privado, que interviene en la asistencia de personas afectadas por esta enfermedad, los cuales se establecen en su anexo 1; *b)* La regulación del circuito de la información necesaria para aplicar los criterios de caso posible, probable o confirmado de encefalopatía espongiforme transmisible humana; *c)* La evaluación de la aplicación de los criterios de definición de caso de encefalopatía espongiforme transmisible humana a los casos detectados con la información obtenida.

*Decreto 79/2001*, de 6 de marzo, de creación de la Delegación Territorial del Gobierno de la Generalidad en las Terres de l'Ebre (DOGC núm. 3353, de 22 de marzo. Corrección de erratas en el DOGC núm. 3394, de 23 de mayo).

La creación de esta Delegación, que abarcará territorialmente estas comarcas, halla su justificación en las características de las comarcas del Ebro, por lo que son configuradas como una área susceptible de ser considerada por parte del Gobierno de la Generalidad de modo específico respecto a la presencia de la Administración de la Generalidad en el territorio.

*Decreto 96/2001*, de 20 de marzo, sobre organización y competencias para la contratación de los suministros y de sus servicios complementarios, relacionados o derivados dentro de la Administración de la Generalidad y otros organismos públicos (DOGC núm. 3367, de 11 de abril).

El presente Decreto tiene por objeto

establecer las competencias de los órganos de la Administración de la Generalidad de Cataluña para la contratación de los suministros de productos, bienes muebles y de los servicios complementarios derivados o relacionados con éstos y resulta de aplicación a los departamentos en que aquella está organizada. Según lo previsto en este Decreto, la contratación de los suministros y de los servicios de referencia que requiera la Administración de la Generalidad podrá realizarse de forma centralizada para todos los departamentos o para todos aquellos que tengan necesidades que sea conveniente atender de forma común, o de modo singular para cada uno de los departamentos.

*Decreto 97/2001*, de 3 de abril, sobre la acreditación y el funcionamiento de las entidades colaboradoras de adopción internacional (DOGC núm. 3369, de 17 de abril).

Es objeto del presente Decreto el establecimiento de los requisitos de acreditación, régimen de funcionamiento, obligaciones, control e inspección de las entidades colaboradoras de adopción internacional (en adelante ECAI) que realicen funciones de mediación en la adopción internacional de menores y cuyo domicilio social radique en el territorio de Cataluña. Se introduce un nuevo régimen económico, para establecer un precio tarifado, dirigido a sufragar los gastos que origina a la ECAI la función de mediación. Los gastos directos que ocasione la tramitación del expediente tanto en el país de recepción como en el de origen deberán estar documentalmente justificados y acreditados por la ECAI al usuario. Otra novedad de este Decreto consiste en establecer la posibilidad de destinar parte de los excedentes que pueda producir la

actividad de la ECAI a abaratar los costes de la tramitación del expediente en cuanto al precio tarifado a aquellas personas o familias que acrediten menores ingresos. Finalmente, es preciso hacer mención de la regulación de las facultades inspectoras y sancionadoras de la Administración y de la creación de un registro de ECAI en el que constarán todos los datos con trascendencia de tales entidades, así como las quejas y reclamaciones que formulen los usuarios del servicio de mediación. En esta regulación está prevista la mediación de la entidad pública como sistema de resolución de conflictos entre la ECAI y el usuario.

*Decreto 99/2001*, de 3 de abril, de primera modificación del Decreto 36/1998, de 4 de febrero, de medidas para la aplicación de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística (DOGC núm. 3369, de 17 de abril).

Se prescinde de la Comisión Asesora de Lenguaje Administrativo constituida por el Decreto 41/1986, de 13 de febrero, como órgano auxiliar de la Comisión para la Normalización Lingüística.

*Decreto 101/2001*, de 3 de abril, sobre atribución de competencias a diferentes departamentos de la Generalidad en materia de función pública (DOGC núm. 3369, de 17 de abril).

Se atribuyen a los departamentos de Enseñanza, de Sanidad y Seguridad Social, de Justicia y de Medio Ambiente, en el ámbito competencial establecido por la normativa vigente, una serie de funciones respecto al personal docente, sanitario, penitenciario y de agentes rurales, respectivamente. También se atribuyen varias funciones al Departamento de Bienestar Social, respecto al personal docente que presta servicios en centros y aulas públicos de forma-

ción permanente de adultos dependientes del citado Departamento, y al Departamento de Justicia, en lo referente al personal del cuerpo de maestros destinado en centros penitenciarios de Cataluña.

*Decreto 107/2001*, de 17 de abril, por el que se crea y regula la Comisión Coordinadora de las Pruebas de Acceso a las Universidades de Cataluña (DOGC núm. 3380, de 3 de mayo).

Se crea la Comisión Coordinadora de las Pruebas de Acceso a las Universidades de Cataluña y se adscribe a la Oficina de Coordinación y de Organización de las PAU en Cataluña, dependiente de la Secretaría del Consejo Interuniversitario de Cataluña. Esta Comisión tiene atribuidas las siguientes funciones: *a)* La definición de los criterios para la elaboración de las propuestas de examen; *b)* Proponer a la Comisión de las Pruebas de Acceso a las Universidades de Cataluña del Consejo Interuniversitario de Cataluña las fechas de realización de las pruebas para cada convocatoria; *c)* El establecimiento de los criterios generales de evaluación de las pruebas; *d)* La adopción de las medidas que garanticen el secreto del procedimiento de elaboración y selección de los exámenes; *e)* La adopción de las medidas que garanticen el anonimato de los ejercicios realizados por los alumnos; *f)* La adopción de medidas para garantizar los derechos lingüísticos de los alumnos; *g)* La coordinación con los centros en los que se imparta el bachillerato, a fin de informarlos de la organización y estructura de las pruebas; *h)* La designación y constitución de los tribunales; *i)* La resolución de las reclamaciones que le correspondan según la normativa vigente; *j)* Emitir un informe y elevarlo al Consejo Interuniversitario de Cataluña una

vez finalizada la convocatoria de septiembre, evaluando los resultados y los datos de las pruebas y manifestando las consideraciones y propuestas que estime necesarias; *k*) Cualquier otra función derivada de la organización y seguimiento de las pruebas.

*Decreto* 118/2001, de 2 de mayo, por el que se modifica el Decreto 306/1998, de 1 de diciembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción (DOGC núm. 3390, de 17 de mayo).

Además de medidas de carácter organizativo, se consolida la medida, ya aplicada con carácter experimental, consistente en no deducir de la prestación económica de la renta mínima de inserción, durante el periodo de seis meses, los ingresos producidos por el trabajo de los hijos de los perceptores de la renta mínima de inserción, con el fin de no desincentivar su inserción laboral. En relación con los requisitos de los beneficiarios de la renta mínima de inserción, se establecen determinadas excepciones en la persona solicitante que presente una situación de severa pobreza.

*Decreto* 119/2001, de 2 de mayo, por el que se aprueban medidas ambientales de prevención y corrección de la contaminación de las aguas por nitratos (DOGC núm. 3390, de 17 de mayo).

Este Decreto tiene como finalidades: *a*) Garantizar la calidad de los recursos hídricos en general y de las captaciones de agua para el abastecimiento de poblaciones, en particular; *b*) Lograr un alto grado de protección de la salud de las personas y del medio ambiente en su conjunto. Para su consecución, se establecen varias medidas de gestión de los recursos hídricos, medidas para el tratamiento de las deyecciones ganaderas, me-

didias de difusión ambiental y de control, así como medidas de seguimiento.

*Decreto* 125/2001, de 15 de mayo, de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y de su Consejo Asesor (DOGC núm. 3397, de 28 de mayo).

La Comisión Interdepartamental de Inmigración, creada por el Decreto 275/1993, de 28 de septiembre, se configura como instrumento de seguimiento y coordinación de las actuaciones que se llevan a cabo en Cataluña en materia de inmigración. Está asistida por el Consejo Asesor de la Inmigración, creado por el Decreto 275/1993, de 28 de septiembre, y adscrito orgánicamente al Departamento de la Presidencia. El citado Consejo se configura como órgano colegiado de consulta y participación externa en materia de inmigración. La Comisión podrá crear en su seno, para el mejor ejercicio de sus funciones, comisiones territoriales de inmigración en cada uno de los ámbitos territoriales derivados de la división administrativa prevista para el ejercicio de las funciones de las delegaciones territoriales del Gobierno, con la composición y funciones establecidas en la presente disposición. El Instituto Catalán del Mediterráneo de Estudios y Cooperación (ICM) asesorará a la Comisión en la reflexión sobre las perspectivas de la inmigración en Cataluña, el conocimiento de sus características sociales y culturales, así como la de los países de origen del área mediterránea. También le asesorará en la elaboración de políticas de integración y de formación desde su condición de institución de ámbito mediterráneo y de centro de referencia de debate sobre la interculturalidad. La Secretaría para la Inmigración, creada por el Decreto 293/2000, de 31 de agosto, ejerce, dentro del marco de las funciones atribuidas

a la Comisión Interdepartamental de Inmigración, y en los términos previstos por el art. 2 del Decreto 293/2000, las funciones de apoyo, impulso, información y ejecución que en el mismo se especifican. Un órgano técnico adscrito al Departamento de Bienestar Social prestará apoyo a los órganos regulados por esta disposición. Este órgano técnico será dotado con los medios personales y materiales que le sean adscritos por el Departamento de Bienestar Social para realizar tareas de elaboración de informes, investigaciones y propuestas de planificación, así como cualesquiera otras que le encargue la Comisión Interdepartamental.

*Decreto 127/2001*, de 15 de mayo, por el que se modifican determinados aspectos de la ordenación curricular de la educación secundaria obligatoria, del bachillerato y del bachillerato nocturno (DOGC núm. 3398, de 28 de mayo).

Se modifican algunos aspectos de la ordenación de la educación secundaria obligatoria relativos a las horas de matemáticas y a la distribución de las áreas científico-tecnológica, de humanidades y de expresión en la parte variable del currículum.

*Decreto 128/2001*, de 15 de mayo, de modificación del Decreto 79/1998, de 17 de marzo, por el que se dictan normas relativas a las prestaciones ortoprotéticas (DOGC núm. 3398, de 29 de mayo).

Los usuarios del sistema sanitario público tendrán derecho a las prestaciones ortoprotéticas que incluyen los respectivos catálogos, previa prescripción de un médico de atención especializada de la correspondiente especialidad.

*Decreto 132/2001*, de 29 de mayo, por el que se regulan los planes estratégicos de los centros docentes sostenidos con

fondos públicos (DOGC núm. 3401, de 1 de junio).

Este Decreto posibilita que los centros docentes elaboren su propio plan estratégico y ejecuten las actuaciones previstas en los mismos. El plan estratégico del centro docente debe ser aprobado por el consejo escolar y por el claustro de profesores y tiene que estar fundamentado en la realidad de cada centro y de su entorno, para lo que deben tomarse en consideración todos los aspectos que lo hagan viable. La evaluación del funcionamiento de cada centro contribuye a la mejora de la calidad de la enseñanza y aporta elementos para la elaboración de su plan estratégico. El Departamento de Enseñanza autorizará y seguirá los planes estratégicos y, conjuntamente con cada centro, evaluará la consecución de los objetivos previstos. El Departamento de Enseñanza y el centro acordarán en un documento los objetivos del plan estratégico y los indicadores de evaluación. En los centros docentes de titularidad del Departamento de Enseñanza, la formación del profesorado del centro y la provisión de los puestos de trabajo vacantes podrán vincularse, al menos parcialmente, a los objetivos de calidad y mejora de la educación establecidos en el plan estratégico. La finalización del periodo de vigencia de un plan estratégico significa la conclusión del periodo de observación de la consecución de unas mejoras concretas, si bien no puede representar el abandono por parte del centro del esfuerzo por mejorar otros aspectos o para perfeccionar los ya conseguidos.

*Decreto 133/2001*, de 29 de mayo, sobre la regulación de la bolsa de trabajo para prestar servicios con carácter temporal como personal interino docente (DOGC núm. 3401, de 1 de junio).

Por las especiales características del personal docente que presta atención directa a los alumnos en centros docentes educativos, y dado el volumen de la gestión necesaria para cubrir las vacantes de sustitución de un colectivo tan numeroso, se regula el procedimiento de selección mediante convocatoria pública de concurso de méritos para formar parte de la bolsa de trabajo para cubrir plazas vacantes o sustituciones temporales en régimen de interinidad en centros docentes públicos de educación no universitarios. Al mismo tiempo se regula el procedimiento de gestión de la bolsa de trabajo docente, estableciéndose los requisitos exigidos para ser nombrado en cada uno de los cuerpos docentes, el baremo de méritos que se utilizará para la ordenación de los aspirantes dentro de cada cuerpo y especialidad y, por último, los criterios y requisitos específicos para la adjudicación de destinos en régimen de interinidad.

*Decreto 145/2001*, de 29 de mayo, por el que se modifica el Decreto 288/2000, de 31 de agosto, por el que se establecen los requisitos para regular las indemnizaciones de las personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, y excluidas de los beneficios de la disposición adicional decimoctava de los presupuestos generales del Estado para los periodos 1990 y 1992 (DOGC núm. 3403, de 6 de junio).

La modificación establece que el plazo máximo para resolver y notificar la concesión de indemnizaciones será de seis meses, a contar desde el día siguiente a la finalización del plazo de presentación de solicitudes, plazo máximo ampliado en seis meses más en atención al número de personas afectadas.

*Decreto 148/2001*, de 29 de mayo, de ordenación ambiental de las instalaciones de telefonía móvil y otras instalaciones de radiocomunicación (DOGC núm. 3404, de 7 de junio).

A través de este Decreto se establecen:

- Las especificaciones y determinaciones técnicas aplicables a las instalaciones de radiocomunicación. Para fijar los niveles de referencia y las distancias de protección a las personas se adopta el principio de cautela y se establece un factor de seguridad sobre la Recomendación de la Unión Europea;
- El sistema de ordenación urbanística de la implantación de las instalaciones sobre el territorio, mediante la figura del Plan especial, siempre que la aplicación de este sistema de ordenación sea necesaria;
- El sistema de intervención administrativa de las obras y actividades por medio de su sometimiento a los regímenes de licencia o de comunicación, de control y, eventualmente, de sanción. Por último, se prevé el desarrollo de este Decreto por medio de la oportuna reglamentación municipal.

*Decreto 152/2001*, de 29 de mayo, sobre evaluación y certificación de conocimientos de catalán (DOGC núm. 3406, de 11 de junio).

Este Decreto tiene por objeto regular los certificados que acreditan de forma oficial el conocimiento del catalán por parte de la población adulta con independencia de la enseñanza reglada de la lengua, incluidas las personas residentes fuera de su dominio lingüístico. A tal fin se unifican los dos sistemas de certificación actuales, el de la Junta Permanente de Catalán y el del Certificado Internacional de Catalán, con el fin de hacerlos corresponder con el marco de referencia para la evaluación de lenguas modernas del Consejo de Europa y el de la

Asociación de Evaluadores de Lengua de Europa (ALTE), estableciendo una gradación más precisa de los niveles de conocimiento de la lengua. Los certificados y pruebas regulados en este Decreto son de conocimientos de lengua general y de conocimientos específicos. Se publican, como anexo, la descripción del nivel de conocimientos de lengua y la estructura y áreas correspondientes a la prueba de cada uno de los certificados. Se hace más operativa la administración de las pruebas, convocadas por el director o directora general de Política Lingüística, se adecua su regulación a la realidad actual, se regulan los tribunales de cada certificado y, en beneficio de una mayor simplificación administrativa, se suprime la Junta Permanente de Catalán.

*Decreto 156/2001*, de 15 de mayo, de regulación de la gestión del régimen de autonomía económica de las herencias intestadas en las que haya sido declarada heredera la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 3413, de 20 de junio).

Este Decreto tiene por objeto regular la gestión del régimen de autonomía económica de las herencias intestadas en las que haya sido declarada heredera la Generalidad de Cataluña, mediante la constitución de un órgano colegiado que, de acuerdo con la ley, tendrá como finalidad gestionar los ingresos, autorizar los gastos y ordenar los pagos, así como administrar el fondo de garantía, en los términos señalados en el propio Decreto.

*Decreto 161/2001*, de 12 de junio, de modificación del Decreto 201/1994, de 26 de julio, regulador de los derribos y otros residuos de la construcción (DOGC núm. 3414, de 21 de junio).

Se modifican varios aspectos tales como la firma por parte de los solicitantes

de la licencia de obras de un documento de aceptación con un gestor autorizado, de forma que el ente local tenga un conocimiento cierto del correcto destino de los citados residuos. Igualmente se actualiza la cuantía de la fianza para la gestión de dichos residuos que el propio Decreto 201/1994 ya preveía en su disposición adicional segunda y se toman en consideración las previsiones incluidas en los programas de gestión aprobados por la Generalidad de Cataluña en relación con la suficiencia de las instalaciones de derribos y otros residuos de la construcción, con el objetivo de ofrecer un mejor servicio y una correcta gestión de los derribos en las diferentes comarcas de Cataluña.

*Decreto 167/2001*, de 12 de junio, de modificación del Decreto 323/1998, de 1 de diciembre, de creación del Registro de licitadores de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 3417, de 26 de junio).

Se introducen algunas modificaciones, entre las que destaca la relativa a que el Registro de licitadores declare también la capacidad para firmar contratos de las personas designadas por la empresa. Asimismo, se suprime el trámite de formalización de un convenio que anteriormente se requería para dar efectividad al certificado de inscripción en el Registro de licitadores ante los órganos de contratación de los entes locales y de otras administraciones públicas.

*Decreto 169/2001*, de 26 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo del cuerpo de mozos de escuadra (DOGC núm. 3418, de 27 de junio).

Destacan las modificaciones referidas a los méritos a valorar en el concurso y concurso-oposición, las convocatorias de libre designación y los plazos para to-

mar posesión, así como las que afectan a algunos de los demás sistemas de provisión, como la adscripción provisional, la comisión de servicios, el traslado forzoso, los cambios de adscripción de puestos de trabajo y las permutas. Otro elemento que motiva la justificación de la modificación es la asunción por la policía de la Generalidad-mozos de escuadra de las facultades derivadas de la transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor, hecha efectiva mediante la Ley orgánica 6/1997, de 15 de diciembre. El Decreto incluye, igualmente, las modificaciones derivadas de la ejecución de la Sentencia núm. 521, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña el 18 de mayo de 2000, en el recurso contencioso administrativo número 791/96.

*Decreto* 175/2001, de 26 de junio, por el que se aprueba el desarrollo territorial de la Agencia Catalana del Agua (DOGC núm. 3427, de 10 de julio).

Se procede a la desconcentración de funciones y a determinar la estructura organizativa territorial. A tales efectos, se toma como base la división por cuencas en las que se integran los distintos municipios.

*Decreto* 180/2001, de 26 de junio, por el que se regulan la composición y funciones del Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica (DOGC núm. 3428, de 11 de julio), modificado por el Decreto 269/2001, de 9 de octubre (DOGC núm. 3497, de 22 de octubre).

El Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica, creado por la Ley 15/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, como corporación de derecho público con personalidad jurídica propia, autonomía y

plena capacidad de obrar, ejerce las funciones derivadas del régimen aplicable a la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios establecido en el Reglamento CEE 2092/1991, del Consejo, de 24 de junio. A efectos de lo dispuesto por el citado Reglamento comunitario, el Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica es la autoridad de control encargada de aplicar el sistema de control dispuesto por el art. 9 y el anexo III de este Reglamento, al que se hallan sometidos todos los operadores que produzcan, elaboren, importen y/o comercialicen en el ámbito territorial de Cataluña los productos previstos en los apartados *a)*, *b)* y *c)* de su art. 1. A efectos de obtener la acreditación de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), en un Decreto posterior se modificó la composición de la Junta Rectora del CCPAE, debido a que la representación equilibrada de intereses exigida por la norma EN 45011 se refiere al equilibrio entre los intereses de los destinatarios de la certificación y los de los operadores que la soliciten.

*Decreto* 188/2001, de 26 de junio, de los extranjeros y su integración social en Cataluña (DOGC núm. 3431, de 16 de julio).

Se lleva a cabo la concreción de las funciones y servicios que deberán prestarse en el ámbito competencial de la Generalidad, a fin de contribuir a la consolidación de la nueva legislación orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros, y para favorecer activa y positivamente la integración de los inmigrantes extranjeros establecidos en Cataluña. Se prescriben disposiciones relativas a: derecho de participación en los asuntos municipales; derecho a la asistencia jurídica gratuita; derecho a la

educación; derechos del campo laboral; derecho de acceso a las administraciones públicas como personal laboral; derecho a la asistencia sanitaria; derecho a ayudas en materia de vivienda; derecho a los servicios y prestaciones sociales; fomento de la integración y la participación, y ejercicio de los derechos y libertades por los extranjeros.

*Decreto 190/2001*, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento de recaudación por vía de apremio de las sanciones de multas impuestas por el Servicio Catalán de Tráfico (DOGC núm. 3433, de 18 de julio).

La atribución de la facultad al Servicio Catalán de Tráfico de tramitar los expedientes destinados al cobro en vía ejecutiva de las sanciones que impone en el marco de sus competencias viene a ser complementada para su efectividad con la atribución de las facultades que el Reglamento general de recaudación atribuye con carácter general a los tesoreros, y que, en el ámbito de la Generalidad de Cataluña, tiene atribuidas la Dirección General de Presupuestos y Tesoro del Departamento de Economía y Finanzas. El Servicio de Administración y Finanzas del Servicio Catalán de Tráfico, una vez concluido el periodo de pago en vía voluntaria de las sanciones de multas impuestas por infracción de la normativa de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, propondrá al Órgano de Intervención del Servicio Catalán de la expedición de la correspondiente certificación de descubierto, una vez comprobado que la resolución sancionadora ha sido notificada de conformidad con el procedimiento legalmente establecido. Tendrá carácter de título ejecutivo para iniciar la ejecución por vía de apremio la certificación de descubierto por impago de la multa;

basándose en ésta, el Servicio de Administración y Finanzas del Servicio Catalán del Tráfico emitirá la provisión de apremio. Dicho Servicio confeccionará también una relación con las deudas certificadas como descubiertos, con los datos suficientes que permitan su adeudo en la contabilidad de recaudación ejecutiva. El representante del Servicio Catalán de Tráfico habilitado por la Dirección General de Presupuestos y Tesoro del Departamento de Economía y Finanzas, con categoría de tesorero, deberá cumplimentar la nota de intervención de dichas deudas y proceder a su tramitación como descubierto hasta dictar la provisión de apremio. Una vez dictada y notificada la provisión de apremio, se procederá a la tramitación de las deudas en vía ejecutiva, según el procedimiento legal vigente para las deudas tributarias y otros recursos de derecho público.

*Decreto 194/2001*, de 10 de julio, de las delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalidad (DOGC núm. 3436, de 23 de julio).

Las delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalidad en Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona y Terres de l'Ebre quedan adscritas a la Secretaría del Gobierno del Departamento de la Presidencia. No obstante, las personas titulares de las delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalidad dependerán funcionalmente, como delegados y delegadas territoriales ordinarios departamentales, de los departamentos respecto a los que prestan servicios por medio de las unidades orgánicas adscritas a las correspondientes delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalidad.

*Decreto 195/2001*, de 10 de julio, sobre el procedimiento de adjudicación de viviendas promovidas por la Generalidad

de Cataluña (DOGC núm. 3436, de 23 de julio).

El presente Decreto tiene como objeto inmediato la regulación de la Comisión de Adjudicación y el establecimiento de los criterios y del procedimiento de adjudicación de las viviendas de promoción pública, el procedimiento de adjudicación en segundas transmisiones y la regulación unitaria de las promociones finalistas. Asimismo, se establecen determinadas previsiones de adecuación al nuevo marco jurídico estatal y catalán sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

*Decreto 196/2001*, de 10 de julio, por el que se determina el procedimiento de designación de los alcaldes en las comisiones de urbanismo de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona (DOGC núm. 3436, de 23 de julio).

Los tres alcaldes que deben formar parte de las comisiones de urbanismo de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona serán designados a propuesta de las organizaciones asociativas de entidades locales de Cataluña, de acuerdo con su representatividad en cada territorio.

*Decreto 197/2001*, de 10 de julio, por el que se determina el procedimiento de designación de los representantes de las entidades locales en la Comisión de Urbanismo de Cataluña (DOGC núm. 3436, de 23 de julio).

Los ocho representantes de las entidades locales que deben formar parte de la Comisión de Urbanismo de Cataluña serán designados a propuesta de las organizaciones asociativas de entidades locales de Cataluña, de acuerdo con su representatividad territorial.

*Decreto 204/2001*, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de casinos

de juego (DOGC núm. 3443, de 1 de agosto).

El Reglamento aprobado por este Decreto regula el régimen y ámbito de aplicación, los requisitos que deben cumplir las sociedades que pueden ser autorizadas para la instalación, apertura y funcionamiento de casinos de juego, el régimen de tramitación, modificación, renovación y cancelación de las autorizaciones, además de otros aspectos relativos a las salas de juego y su funcionamiento, los mecanismos de control y sus servicios complementarios, así como el personal de los casinos. Finalmente, por lo que respecta al régimen sancionador, remite a la vigente Ley 1/1991, de 27 de febrero, citada, y a la Ley 10/1990, de 15 de junio, sobre policía del espectáculo, actividades recreativas y establecimientos públicos.

*Decreto 205/2001*, de 24 de julio, por el que se regulan los servicios de vigilancia para determinados espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos (DOGC núm. 3443, de 1 de agosto).

El presente Decreto tiene por objeto regular los servicios de vigilancia para velar por la seguridad de las personas y el normal desarrollo de los espectáculos y actividades recreativas, dado el aforo de los locales, su ubicación, sus características, la naturaleza de la actividad y la asistencia de un mayor número de personas. Por otra parte, dada la singularidad de los locales y su ubicación y concentración, así como la naturaleza de la actividad recreativa que se desarrolle, este Decreto prevé la posibilidad de establecer tanto medidas complementarias como extraordinarias a los servicios de vigilancia obligatorios que establece su articulado. Sobre las funciones del personal de vigilancia, hay que remitirse a las leyes y reglamentos estatales. Asi-

mismo, este Decreto prevé la posibilidad de obligar, en los espectáculos o actividades recreativas no sometidos al mismo, a contar con personal de vigilancia en determinadas circunstancias o en casos especiales. Por último, el Decreto faculta a los ayuntamientos para dictar, conforme a las competencias que poseen en esta materia, sus reglamentos, que tendrán el carácter de complementarios, conforme a lo previsto en la Ley 10/1990, de 15 de junio.

*Decreto 206/2001*, de 24 de julio, de aprobación del Reglamento de policía portuaria (DOGC núm. 3443, de 1 de agosto).

El presente Decreto establece, por una parte, el régimen que debe regular las relaciones entre los titulares de derechos de gestión y explotación de puertos, dársenas e instalaciones marítimas y los usuarios de los servicios portuarios, con independencia de que se trate o no de un puerto adscrito a Puertos de la Generalidad y de que sea éste su uso exclusivo o bien se trate de un puerto mixto en el que la actividad deportiva quede compartida con la industrial, comercial o pesquera. Por otro lado, establece el régimen que debe regular las relaciones entre la Administración portuaria y los titulares de derechos de gestión y explotación, siguiendo los criterios establecidos en la Ley de puertos, que otorga el carácter de Administración portuaria tanto al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas como el ente público Puertos de la Generalidad, aunque con las peculiaridades propias de que la potestad sancionadora sólo esté en manos del director competente en materia de puertos, del consejero de Política Territorial y Obras Públicas y del Gobierno de la Generalidad.

*Decreto 208/2001*, de 24 de julio, por el

que se regulan las condiciones para el ejercicio de actividades de formación de manipuladores de alimentos que se desarrollen en Cataluña por parte de entidades autorizadas (DOGC núm. 3443, de 1 de agosto).

El presente Decreto tiene por objeto regular las condiciones para el ejercicio de las actividades de formación en materia de higiene alimenticia que se desarrollen en Cataluña, por parte de entidades autorizadas de conformidad con lo previsto en el art. 4.3 del Real decreto 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos, incluida la potestad de control por parte de la autoridad sanitaria. Lo dispuesto en este Decreto se entiende sin perjuicio de la facultad de las industrias y establecimientos alimenticios para desarrollar sus propios planes de formación al objeto de asegurar que los manipuladores de alimentos disponen de una formación adecuada en higiene de los alimentos según su actividad laboral.

*Decreto 213/2001*, de 24 de julio, de protección de los derechos del consumidor y usuario en la prestación de servicios sobre los bienes de naturaleza duradera (DOGC núm. 3446, de 6 de agosto).

El presente Decreto tiene por objeto establecer los derechos de consumidores y usuarios en los servicios de reparación de los bienes de naturaleza duradera y resulta de aplicación a los servicios de reparación, instalación, conservación y mantenimiento sobre bienes de naturaleza duradera realizados en el territorio de Cataluña.

*Decreto 218/2001*, de 24 de julio, por el que se regula el uso social de los edificios de los centros docentes públicos (DOGC núm. 3446, de 24 de julio).

Corrección de erratas en el DOGC núm. 3446, de 6 de agosto).

Se regulan aquellos espacios docentes que a menudo incluyen pistas deportivas, gimnasios, bibliotecas y otros equipamientos que, más allá de su uso escolar, pueden ser objeto de un uso social, sin interferir en la actividad docente. En el caso de los centros de educación secundaria o de régimen especial, en que el edificio sea patrimonio de la Generalidad de Cataluña y ésta se haga cargo de su mantenimiento, vigilancia y conservación, este fomento se encomienda a los consejos escolares de los centros, asignando al director la facultad de autorizar su uso en caso de utilizaciones no continuadas. Por lo que respecta a los colegios de educación infantil y primaria, en que el edificio sea patrimonio de la correspondiente corporación local, la cual se encarga de su mantenimiento, vigilancia y conservación, será la propia corporación local la que autorice el uso social de las instalaciones. No obstante, no será posible adjudicar el incremento de gasto que suponga dicha utilización a la economía de los centros docentes. Por ello, en los casos de centros de educación secundaria o de régimen especial, el organismo que utilice las instalaciones deberá correr con los gastos que ocasione, y para garantizar la responsabilidad por daños a personas o instalaciones, será preciso aportar una póliza de seguro que cubra la responsabilidad civil. En el caso de colegios de educación infantil y primaria, habrá que garantizar la compensación al centro docente si la actividad autorizada por la corporación local reporta gastos al centro de forma directa, y en cualquier caso asegurar el mantenimiento y renovación de los equipamientos utilizados. Por último, en el caso de edificios de centros de primaria que por necesidades de escolarización

hayan sido destinados a educación secundaria, será el consejo escolar del centro el que fomentará el uso social y el director quien autorizará la actividad. El ayuntamiento propietario del edificio tendrá prioridad en la utilización de las instalaciones en caso de concurrencia de peticiones.

*Decreto 220/2001*, de 1 de agosto, de gestión de las deyecciones ganaderas (DOGC núm. 3447, de 7 de agosto).

El presente Decreto regula la obligación de garantizar una correcta gestión de las deyecciones ganaderas, a través de la presentación de planes de gestión y la obligación de llevar un libro de gestión. Asimismo, mediante este Decreto se establece la regulación del transporte de las deyecciones ganaderas.

*Decreto 221/2001*, de 1 de agosto, por el que se establecen las normas para el control y la mejora de la calidad de la leche cruda de vaca producida, tratada o transformada en Cataluña (DOGC núm. 3447, de 7 de agosto).

El objeto del presente Decreto es establecer las normas aplicables al conjunto de actuaciones que deben realizarse para promover la mejora de la calidad de la leche; para verificar que la leche cruda de vaca destinada al consumo directo, a la elaboración de productos lácteos o a leche de consumo tratada térmicamente cumple las condiciones de calidad fijadas por la normativa estatal y comunitaria; así como para promover la mejora integral de las explotaciones lecheras de Cataluña, mediante la adopción de planes colectivos y planes específicos de cada explotación. El conjunto de actuaciones individuales y colectivas, junto a las llevadas a cabo por la Administración, constituyen el Plan de mejora de la calidad de la leche en Cataluña.

*Decreto 223/2001*, de 1 de agosto, por el que se complementa y modifica el Decreto 389/2000, de 5 de diciembre, sobre jornada y horarios de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Generalidad (DOGC núm. 3447, de 7 de agosto).

*Decreto 232/2001*, de 28 de agosto, sobre el personal técnico y directivo de museos (DOGC núm. 3471, de 12 de septiembre).

Este Decreto establece las condiciones profesionales del personal técnico y directivo de museos así como la dotación mínima con que debe contar una institución para ser considerada museo.

*Decreto 241/2001*, de 12 de septiembre, por el que se regula la situación de segunda actividad del personal al servicio del cuerpo de bomberos de la Generalidad (DOGC núm. 3475, de 18 de septiembre).

El personal al servicio del cuerpo de bomberos de la Generalidad que, según dictamen médico, tenga disminuida su capacidad para cumplir el servicio ordinario podrá ser relevado de las funciones operativas y pasar a la situación de segunda actividad. Así, esta disposición de carácter general define en su artículo 1 la segunda actividad y las situaciones excluidas. Los art. 2 a 5 regulan de forma pormenorizada el procedimiento de declaración de esta situación especificando, entre otros aspectos, cómo se inicia el procedimiento y a qué órgano corresponde su resolución. El art. 6 incorpora la posibilidad de tramitar un procedimiento de revisión de la situación de segunda actividad y el retorno al servicio operativo. Por último, los art. 7 y 8 regulan, respectivamente, los efectos de la declaración de segunda actividad y

de la declaración de retorno al servicio operativo.

*Decreto 245/2001*, de 12 de septiembre, de modificación del Decreto 252/1988, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del cuerpo de agentes rurales de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 3481, de 27 de septiembre).

Se definen las funciones de la categoría de agente rural de primera dentro del nuevo sistema de promoción interna del cuerpo.

*Orden* de 2 de octubre de 2001, por la que se dictan normas de aplicación a Cataluña del Real decreto 581/2001, de 1 de junio (DOGC núm. 3490, de 10 de octubre).

Se establecen excepciones, durante las temporadas de caza 2001-2002 y 2002-2003, a la prohibición con carácter general del uso de municiones que contengan plomo en determinadas zonas húmedas protegidas.

*Decreto 266/2001*, de 9 de octubre, por el que se establece la creación, organización y funciones de las oficinas de atención ciudadana (DOGC núm. 3495, de 18 de octubre).

Las oficinas de atención ciudadana son dependencias administrativas de atención directa, cuya finalidad es facilitar las relaciones entre la ciudadanía y la Administración de la Generalidad. Las funciones que deben realizar las oficinas de atención ciudadana son: *a)* Informar a la ciudadanía y a las entidades de los servicios y de la organización de la Generalidad de Cataluña; *b)* Informar sobre las características y fases de los distintos procedimientos que afectan a la Administración de la Generalidad; *c)* Actuar como unidad de presentación de docu-

mentos y registro de acuerdo con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y del Decreto 360/1994, de 15 de diciembre, de registro de entradas y salidas de documentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña;

*d)* Ayudar en la cumplimentación de impresos administrativos y en la redacción formal de solicitudes, peticiones y sugerencias dirigidas a la Administración;

*e)* Canalizar y derivar, según la mencionada Ley, hacia los servicios competentes de la Administración de la Generalidad u otras administraciones públicas, las peticiones, sugerencias y solicitudes presentadas;

*f)* Realizar aquellas funciones que le sean encomendadas por el director o la directora general de Atención Ciudadana del Departamento de la Presidencia.

*Decreto 270/2001*, de 9 de octubre, de modificación del Decreto 321/1996, de 1 de octubre, sobre horarios de atención al público, servicios de urgencia, vacaciones y cierre temporal voluntario de las oficinas de farmacia (DOGC núm. 3200, de 22 de octubre).

Se establece una comisión asesora por cada delegación territorial del Departamento de Sanidad y Seguridad Social, que tendrá como funciones asesorar al Departamento y a los colegios de farmacéuticos en el ejercicio de sus respectivas funciones en relación con las materias objeto del presente Decreto. Dicha comisión asesorará en aquellos expedientes relativos a recursos de alzada que se interpongan contra los acuerdos dictados por los colegios de farmacéuticos en las materias precitadas, previa convocatoria del presidente de la comisión asesora a instancias del Departamento de Sanidad y Seguridad Social y/o los colegios de farmacéuticos.

*Decreto 271/2001*, de 9 de octubre, por el que se establecen los requisitos técnico-sanitarios que deben cumplir los servicios de balneoterapia y de hidroterapia (DOGC núm. 3497, de 22 de octubre).

El presente Decreto tiene por objeto establecer los requisitos técnicos y las condiciones sanitarias que deben cumplir los servicios sanitarios de balneoterapia y de hidroterapia, con independencia de que sean prestados en establecimientos destinados exclusivamente a tales finalidades o integrados en balnearios o centros donde se realizan otras actividades. A efectos de este Decreto, se entiende por:

*a)* Servicios de balneoterapia, aquellos servicios que cuentan con los medios necesarios y adecuados para la utilización preventiva y/o terapéutica de aguas declaradas mineromedicinales;

*b)* Servicios de hidroterapia, aquellos servicios que cuentan con los medios necesarios y adecuados para la utilización de aguas con finalidad médica preventiva y/o terapéutica.

*Decreto 272/2001*, de 9 de octubre, por el que se modifica el Decreto 252/2000, de 24 de julio, sobre la actividad artesanal en Cataluña (DOGC núm. 3499, de 24 de octubre).

Se amplía el concepto de las zonas que podrán ser declaradas de interés artesanal.

*Orden* de 10 de octubre de 2001, por la que se modifica la Orden de 25 de julio de 2000, por la que se desarrolla el Decreto 252/2000, de 24 de julio, sobre la actividad artesanal en Cataluña (DOGC núm. 3539, de 24 de octubre).

Se establece que la Comisión de Artesanía de Cataluña emita informe preceptivamente sobre los proyectos, a fin de declarar zonas de interés artesanal aquellas áreas geográficas formadas por

uno o más municipios limítrofes que se distinguan por un artesanado activo que desarrolle un producto de naturaleza homogénea y, excepcionalmente, aquellas áreas dentro de un mismo municipio donde exista una concentración de talleres artesanos.

*Decreto 286/2001*, de 6 de noviembre, de creación del Consejo Interacadémico de Cataluña (DOGC núm. 3513, de 6 de noviembre).

Se crea este Consejo como órgano de consulta y asesoramiento del Gobierno de la Generalidad en lo referente a cuestiones relativas a las academias de Cataluña y como instrumento por medio del cual se realiza, bajo el principio del respeto a la autonomía de las academias, la coordinación de estas corporaciones de derecho público catalanas. Las academias son corporaciones científicas y culturales de derecho público que tienen como finalidad contribuir al conocimiento y al progreso de la ciencia y de la cultura y a la investigación en el campo de cualquier ciencia o arte, actuando como asesores de los organismos públicos en Cataluña en las materias propias de su respectiva finalidad.

*Decreto 287/2001*, de 6 de noviembre, por el que se aprueba la modificación de determinados artículos de los estatutos de Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña y se dispone la publicación del texto íntegro de los estatutos (DOGC núm. 3513, de 6 de noviembre. Corrección de erratas en el DOGC núm. 3554, de 16 de enero de 2002).

Las modificaciones propuestas afectan principalmente a las funciones de los órganos de gobierno de Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña, así como a diversos aspectos de su gestión económica y presupuestaria, fundamentalmen-

te los referentes a contratación, patrimonio y régimen financiero de la entidad. Además, se han introducido algunas modificaciones en el régimen aplicable a las tarifas y a la organización de los servicios y actividades de FGC. También se da publicidad, en documento anexo a este Decreto, al texto completo de los estatutos de Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña con el nuevo redactado vigente como consecuencia de las modificaciones introducidas. En dicho texto se ha armonizado el redactado original de los preceptos con las correspondientes modificaciones y se han reordenado numéricamente los artículos.

*Decreto 290/2001*, de 6 de noviembre, por el que se aprueba la constitución del Consorcio para la Protección Integral del Delta del Ebro y se aprueban sus estatutos (DOGC núm. 3517, de 6 de noviembre).

En aplicación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan hidrológico nacional, se crea un ente presidido por la Generalidad de Cataluña e integrado por las administraciones y entidades con competencias e intereses en el ámbito del delta del Ebro con el fin de elaborar el Plan Integral de Protección del Delta. Dicho Plan recogerá las medidas necesarias para asegurar el mantenimiento de las especiales condiciones ecológicas del delta del Ebro. Al citado organismo corresponderá la ejecución y coordinación de las actuaciones que se prevean.

*Decreto 304/2001*, de 20 de noviembre, por el que se crea la Comisión de Estudio y Seguimiento de la Situación de las Sectas en Cataluña (DOGC núm. 3522, de 20 de noviembre).

De acuerdo con una Resolución del Parlamento de Cataluña, se crea la Comisión de Estudio y Seguimiento de la

Situación de las Sectas en Cataluña coordinada por la Secretaría General de Juventud, debido a que el sector más afectado por el impacto de los grupos sectarios es el integrado por las personas jóvenes, con el fin de disponer de una percepción mucho más completa y actualizada en relación con la situación de las sectas destructivas en Cataluña.

*Decreto 316/2001*, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 306/1998, de 1 de diciembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción (DOGC núm. 3531, de 20 de noviembre).

Mediante el presente Decreto se incorporan nuevas ayudas complementarias a la renta mínima de inserción.

*Decreto 324/2001*, de 4 de diciembre, relativo a las relaciones entre los ciudadanos y la Administración de la Generalidad de Cataluña a través de Internet (DOGC núm. 3537, de 4 de diciembre).

Se establece un marco general para regular las relaciones telemáticas entre la Administración de la Generalidad y los ciudadanos, estableciendo el respeto al derecho de igualdad en el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos o a los procedimientos administrativos y garantizando la protección de datos personales en los términos previstos en la legislación vigente. Las características de la información que debe ponerse a disposición de los ciudadanos a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos tiene que cumplir los requerimientos establecidos en las normas comunitarias; se distingue entre información de interés general, normativa, de servicio público o sectorial. En materia de procedimientos, se regula un marco jurídico general para la aprobación de los procedimientos y actuaciones concretas

en los que será posible hacer uso de los medios electrónicos, informáticos o telemáticos, estableciendo, con carácter normativo, la validez de los documentos y de las comunicaciones telemáticas. Se establece asimismo la utilización de certificados digitales reconocidos o el empleo de los sistemas o dispositivos que, a criterio de la Administración de la Generalidad, puedan garantizarlos. Se fijan estándares en relación con los programas, aplicaciones y emisión de informes técnicos previos a la aprobación de los mismos.

*Decreto 328/2001*, de 4 de diciembre, por el que se establece el procedimiento aplicable para efectuar los reconocimientos periódicos de las instalaciones de producción, transformación, transporte y distribución de energía eléctrica (DOGC núm. 3536, de 4 de diciembre. Corrección de erratas en el DOGC núm. 3607, de 3 de abril de 2002).

El objeto de la presente disposición es establecer el procedimiento aplicable para la realización de los reconocimientos periódicos de las instalaciones eléctricas que deben efectuar las empresas titulares, instaurar un sistema de auditoría administrativa respecto al control de instalaciones practicado y ordenar la creación, por las empresas titulares, de bases de datos con las informaciones necesarias para conocer, en todo momento, el nivel de cumplimiento de las obligaciones derivadas de este Decreto para las instalaciones eléctricas del ámbito territorial de Cataluña.

*Decreto 329/2001*, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del suministro eléctrico (DOGC núm. 3536, de 4 de diciembre. Corrección de erratas en el DOGC núm. 3557, de 21 de enero de 2002, y en el DOGC núm. 3650, de 5 de junio de 2002).

El presente Reglamento tiene por objeto establecer la regulación de la calidad del suministro eléctrico en Cataluña, definiendo los indicadores de la calidad a medir, los niveles de calidad a cumplir, los sistemas de verificación del cumplimiento de estos parámetros y la obligación de presentar los planes a ejecutar para mejorar la calidad, ante los posibles incumplimientos que se produzcan. Es objeto asimismo del presente Reglamento regular el régimen de los derechos de conexión de servicio y actuaciones necesarias para atender los requerimientos de suministro eléctrico a los usuarios, así como la definición del procedimiento administrativo a seguir en los supuestos de interconexión de las instalaciones de producción a la red de distribución eléctrica. Además, se establece la regulación de un conjunto de cuestiones relacionadas con los derechos y deberes de los usuarios, destinadas a aclarar sus relaciones con las empresas distribuidoras.

*Decreto 348/2001*, de 4 de diciembre, por el que se regulan los centros de bronceado artificial (DOGC núm. 3541, de 4 de diciembre).

Este Decreto establece los requisitos que deben cumplir los bancos solares, concretando unos conocimientos mínimos de formación del personal que trabaja en centros de bronceado, así como los requisitos de las instalaciones; prevé, además, la información mínima que hay que proporcionar a las personas usuarias, en especial por lo que respecta a su salud y seguridad.

*Decreto 337/2001*, de 18 de diciembre, de creación del Programa para el estudio de la financiación autonómica (DOGC núm. 3541, de 18 de diciembre).

Se crea el Programa para el estudio de

la financiación autonómica, adscrito al Departamento de Economía y Finanzas, con el fin de estudiar el impacto y realizar el seguimiento de la aplicación del modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común acordado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas el 27 de julio de 2001.

*Decreto 339/2001*, de 18 de diciembre, por el que se establece un sistema simplificado para la actualización de los precios y tarifas regulados en el Decreto 149/1988, de 28 de abril, sobre el régimen procedimental de los precios autorizados y comunicados (DOGC núm. 3542, de 18 de diciembre).

Este sistema simplificado se establece para la actualización de los precios y tarifas correspondientes a suministro de agua a poblaciones, transporte colectivo urbano de viajeros y autotaxis.

*Decreto 340/2001*, de 18 de diciembre, por el que se regula el procedimiento a seguir por el Servicio de Competencia en la Distribución Comercial (DOGC núm. 3542, de 18 de diciembre. Corrección de erratas: DOGC núm. 3589, de 6 de marzo 2002).

El presente Decreto delimita el procedimiento que tiene que seguir este órgano para emitir los informes preceptivos que le son encomendados por la ley, como trámite previo a la solicitud de la licencia comercial, con el efecto vinculante que por mandato legal produzcan cuando su sentido sea negativo.

*Decreto 341/2001*, de 18 de diciembre, por el que se regula el funcionamiento del Registro de grandes y medianos establecimientos comerciales (DOGC núm. 3542, de 18 de diciembre).

El presente Decreto establece un pro-

cedimiento para disponer de un registro con los datos más significativos de los establecimientos comerciales.

*Decreto 342/2001*, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (DOGC núm. 3542, de 24 de diciembre).

En el presente Reglamento se diferencian dos bloques de disposiciones. En el primero, que comprende los títulos 1 a 6, ambos incluidos, se concretan y definen los conceptos de la Ley del impuesto, mientras que en el segundo, que se extiende de los títulos 7 a 10, se regulan los aspectos de gestión, recaudación, inspección, régimen sancionador y de revisión del tributo.

*Decreto 345/2001*, de 24 de diciembre, por el que se regula el establecimiento de los convenios y contratos de gestión de servicios sanitarios en el ámbito del Servicio Catalán de la Salud (DOGC núm. 3542, de 24 diciembre).

Este Decreto tiene por objeto regular la utilización de los instrumentos jurídicos previstos por el ordenamiento vigente para la prestación de los servicios sanitarios así como dar cumplimiento a la exigencia de la disposición adicional

11ª de la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña, respecto a la contratación de dichos servicios, en concreto la regulación de los requisitos, alcance, procedimiento y sistemas de selección para establecer los contratos de gestión de servicios sanitarios y sociosanitarios, tomando como marco de referencia la legislación sobre contratos de las administraciones públicas y teniendo en cuenta las previsiones del Plan de salud de Cataluña y las normas específicas de ordenación de los servicios.

*Decreto 346/2001*, de 24 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 17/2000, de 29 de diciembre, de equipamientos comerciales (DOGC núm. 3542, de 24 de diciembre. Corrección de erratas: DOGC núm. 3589, de 6 de marzo de 2002).

Se establecen los requisitos que deben cumplir las solicitudes de licencia comercial de la Generalidad, se regulan los procedimientos ordinario y abreviado, el plazo de vigencia, las posibilidades de prórroga y la caducidad y su vinculación con los informes preceptivos que tienen que emitir el ayuntamiento afectado y el Servicio de Competencia en la Distribución Comercial.

## 2. 3. DICTÁMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

A cargo de Esther Andreu i Fornós

**Dictamen núm. 221, previo a la interposición, ante el Tribunal Constitucional, del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y las libertades de los extranjeros en España y su integración social.**

*Solicitantes:*

La Mesa del Parlamento de Cataluña, a instancias de los grupos parlamentarios de Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V), Socialistes-Ciutadans pel Canvi, y de Esquerra Republicana de Catalunya.

*Ponente:*

Agustí M. Bassols i Parés.

*Resumen de las principales cuestiones estudiadas:*

*Extracto de los fundamentos:*

Fundamento I

En este fundamento se abordan tres cuestiones. En primer lugar, se hace un breve resumen de la Ley, seguidamente se concreta la petición de dictamen en el estudio de la adecuación constitucional y estatutaria de la modificación introducida por la ley dictaminada consistente en condicionar el ejercicio de los derechos reconocidos en los art. 7, 8, 9 y 11 al hecho de haber obtenido el permiso de estancia o residencia. Finalmente, el Consejo comenta la STC 115/1987, de 1 de julio, dictada en resolución del recurso de inconstitucionalidad contra la

Ley 7/1985, con el fin de puntualizar que dicha Sentencia no se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de la exigencia referente a la legalidad de la situación de los extranjeros en España, por lo que «la doctrina que se contiene en la citada STC 115/1987 en relación con el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros no se podría aplicar en principio con carácter general al supuesto objeto del Dictamen».

Fundamento II

El Dictamen hace en este fundamento algunas consideraciones generales sobre los art. 13.1 y 10.2 CE y también sobre la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Constitucional a partir de estos preceptos constitucionales y, en concreto, sobre los derechos y las libertades de los extranjeros en España.

Por lo que respecta a la doctrina constitucional (STC 107/1984, de 23 de noviembre, y 95/2000, de 18 de mayo), el Dictamen la sintetiza de la siguiente manera: «el Alto Tribunal entiende que las “libertades públicas” de que gozarán los extranjeros según el art. 13.1 CE se

deben entender referidas a todas las libertades y derechos fundamentales del título I de la Constitución sin exclusiones, pero que estos derechos y libertades de los extranjeros son derechos de configuración legal que tienen una regulación específica que depende del derecho afectado».

No obstante, y por lo que respecta a los límites de la configuración legal de los derechos fundamentales, se hacen las siguientes matizaciones:

1. El Tribunal Constitucional distingue un primer grupo de derechos estrechamente vinculados al art. 10.1 CE. Este precepto obliga al legislador a equiparar los extranjeros con los españoles en el disfrute de aquellos derechos que pertenecen a la persona como tal, que le son inherentes, y que resultan imprescindibles para la garantía de la dignidad humana. Entre otros, contemplan expresamente esta clasificación las siguientes sentencias: 107/1984, de 23 de noviembre, FJ 4; 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 2; 130/1995, de 11 de septiembre, FJ 2, y 95/2000, de 18 de mayo, FJ 3. La jurisprudencia citada ha enumerado con carácter no exhaustivo el contenido de este grupo de derechos que correspondería en todo caso a la totalidad de extranjeros sin distinción y sin sufrir un trato desigual respecto a los españoles: derechos tales como el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la intimidad (art. 18 CE), a la libertad ideológica (art. 16 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y a la libertad individual (art. 17 CE).

2. Por lo que respecta a otros derechos como el de reunión y manifestación (art. 21 CE); asociación (art. 22 CE); educación (art. 27 CE); sindicación (28.1 CE); y huelga, y de conformidad con esta jurisprudencia constitu-

cional sí que es admisible la diferencia de trato en lo referente a su ejercicio. Sin embargo, que sean derechos de configuración legal no significa que la regulación de su titularidad y ejercicio se pueda dejar al libre arbitrio del legislador.

En primer lugar, se tienen que respetar —cuando se regule su ejercicio— las prescripciones constitucionales y por tanto el contenido esencial que se desprende de los mandatos constitucionales y los hace reconocibles como pertenecientes a un determinado tipo (STC 115/1987, de 7 de julio, FJ 2) y además refiriéndolo a un determinado momento histórico y a las condiciones inherentes a una situación democrática (STC 37/1987, de 26 de marzo, y 196/1987, de 11 de diciembre, FJ 5).

También hay que tener en cuenta el hecho de que las limitaciones de los derechos fundamentales se deben interpretar de manera restrictiva y sin que lleguen a desnaturalizar el derecho o que lo hagan impracticable (STC 154/1988, de 21 de diciembre, y 159/1986, entre otras). Finalmente, se ha de reconocer que pese a que pueden existir fines sociales superiores a ciertos derechos individuales, el Tribunal Constitucional ha reiterado que tiene que tratarse de fines sociales «que constituyan en sí mismos valores constitucionalmente reconocidos y la prioridad ha de resultar de la propia constitucionalidad» (en representación de todas las sentencias, STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 3).

En segundo lugar, por aplicación del art. 10.2 CE, en la regulación de estos derechos de configuración legal el legislador tiene que respetar también los límites o estándares mínimos que deriven de los tratados internacionales sobre derechos fundamentales y libertades ratificados por el Estado y, en su caso, de la jurisprudencia de los tribunales creada

al amparo de estos tratados (STC 91/2000, de 30 de marzo, FJ 7). Especialmente significativa es la jurisprudencia del TEDH dictada en relación con los límites que los estados pueden introducir en los derechos objeto de protección en la normativa internacional y que a grandes líneas el Dictamen agrupó en torno a las tres exigencias siguientes:

«a) Previsión de los límites mencionados mediante una ley.

»b) Necesidad de estos límites en una sociedad democrática para conseguir una finalidad legítima.

»c) Proporcionalidad entre los límites y la finalidad legítima perseguida.»

Finalmente, «la propia Constitución establece que hay derechos que no pertenecen de ningún modo a los extranjeros. Este sería, por ejemplo, el caso del que reconoce el art. 23.2 CE sobre participación política según dispone el art. 13.2 CE y con la excepción referente al principio de reciprocidad o que su pertinencia fuese establecida en un tratado o ley» (STC 107/1984, de 23 de noviembre, FJ 4; STC 99/1985, de 30 de septiembre; STC 130/1995, de 11 de septiembre).

Dada la importancia de la normativa internacional como común interpretador de los derechos y libertades del título I de la CE, el Dictamen hace referencia a las previsiones del CEDH y concluye que:

«De conformidad con lo que se ha expuesto, se puede adelantar que los tratados permiten imponer restricciones al ejercicio de estos derechos objeto de estudio, pero, en principio, no se puede decir que permitan excluir a un grupo de personas previamente definidas. En esta línea, la ley podría modular el ejercicio de los derechos por parte de estas personas y restringirlo en algunos aspectos, pero no negárselos. En todo caso,

estas restricciones o limitaciones, a la hora de buscar su justificación, no pueden hallarla en conceptos indeterminados, amplísimos y tan abiertos que pueden albergar muy diversas decisiones políticas de los gobernantes, no siempre lo bastante justas o proporcionadas. Por ejemplo, cuando el CEDH habla de medidas necesarias en una sociedad democrática para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden, etc. (art. 8.2; 9.2; 10.2; 11.2), advierte que cuando se impongan estas restricciones no podrán aplicarse más que con la finalidad para la que se han previsto (art. 18), lo cual quiere decir que no hay suficiente con invocar los bienes jurídicos citados, sino que se tiene que justificar el carácter necesario de la limitación concreta y la vinculación, razonable y proporcionada, que existe entre la causa y los efectos de tal limitación.»

### Fundamento III

En este fundamento el Dictamen precisa el significado de las palabras *estancia* o *residencia* que figuran en la regulación de los derechos de los extranjeros. En este sentido, afirma que: «Cada vez que la Ley orgánica 8/2000 utiliza el término *residentes*, hemos de entender por fuerza que se refiere a los extranjeros que han obtenido la referida autorización de residencia, temporal o permanente, por parte del Ministerio del Interior. Respecto a la estancia, ésta es la situación en que el extranjero puede permanecer en territorio español por un periodo de tiempo no superior a 90 días, aunque es factible también obtener las correspondientes prórrogas (art. 30).»

Asimismo, el Consejo pone de manifiesto que, de conformidad con la Ley orgánica 8/2000, «un importante conjunto de derechos de los extranjeros en

España se encuentra supeditado a la autorización o permiso de estancia o de residencia del Ministerio del Interior. Lo que quiere decir que aquellos extranjeros que viven y quizá trabajan en municipios del territorio del Estado español sin disponer de permiso de estancia o de residencia no pueden ejercer una serie de derechos de la persona que, como veremos, la Constitución reconoce a todo el mundo, extranjeros incluidos; entre otros, los de los art. 13.1 y 2; 21.1; 22.1; 27.1 y 5; 28.1 CE».

Las únicas excepciones las constituyen: *a*) el derecho a la asistencia sanitaria (el art. 12 de la Ley orgánica 4/2000, que se mantiene sin reforma en el nuevo texto legal) con el único requisito de inscripción en el padrón del municipio de residencia habitual; *b*) los servicios y prestaciones sociales básicas a las que tienen derecho los extranjeros «cualquiera que sea su situación administrativa» (art. 14.3); *c*) la tutela judicial efectiva (art. 18) y *d*) el derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procedimientos administrativos o judiciales de expulsión, denegación de entrada, devolución y asilo (art. 20).

También de conformidad con las previsiones de la Ley, los extranjeros que viven y trabajan en municipios españoles sin tener autorización de estancia o residencia tendrían que salir obligatoriamente de España (art. 28.3 y 53.*a* y *b* de la Ley orgánica 8/2000). Sin embargo, indica el Consejo: «Su presencia continuada en nuestro territorio mientras no se produzca su salida voluntaria u obligada nos lleva a plantearnos si la Constitución permite, interpretada según los cánones expuestos en los fundamentos anteriores, que unas personas sin nacionalidad española no puedan gozar de los derechos o libertades públicas que el art. 13.1 CE otorga a los extranjeros en

los términos que establecen los tratados y convenios internacionales firmados por España, las leyes españolas que regulan el ejercicio de dichas libertades o derechos como tales y la propia Ley orgánica 8/2000, que se los reconoce a los extranjeros con residencia legal. De hecho, se puede decir que se está negando el ejercicio de unos derechos a un grupo de sujetos por su condición administrativa cuando, como hemos visto, la titularidad de los derechos fundamentales está ligada a las personas y no a la situación administrativa en la que se pueden hallar. Además, parece que no se puede hablar de una suspensión temporal de los derechos, sino de una verdadera exclusión en relación con los extranjeros que no cumplan los condicionamientos de estar o residir legalmente en el territorio del Estado. Por otra parte, las únicas suspensiones de los derechos que dictaminamos contempladas en la Constitución son las relacionadas con situaciones legales de estado de sitio o estado de excepción (art. 55.1 CE).»

#### Fundamento IV

En este fundamento se analizan los problemas de constitucionalidad que plantean los art. 7, 8 y 11 de la Ley orgánica 4/2000, reformados por el art. 1 de la Ley orgánica 8/2000:

«El art. 1, apartado 5 de la Ley orgánica 8/2000 reforma el art. 7 de la Ley orgánica 4/2000 en el sentido de supeditar el ejercicio del derecho de reunión (y manifestación) por parte de extranjeros a la obtención previa del permiso de estancia o autorización de residencia.»

El art. 21 de la CE reconoce la titularidad del derecho de reunión pacífica y sin armas a todo el mundo, sin distinguir entre natales y no natales, y lo mismo se puede decir de lo que establecen

los tratados y pactos internacionales (art. 11.2 CEDH y 21 PIDCP). «Por el contrario, el mencionado art. 7.1 incorpora una reforma que, de entrada, excluye entre los extranjeros que estén en territorio español a todos aquellos que no cumplen los requisitos de autorización de estancia o residencia. Y esto, durante un periodo que sólo concluye con un auto administrativo, único otorgador legal, y no la Constitución, de su libertad para reunirse. Se trata, pues, de la privación temporal del ejercicio de los derechos de reunión y manifestación a un grupo de personas no nacionales por la situación administrativa en que se encuentran. Se condiciona una libertad hasta el punto de prohibirla contra lo que permiten los tratados internacionales.

»En definitiva, no parece que una autorización administrativa de estancia o residencia temporal pueda tener categoría de requisito *sine qua non* para negar durante un periodo de tiempo, que puede llegar como mínimo a cinco años, un derecho fundamental de la persona humana como es el de reunión pacífica (y manifestación).

»En conclusión, este Consejo Consultivo entiende que el derecho de reunión de los extranjeros en España no ha de tener, necesariamente, el mismo contenido que el que se atribuye a los españoles, ya que los tratados internacionales permiten establecer las limitaciones que antes hemos indicado, pero como que, en nuestra opinión, en el texto legal examinado no se establecen únicamente limitaciones sino una verdadera exclusión —pese a que sea temporal— para un grupo determinado.»

El art. 1, apartado 6 de la Ley orgánica 8/2000 reforma el art. 8 de la Ley orgánica 4/2000 en el sentido ya expresado de supeditar el ejercicio del derecho de asociación a la obtención del permiso

de estancia o residencia; por eso también en este caso el Consejo afirma: «En consecuencia, el art. 8 de la Ley orgánica 4/2000 en la redacción dada por la Ley orgánica 8/2000 es inconstitucional por vulnerar los art. 13.1 y 22.1 CE; el art. 20.1 de la Declaración universal de los derechos humanos (DUDH); el art. 11 CEDH y el art. 22.1 y 2 PIDCP.»

El art. 1, apartado 9 de la Ley orgánica 8/2000 reforma el art. 11.1 de la Ley orgánica 4/2000 también en el sentido de supeditar el ejercicio de la libertad de sindicación a la obtención del permiso de estancia o residencia y, por consiguiente, el Dictamen se expresa de la siguiente manera: «Creemos que todo lo que hemos dicho respecto a los derechos de reunión y asociación es aplicable al derecho de sindicación, que según jurisprudencia del TEDH se considera un aspecto particular del derecho de asociación (STEDH, de 13 de agosto de 1981. C. Young, James y Webster). El precepto que comentamos se opone a los art. 13.1 y 28.1 CE (“Todo el mundo tiene derecho a sindicarse libremente”); al art. 23.4 DUDH; al art. 11 de CEDH; al art. 22.1 del PIDCP; al art. 8.1.a del PIDESC; al art. 5 de la Carta social europea y a los convenios núm. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, de 9 de julio de 1948 y 1 de julio de 1949, respectivamente, que reconocen este derecho a los trabajadores en general.

»Este Consejo tiene que recalcar la contundencia con que se expresa el art. 28.1 CE al reconocer el derecho de sindicación a “todo el mundo”, con lo que es perfectamente asumible que la inconstitucionalidad del art. 11.1 de la Ley de extranjería, según la modificación obrada por la Ley orgánica 8/2000, dimana directamente de la

Constitución española, es decir, sin necesidad de apelar a los tratados internacionales asumidos por España. Pero, además, también lo sería si se tiene en cuenta que los tratados o convenios antes aludidos admiten, ciertamente, las “restricciones” que pueden imponer las leyes nacionales que sean necesarias en una sociedad democrática por razones de seguridad nacional, orden público, etc., lo que, como hemos dicho antes, no llega tan lejos como para permitir que estas leyes priven a determinados grupos de extranjeros del ejercicio del derecho de sindicación, aunque (si así lo determina la ley) de una manera no tan amplia como a los españoles. Estas limitaciones tendrán que respetar siempre el núcleo esencial que permita reconocer en todo momento el derecho del que se trate.

»Al no hacerlo así, consideramos que el art. 11.1 que estamos dictaminando es inconstitucional.»

El art. 1, apartado 9 de la Ley orgánica 8/2000 reforma el art. 11.2 de la Ley orgánica 4/2000 en el sentido de supeditar el ejercicio del derecho de huelga a la obtención del permiso de trabajo. Hay que tener en cuenta que, de conformidad con lo que prevé el art. 36.1 de la Ley orgánica 4/2000, no es posible legalmente obtener el permiso de trabajo si previa o simultáneamente no se obtiene el de residencia o estancia. Así, una vez más, la autorización de estancia o residencia es condición *sine qua non* para que el extranjero sea considerado autorizado a trabajar y sólo si la cumple podrá ejercer el derecho de huelga.

De acuerdo con la filosofía de la Ley dictaminada: «En la medida en que el extranjero no puede invocar el derecho al trabajo, porque el art. 35.1 CE declara que sólo pertenece a los españoles la

condición de trabajador legal para ejercer el derecho de huelga, únicamente le vendría dada a partir del permiso administrativo tanto de trabajo como de estancia o residencia.»

Sin embargo, el dictamen aduce que: «Se quiere subordinar, pues, el derecho de huelga a un fin social, ciertamente legítimo desde el punto de vista de una política migratoria como es la autorización de estancia o residencia y, en definitiva, de trabajo. Y como ya hemos visto antes, este fin social (STC 22/1984, de 17 de febrero) para hacer claudicar el derecho de huelga tendría que constituir, por sí mismo, un valor constitucionalmente reconocido y, además, su prioridad sobre el derecho de huelga debería resultar de la propia Constitución. Esta circunstancia no se da en este caso concreto y, por tanto, este Consejo entiende que el precepto de la Ley orgánica que dictamina es inconstitucional.»

Asimismo, recuerda: «Del texto literal de este Pacto Internacional se desprende que las leyes de los países firmantes pueden regular el ejercicio del derecho de huelga y que esta regulación se impondrá tanto a los nacionales como a los extranjeros. Pero, al mismo tiempo, hay que entender que la regulación que se establece deberá tener por objeto “garantizar” el ejercicio del derecho por parte de todo el mundo, y no impedir este ejercicio a una clase determinada de personas.

»El criterio restrictivo (al que antes hemos hecho referencia) que se tiene que aplicar en todo aquello que suponga limitaciones de los derechos fundamentales nos lleva necesariamente a esta conclusión y, por tanto, a la de la inconstitucionalidad del art. 11.2 de la Ley orgánica 4/2000, modificada por la Ley objeto de dictamen.»

Y concluye «que el derecho fundamental de huelga que regula el art. 28.2 CE tiene un contenido más amplio que el de proteger, en una situación de huelga legal los *derechos* de los trabajadores en situación regular. En los términos literales del precepto constitucional, el derecho de huelga se reconoce a los trabajadores, como hemos dicho, “para la defensa de sus intereses” y, a nuestro parecer, “intereses” (concepto más amplio que “derechos”) los tienen tanto los trabajadores en situación regular como las personas que, pese a lo que prohíbe la Ley, trabajan, *de hecho*, por cuenta ajena a cambio de una remuneración».

#### Fundamento V

En este fundamento el Consejo analiza los problemas de constitucionalidad que plantea la nueva redacción del art. 9 de la Ley 4/2000 dada por la ley objeto de dictamen.

«La nueva redacción de este artículo, además de introducir el criterio de residencia para el disfrute de determinados niveles de educación, añade algún apartado de nueva creación. En concreto, es nuevo el apartado 2 actual, que se añade como consecuencia de la modificación introducida en el apartado 3, que limita a los extranjeros residentes el derecho a la educación, de naturaleza no obligatoria, en las mismas condiciones que los españoles en relación con los niveles no previstos en el apartado anterior. El apartado 4 también es nuevo y limita a los extranjeros residentes la enseñanza dirigida a su mejor integración social, que han de promover los poderes públicos. El apartado 5 es reproducción de lo que era el apartado 3, según la redacción originaria del precepto.

[...]

»La Constitución otorga este derecho

a “todo el mundo”, de modo que no se puede discriminar a los extranjeros por su condición de no nacionales en el disfrute de este derecho. El precepto objeto de dictamen asimila los extranjeros a los españoles en el ejercicio del derecho a la educación, si bien establece algunas restricciones para los extranjeros que no se encuentren legalmente en el territorio del Estado o estén legalmente con carácter provisional y por un tiempo no superior a 90 días. En definitiva, estas restricciones en el ejercicio del derecho de educación para acceder a determinados niveles de enseñanza se refieren a los no nacionales que no tengan la residencia (temporal o permanente) en España.»

En el ámbito internacional la Convención de la Unesco relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza de 14 de diciembre de 1960 obliga a los estados parte, entre otras organizaciones, a “Conceder a sus súbditos extranjeros residentes en su territorio el acceso a la enseñanza en las mismas condiciones que sus propios natales”.

Por otra parte, la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, dice que los extranjeros residentes en España tendrán también (como los españoles) derecho a recibir educación general básica, formación profesional y educación superior (art. 1.3 LODE).

En función de estas previsiones, el Dictamen examina los diferentes apartados del art. 9 de la Ley 4/2000 tal como resulta de las modificaciones introducidas por la Ley 8/2000.

Por lo que respecta al primer apartado, el Dictamen afirma: «Este precepto va más allá de lo que establece la LODE, por la especial protección que requiere el menor de dieciocho años, y está en la línea de la protección que a nivel internacional recoge alguna norma específica

para estos sujetos como es la Convención adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, de 20 de noviembre de 1989 (Instrumento de ratificación de 30 de noviembre de 1990), que establece la obligación de los estados parte de respetar los derechos de los niños independientemente de la condición de sus padres (art. 2). Así, en esta Convención se reconoce el derecho de todos los menores de dieciocho años a la educación y, particularmente, el derecho a recibir una enseñanza primaria obligatoria y gratuita (art. 28).»

En relación con el segundo apartado, el Consejo se pronuncia en los siguientes términos: «Establece una obligación por parte de las administraciones públicas de garantizar un número suficiente de plazas para asegurar la escolarización de toda la población que lo solicite. Como es evidente, esta obligación de las administraciones públicas se traduce en un derecho de la población a acceder a este nivel de enseñanza. Dado el contexto en el que se inserta este apartado, se puede decir que esta “población” abarca también a los extranjeros, independientemente de su residencia o estancia en el territorio español. El precepto, pues, se sitúa también en la línea de la antes mencionada Convención sobre los derechos del niño.»

En lo referente al apartado tercero del precepto comentado, el Dictamen considera constitucional la restricción en él establecida y se expresa en los siguientes términos: «Como se ha expuesto anteriormente en este dictamen, de conformidad con el art. 13.1 CE, los extranjeros gozarán de los derechos del título I CE en los términos previstos en los tratados y las leyes. A la vista de la normativa internacional antes citada, de la LODE y de la propia Ley orgánica dic-

taminada, esta restricción en el ejercicio del derecho a la educación referente al nivel de enseñanza universitario para los no nacionales adultos que no cumplan los requisitos legales antes mencionados (autorización de su residencia temporal o permanente) es adecuada a la Constitución.»

El apartado cuarto del art. 9 «recoge un mandato a los poderes públicos para que promuevan las condiciones que permitan alcanzar la integración social de los inmigrantes a través del vehículo de la enseñanza. Ahora bien, este mandato genérico sólo tiene como beneficiarios a los extranjeros que sean residentes en territorio español. Parece lógico excluir de este mandato, que persigue unos objetivos a largo plazo y de carácter social permanente, a los extranjeros que no tengan autorización de residencia o estén en régimen de estancia porque en todo caso su permanencia en territorio español es (o tendría que ser) provisional. Sin embargo, este mandato no es obstáculo para que, como hemos visto en anteriores apartados del precepto, se les reconozca el derecho y el deber a la educación para acceder a todos los niveles de enseñanza básica y obligatoria, además de la infantil.»

Finalmente, «El quinto y último apartado del art. 9 otorga a los extranjeros residentes el derecho a desarrollar la actividad docente, a crear centros docentes y a desempeñar tareas de investigación científica.

»Por lo que respecta a la creación y dirección de centros docentes, este derecho se puede entender que forma parte del derecho a la educación, en los términos que está contemplado en el art. 27.6 CE, y se reconoce a todas las personas físicas y jurídicas.

»De acuerdo con lo que se ha expuesto en el apartado c, el que este derecho

sólo se reconozca a los extranjeros residentes es constitucional.»

Por otra parte, este apartado quinto establece que sólo los extranjeros residentes podrán acceder al desarrollo de actividades de carácter docente o de investigación científica de conformidad con lo que disponen las normas vigentes. La referencia exclusiva a los residentes es constitucional porque en este caso se contempla el ejercicio de una actividad profesional que exige el cumplimiento de los requisitos legales que se han de reunir para ejercer el derecho al trabajo en el territorio estatal (art. 36), y el art. 35 CE al referirse al deber y al derecho al trabajo sólo cita a los españoles.

*Votos particulares:*

1. Formulado por el consejero Agustí M. Bassols i Parés, al que se adhiere el consejero Joaquim Borrell i Mestre porque entiende, en contra de la opinión mayoritaria del Consejo, que también son igualmente constitucionales los art. 7.1, 8 y 11 de la Ley orgánica 4/2000, tal como resultan de la reforma introducida por la Ley orgánica 8/2002 objeto de dictamen.

2. Formulado por el consejero Jaume Renyer i Alimbau porque disiente de la opinión mayoritaria del Consejo al hallar también ajustada a la Constitución la nueva redacción del art. 11, relativo a los derechos de sindicación y huelga.

*Conclusión:*

Dados los razonamientos contenidos en los fundamentos precedentes, opinamos que:

*Primero.* El art. 1, apartado 5, de la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, por lo que respecta a la nueva redacción dada al art. 7.1 sobre «libertades de reunión y manifestación» es inconstitucional.

*Segundo.* El art. 1, apartado 6, de la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, por lo que respecta a la nueva redacción dada al art. 8 sobre «libertad de asociación» es inconstitucional.

*Tercero.* El art. 1, apartado 7, de la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, por lo que respecta a la nueva redacción dada al art. 9 sobre «derecho a la educación» es constitucional.

*Cuarto.* El art. 1, apartado 9, de la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, por lo que respecta a la nueva redacción dada al art. 11 sobre «libertad de sindicación y huelga» es inconstitucional.

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y la fecha indicados en el encabezamiento.

**Dictamen núm. 222, previo a la interposición, ante el Tribunal Constitucional, del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan hidrológico nacional.**

*Solicitantes:*

La Mesa del Parlamento de Cataluña, a instancias de los grupos parlamentarios Socialistes-Ciutadans pel Canvi, de Esquerra Republicana de Catalunya y de Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V).

*Ponente:*

Ramon M. Llevadot i Roig.

*Resumen de las principales cuestiones estudiadas:*

*Extracto de los fundamentos:*

Fundamento I

El Consejo Consultivo hace un resumen del contenido de la Ley al tiempo que puntualiza, por un lado, que dado que los grupos parlamentarios que piden el Dictamen no precisan cuáles son los preceptos que les han originado las dudas de inconstitucionalidad, el Consejo Consultivo ha estimado que tiene que examinar tres aspectos; en concreto:

«[...] Primero. Si de los términos estrictos de la Ley que dictaminamos se desprenden indicios de disconformidad con la Constitución y el Estatuto de autonomía de Cataluña en las disposiciones relativas a la previsión de transferencias (es decir, al paso de recursos hídricos de un ámbito territorial de planificación hidrológica a otro distinto), así como en los trasvases (es decir, en las autorizaciones concretas de volúmenes que se acuerde transferir cada año o en cada situación concreta, arts. 3, 12 y siguientes de la Ley).

»Segundo. Si en las diversas previsiones contenidas en el Plan hidrológico

nacional se respetan las competencias que corresponden a la Generalidad sobre las cuencas intracomunitarias, y también las supracomunitarias.

»Tercero. Si la disposición adicional décima de la Ley relativa a la elaboración y aprobación del Plan integral de protección del Delta del Ebro se adecua a la Constitución y al Estatuto de autonomía de Cataluña.»

Por otra parte, el Consejo recuerda que tanto este Dictamen como todos los que emite, y de conformidad con lo que establece el Reglamento de funcionamiento de este Consejo, tiene carácter técnico-jurídico y no expresa ningún criterio sobre la oportunidad o la conveniencia de la Ley consultada.

Fundamento II

En este fundamento, el Dictamen se plantea si las disposiciones de la Ley relativas a la previsión de transferencias y trasvases vulneran el orden constitucional y estatutario.

En concreto, se plantean dos posibles motivos de inconstitucionalidad y antiestatutaria.

En primer lugar se plantea la posible arbitrariedad de la Ley por supuesta falta de caudales que transferir y descarta esta posibilidad al considerar que:

«[...] las cantidades que trasvasar dependerán de las condiciones hidrológicas de cada momento; que se tienen que respetar, además de los otros requisitos que después se dirán, las concesiones ya otorgadas y los caudales ecológicos, y que finalmente será la propia Administración titular de la competencia la que fijará las condiciones en que

se habrán de efectuar los trasvases y sus volúmenes.

»En definitiva, los mecanismos previstos por la Ley, las condiciones que se tienen que respetar para hacer efectivos los trasvases y el carácter máximo de los volúmenes establecidos por la Ley permiten descartar hipotéticas dudas sobre trasvases de caudales inexistentes o de alguna manera ya comprometidos, ya que el régimen establecido por la norma que dictaminamos excluye esta posibilidad y, con ella, la eventual arbitrariedad de la Ley que la podría hacer inconstitucional (art. 9.3. CE).»

En segundo lugar, el Consejo considera la posibilidad de que se haya producido una expropiación total o parcial de derechos concesionarios sin indemnización prohibida por el art. 33.3. CE.

También en este caso se descarta dicha posibilidad al afirmar que:

«[...] Estas contravenciones no se dan en la Ley objeto de este Dictamen. Así se desprende tanto de los principios generales a los que están sujetas las transferencias (art. 12), como de los preceptos que fijan sus condiciones técnicas (art. 16). En efecto, el art. 12.2 de la Ley establece que:

“2. Toda transferencia se basará en los principios de garantía de las *demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenta cedente*, incluidas las restricciones medioambientales, sin que pueda verse limitado el desarrollo de dicha cuenca amparándose en la previsión de transferencias. Se atenderá además a los principios de solidaridad, sostenibilidad, racionalidad económica y vertebración del territorio.”

»Además, las transferencias de agua autorizadas en el art. 13 de la Ley con origen en el Bajo Ebro estarán sujetas a diversas condiciones que establece el art. 1.2, entre las que destaca:

“a) No se efectuará ninguna derivación mientras no circule por el río, en los puntos de toma, un caudal superior a la suma del mínimo ambiental fijado en el Plan hidrológico en la cuenca del Ebro, más el correspondiente a las concesiones en su caso existentes aguas abajo de las tomas.

»b) Por el conjunto de tomas de las transferencias sólo podrá derivarse un caudal total igual al circulante por el río que exceda a la suma anteriormente citada.”

»Asimismo, como ya se ha visto antes, la “norma de explotación” a la que hace referencia el mencionado art. 16.2 fijará la detracción de caudales en el periodo comprendido entre los meses de octubre y mayo y regulará las condiciones técnicas que, *una vez garantizado el régimen concesional y de caudales ecológicos*, posibiliten la derivación de caudales el resto del año.»

### Fundamento III

En este tercer fundamento el Dictamen valora la posible vulneración de las competencias que corresponden a la Generalidad sobre las cuencas intracomunitarias y supracomunitarias.

En primer lugar, el Dictamen expone el reparto constitucional y estatutario de competencias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos.

En este sentido, enumera los diferentes títulos competenciales en juego (149.1.22 y 24 CE y 9.9 y 16 EAC) y puntualiza que, para una correcta interpretación de estos títulos, hay que tener en consideración lo que establece el mandato constitucional del art. 45.2. Asimismo, recuerda que «el hecho de que el Estatuto sea titular del dominio público hidráulico como recurso esencial integrante de un mismo ciclo hidro-

lógico no puede ser obstáculo ni prede-terminar las competencias que las comunidades autónomas tienen atribuidas en relación con este dominio». Finalmente, el Dictamen recuerda la jurisprudencia constitucional establecida en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, y, una vez establecidos los criterios sobre el reparto competencial en materia de aguas, el Dictamen examina la posible vulneración de las competencias de la Generalidad *ex* art. 9.16 por parte de los arts. 6, 7, 9, 10, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 de la Ley 10/2001, objeto de Dictamen.

Una vez examinados los distintos preceptos de la Ley, el Consejo llega a la conclusión de que la dictaminada Ley 10/2001 se ajusta al orden constitucional y estatutario por las siguientes razones:

«[...]—Muchos de los preceptos examinados se refieren y están íntimamente ligados al establecimiento y a la regulación concreta de las condiciones y financiación de las transferencias autorizadas por el Plan hidrológico nacional, dictadas al amparo de los arts. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica); 149.1.14 CE (Hacienda General); 149.1.22 CE (aguas que discurren por más de una comunidad autónoma); 149.1.23 CE (normas básicas sobre medio ambiente) y 149.1.24 CE (obras públicas de interés general). Así, por ejemplo, los arts. 16, 17, 19, 21, 22, 23 y la disposición adicional novena.

»—Respeto las competencias exclusivas de la Generalidad sobre las “aguas que discurren íntegramente por dentro de Cataluña” *ex* art. 9.1.16 EAC (así, por ejemplo, los arts. 7, 9, 17, 25, 27, 29).

»—Prevé diversas formas de participación de las comunidades autónomas en la actividad de planificación hidráulica estatal como también en la gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias (así, por ejemplo, los arts. 6, 7, 25, 31).

»—Las medidas de protección del dominio público hidráulico, que se dictarían al amparo de los preceptos 132 y 149.1.13 CE, cuya mayor parte establece formas de coordinación y colaboración, preservan el ejercicio de las competencias autonómicas en la materia (así, por ejemplo, los arts. 10, 28, 30, 32, 33, 35).»

#### Fundamento IV

En este fundamento, el Dictamen examina la adecuación constitucional y estatutaria de la disposición adicional décima de la Ley 19/2000, relativa a la elaboración y aprobación del Plan integral de protección del Delta del Ebro.

El Consejo constata que el mencionado Plan, de conformidad con lo que prevé la disposición adicional décima de la Ley objeto de dictamen:

«[...] tendrá, pues, unos contenidos plurales que, girando en torno al agua y a la mejora de su calidad, se dirigirá a garantizar las funciones ecológicas del río, del delta y del ecosistema marino próximo y a fijar un caudal adicional para atender las necesidades medioambientales, a establecer un modelo agrónomo sostenible orientado al ahorro de agua en las concesiones actualmente existentes; a evitar la regresión del delta; a considerar el estado cualitativo y cuantitativo de los ecosistemas (especies piscícolas, acuicultura así como fauna y flora específicas); a efectuar el seguimiento y corrección de la contaminación del agua, etc.[...]»

Seguidamente, afirma que:

«[...] todos estos objetivos se insertan principalmente en diversos títulos competenciales del Estado pero también de la Generalidad. Se tienen que respetar todos y, al mismo tiempo, es necesario que se ejerzan de tal forma que el ejercicio de una facultad que corresponda a uno de estos entes no perjudique o impida o menoscabe el ejercicio de las competencias que correspondan al otro. Este ejercicio coordinado de las competencias resulta indispensable cuando sobre un mismo espacio físico, o sobre un mismo bien —en este caso, el agua del Ebro—, la Constitución y el Estatuto de autonomía permiten el ejercicio de diversas competencias.»

Y seguidamente enumera cuáles son las competencias estatales y las de la Generalidad que se ven implicadas en los objetivos del Plan integral del Delta del Ebro. En este sentido, el Dictamen afirma:

«[...] Por parte del Estado, las competencias implicadas son las siguientes:

»1) En primer lugar, como es obvio, la establecida en el art. 149.1.22 CE, relativa a “La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos si las aguas pasan por más de una Comunidad Autónoma”. Siendo el Ebro un río que discurre por varias comunidades autónomas, la atribución al Estado de la competencia sobre ordenación de los recursos y aprovechamientos de sus aguas obvia cualquier comentario.

»La previsión de un Plan integral de protección del Delta del Ebro como el que nos ocupa corresponde al Estado al amparo del art. 149.1.22 CE, que, como se examinará más adelante, es el título prevalente aplicable a esta materia.

»2) Los caudales del Ebro inciden, lógicamente, en el delta, “la cuña salina” y su posible regresión así como en el ecosistema marino próximo, en la zona marítimo-terrestre y en la ribera del mar.

»Si bien es cierto que la titularidad del dominio público —referido ahora a la zona marítimo-terrestre— no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, el art. 132 CE atribuye al Estado el dominio público natural y, con él, la atribución de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esta titularidad, y así ya lo estableció el Tribunal Constitucional en la Sentencia 227/1988 (FJ 18) en relación con las aguas continentales, y la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de costas, añade que el mandato constitucional quedaría burlado si “el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas”.

»Velar por la protección de la zona de dominio público marítimo-terrestre de la desembocadura del Ebro es, pues, otra de las funciones que corresponden al Estado al amparo del art. 132 CE.

»3) Asimismo, la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) es otro de los títulos competenciales del Estado en un Plan que tiene como finalidad “el mantenimiento de las especiales condiciones ecológicas del Delta del Ebro” (disposición adicional 10.1). Competencia, sin embargo, que podrá ejercer sin perjuicio de la que corresponde a la Generalidad en relación con la ordenación del territorio, los espacios naturales protegidos y la protección adicional del medio ambiente. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/1988, sobre la Ley de aguas (FJ 20 e) así lo ha dejado establecido.

»4) Las bases y la coordinación de la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE) es otro de los títulos que la jurisprudencia constitucional invoca a favor del Estado en materia de aguas.

»«El agua —ha dicho la STC 227/1988— constituye un recurso de vital importancia, imprescindible además para la realización de múltiples actividades económicas. Por esta razón, la ordenación de los recursos hidráulicos, dondequiera que se hallen, no puede sustraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución.»

»Esta competencia estatal no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora, sino sólo la fijación de las bases y la coordinación de la planificación que recaiga sobre ámbitos ajenos a la competencia estatal siempre que afecte de manera directa a la ordenación de la actividad económica. Sobre la base de esta competencia estatal de coordinación económica, la misma Sentencia 227/1988 considera conforme a la Constitución el art. 38.6 de la Ley de aguas (actual art. 40.6 RDL 1/2001), que otorga al Estado la aprobación de los planes hidrológicos, incluso referentes a cuencas intracomunitarias.»

Por lo que respecta a competencias de la Generalidad, y aparte de otras competencias que pueden tener una relación no tan directa (turismo, o las obras públicas que no tengan calificación legal de interés general), los títulos competenciales implicados son los siguientes:

«[...] 1. La ordenación del territorio y del litoral (art. 9.9 EAC).

»2. Pesca en aguas interiores, cría y recogida de mariscos, acuicultura, y pesca fluvial y lacustre (art. 9.17 EAC).

»3. Protección del medio ambiente en el marco de la legislación básica del Estado y normas adicionales de protección (art. 10.6 EAC).

»4. Espacios naturales protegidos (art. 9.10 EAC).

»5. Investigación (art. 9.7 EAC).

»6. Transportes terrestres y fluviales (art. 9.15 EAC).

»7. Agricultura de conformidad con las bases y la ordenación de la actividad económica general (art. 12.4 EAC).»

Seguidamente, el Consejo constata que, en uso de esta competencia, la Generalidad de Cataluña ha dictado múltiples disposiciones o autos administrativos que afectan específicamente al Delta del Ebro y que ninguno de los apartados de la disposición adicional décima de la Ley permite afirmar que el Plan integral del Delta del Ebro impide a la Generalidad adoptar las disposiciones o resoluciones que crea conveniente dictar en uso de sus competencias sobre espacios naturales protegidos, agricultura, pesca fluvial, etc.

El Dictamen también indica que:

«[...] 2. La concurrencia sobre un mismo espacio físico o un recurso natural de diversas competencias del Estado o de la Generalidad no quiere decir que, aunque la competencia de uno de estos entes pueda considerarse prevalente a determinados efectos (por ejemplo, a los de planificación), las competencias del otro ente tengan que quedar perturbadas o aniquiladas por el ejercicio de las primeras.»

Y para refrendar esta afirmación cita las STC 227/1988, de 21 de noviembre (FJ 2001) y 118/1998, de 4 de junio (FJ 12), que imponen en estos casos la coordinación y cooperación

entre las administraciones públicas implicadas mediante la creación de instrumentos que permitan articular su actuación sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, y acaba por concluir que:

«[...] el apartado 2 de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan hidrológico nacional es una respuesta novedosa a esta necesidad de colaboración que impone la realidad de la concurrencia de actuaciones de dos administraciones en un mismo espacio físico o bien natural (o de manera más precisa, de tres administraciones, ya que los entes locales de la zona también están llamados a integrarse en la organización planificadora), con un sólido apoyo en la doctrina constitucional de la que acabamos de hacer referencia. Ya hemos visto que el Tribunal Constitucional no prejuzga cuáles tienen que ser las técnicas que hay que emplear, pero apunta dos que, si bien no son las utilizadas por esta disposición décima, sí tienen mucho parecido con ella: “[...] dando entrada a representantes o comisionados de las Comunidades Autónomas en los órganos del Estado, ya integrando a las Comunidades Autónomas en el curso de procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal”.

»En el caso que examinamos, se creará para la redacción del Plan integral de protección del Delta del Ebro y la ejecución y coordinación de sus actuaciones, “[...] una organización presidida por la Generalidad de Cataluña, e integrada por todas las administraciones y entidades con competencias e intereses en el Delta del Ebro; Ministerio de Medio Ambiente, Generalidad de Cataluña, entes locales de la zona, así como de los usuarios y organizaciones sociales.”

»Esta “organización”, cuya formulación jurídica la Ley deja abierta como también su carácter (estatal o comunitario), pero, en todo caso, *presidida por la Generalidad*, no sólo redactará el Plan sino que ejecutará las actuaciones que el propio Plan contempla (ya que el Plan no se agota en su confección sino que prevé unas actuaciones ulteriores como son, por ejemplo, el *seguimiento y el control de los indicadores medioambientales* a que hace referencia el apartado 1, *g*) que han de considerar la cuña salina, la subsidencia y *regresión del Delta*, la eutrofización de las aguas, los ecosistemas (especies piscícolas, acuicultura, avifauna, flora específica, etc.), y la *coordinación de las actuaciones*, que tendrán que llevar a cabo las diferentes administraciones implicadas (local, autonómica y estatal) ya que serán éstas las que deberán ejecutar las medidas adecuadas en función de los peligros que detecten los mencionados “indicadores”, según se desprende del apartado 5 de la repetida disposición adicional décima:

»“Si como consecuencia del seguimiento de los indicadores ambientales definidos en el punto *g*) del apartado 1 anterior se detectara alguna situación de riesgo para el ecosistema del Delta del Ebro *se adoptarán las medidas preventivas y correctoras* necesarias por parte de las *administraciones competentes*.”

»En definitiva, “la organización” a la que hace referencia el número 2 de la disposición adicional décima es una fórmula técnica de coordinación o coparticipación de diferentes administraciones que concurren sobre un mismo espacio u objeto, *no ensayada hasta ahora* y que, a nuestro juicio, no es inconstitucional; todo lo contrario, parece dar respuesta a las reiteradas apelaciones del Tribunal Constitucional al “[...] establecimiento de mecanismos de cooperación que per-

mitan la necesaria coordinación y cooperación entre las administraciones públicas” (STC 166/2000, antes mencionada).»

Además, el Consejo considera que:

«[...] las acciones concretas para prevenir o corregir los riesgos o males que detecten los “indicadores medioambientales” a los que hace referencia la letra g del apartado 1 de la repetida disposición adicional décima las llevarán a cabo, como hemos visto, las “administraciones competentes”, con lo que quedan salvadas las competencias de cada una de ellas [...]»

Y que:

«[...] la coordinación que prevé el artículo que comentamos cumple los estándares constitucionales ya que no tiene que suponer “una sustracción o menoscabo de las entidades que le son sometidas; todo lo contrario, presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada”, como dijo la Sentencia 27/1987, de 27 de febrero. Quizá el único elemento diferencial de la fórmula empleada estriba en el hecho de que, habitualmente, quien “coordina” es el Estado (arts. 149.1.13; 149.1.16, etc.) y en la Ley que dictaminamos esta coordinación la hace una “organización” de composición plural —Estado, Generalidad de Cataluña, entes locales de la zona— presidida por la Generalidad de Cataluña.»

Finalmente, el Dictamen afirma que, sin contradecir lo que establece la STC 161/1996, de 7 de octubre, por la que se declararon inconstitucionales y nulos los art. 35.2, y 38, apartados 1 y 2 de la Ley 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración hidráulica de Cataluña (FJ 5), «la disposición adicional décima, apartado 2 de la Ley del Plan hidrológico nacional *añade otro*

*mecanismo* —además de la participación en la Confederación Hidrográfica del Ebro— con participación de la Generalidad y de los entes locales de la zona para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas del Delta del Ebro, con funciones no sólo *planificadoras* (sin perjuicio de que la aprobación final la haga el Gobierno del Estado), sino *coordinadoras* de las diferentes actuaciones que se lleven a cabo.

»La norma que comentamos, pues, no restringe las competencias de la Generalidad de Cataluña sino que las complementa en la forma indicada.»

#### Fundamento V

En este fundamento, el Dictamen examina la adecuación al orden competencial del apartado 4 de la disposición adicional décima que dispone que la aprobación del Plan corresponde al Gobierno del Estado. A efectos de resolver la cuestión, el Consejo considera necesario recurrir a los criterios jurisprudenciales para determinar, cuando se invocan diversos títulos competenciales, estatales o autonómicos, cuál es el más adecuado o prevalente. En este sentido, menciona las STC 87/1987 (FJ 2); 69/1988 (FJ 4) y 213/1980, que establecen la prevalencia de la regla competencial más específica sobre la más genérica pese a que el propio Tribunal reconoce que «a este criterio no se le puede dar un valor absoluto, y las STC 69/1988 (FJ 2); 153/1989 (FJ 5), que hacen referencia a la necesidad de recurrir a criterios objetivos como son el *carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido*». Seguidamente, el Dictamen constata que «El carácter, el sentido, la finalidad y el

contenido del precepto que examinamos (disposición adicional décima del Plan hidrológico nacional) es fundamentalmente el de una norma sobre aguas que discurren por más de una comunidad autónoma y su incidencia sobre una parte del territorio de Cataluña (art. 149.1.22 CE) aparte de otros títulos estatales también implicados como hemos visto antes, arts. 149.1.13 y 149.1.23 CE. Asimismo, el Plan deberá tener como objeto la defensa y protección de la zona marítimo-terrestre (art. 132.1 CE), singularmente por lo que respecta a la posible regresión del Delta.

»Por otra parte, no se puede olvidar que en la actualidad la competencia sobre aguas se extiende no sólo a los recursos y a sus aprovechamientos propiamente dichos, sino también a todo aquello que tiene como objeto conseguir el “buen estado de las masas de agua” como hoy día establece el art. 40.1 RDL 1/2001 (anterior art. 38.1 de la Ley de aguas), que coincide con la Directiva comunitaria 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, “por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas”. El libro blanco del agua en España (*Documento de síntesis*, Madrid, 4 de diciembre de 1998) indica, precisamente, que “uno de los principales objetivos que persigue la Directiva es que los Estados miembros alcancen lo que se denomina el ‘buen estado de las aguas’, lo que implica no sólo un buen estado físico-químico de las aguas, sino también ecológico”.»

Y concluye: «Pues bien, la mayoría de los extremos que como mínimo tendrá que contener el Plan integral tienen relación con la *protección de la calidad del agua del Ebro* y sus ecosiste-

mas y, por tanto, la competencia principal ejercida en la disposición adicional décima que comentamos es la que corresponde al Estado sobre aguas que discurren por más de una comunidad autónoma.

»Por consiguiente, siendo ésta la competencia principal —sin olvidar tampoco, como hemos visto, lo que dispone el art. 132.2 CE por lo que respecta a la eventual regresión del Delta y la protección de la zona marítimo-terrestre—, la aprobación del Plan integral tiene que corresponder *al titular de esta competencia*, que es el Estado.»

Finalmente, el Dictamen rechaza la posible objeción consistente en afirmar que el Plan integral del Delta del Ebro no encaja en ninguna de las figuras generales de planificación o de protección contenidas en el Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas, ni a la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, sobre conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y afirma que «de alguna manera, podría considerarse este Plan integral un complemento del Plan hidrológico del Ebro, cuya aprobación corresponde al Gobierno (del Estado), según establece el art. 40.5 del RDL 1/2001.

»Por otro lado, la letra *a* del número 1 de la disposición adicional décima objeto de nuestro Dictamen dispone que:

»“[...] se definirá [en el Plan integral] un caudal adicional que se aportará con la periodicidad y magnitudes que se establezcan de forma que se asegure la correcta satisfacción de los requerimientos medioambientales de dicho sistema. Los caudales ambientales resultantes se incorporarán al Plan hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su correspondiente revisión.”

»Esto permite considerar el carácter complementario del Plan integral de protección del Delta respecto al Plan hidrológico de la cuenca del Ebro y, al mismo tiempo, que no tendría sentido que no fuese el mismo órgano que lo ha aprobado el que aprobase el mencionado “caudal adicional” para satisfacer los requerimientos medioambientales del sistema, si precisamente estos caudales ambientales se tienen que incorporar al Plan hidrológico del Ebro mediante su revisión, tal como dispone el precepto al que hacemos referencia.

»Por otra parte, hay que recordar que incluso los planes hidrológicos que afectan a cuencas situadas íntegramente en Cataluña, pese a que su elaboración corresponde a la Generalidad, su aprobación definitiva corresponde al Gobierno (del Estado) de conformidad con el art. 40.6 del RDL 1/2001 (antiguo art. 38.6 de la Ley de aguas), cuya constitucionalidad —al amparo de la competencia estatal de coordinación económica, art. 149.1.13 CE— declaró la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, sobre la Ley de aguas (FJ 20, *d*).»

#### Fundamento VI

En este último fundamento, el Dictamen aborda dos cuestiones. Por un lado, el Consejo afirma: «Todo lo que se acaba de indicar no significa que la competencia estatal sobre aguas que discurren por más de una comunidad autónoma como es el Ebro puede atraer hacia su órbita de actividad —como decía la propia STC 227/1988— cualquier competencia de la Generalidad por el solo hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de la competencia estatal.

»Desde un punto de vista constitucional, una “incidencia” no es un “obstáculo” (STC de 16 de noviembre de 1981)

y por tanto el ejercicio de las competencias de la Generalidad (e inclusive de los municipios de la zona) sobre la ordenación del territorio y del litoral (art. 9.9 EAC), pesca en aguas interiores, cría y recogida de mariscos, acuicultura, y pesca fluvial y lacustre (art. 9.17 EAC), protección del medio ambiente y normas adicionales de protección (art. 10.6 EAC), espacios naturales protegidos (art. 9.10 EAC), investigación (art. 9.7 EAC), transportes terrestres y fluviales (art. 9.15 EAC) y agricultura (art. 12.4 EAC) en la medida en que no obstaculizan o perturban las que corresponden al Estado sobre el dominio público hídrico, tienen que ser respetadas por el Estado con toda escrupulosidad» y recuerda la jurisprudencia constitucional en relación con la consecución del difícil equilibrio en este tema.

Así, recuerda que: «Las sentencias del Tribunal Constitucional 15/1998, 110/1998 y 166/2000 admiten la constitucionalidad de muchos de los preceptos contenidos en estas leyes, *siempre* que tengan un objeto distinto de la ley estatal y que el ejercicio de las medidas previstas en leyes autonómicas (que en la mayor parte de los casos se consideran “medidas complementarias de protección ambiental”) no perturbe el ejercicio de las estatales. En caso contrario las mencionadas sentencias declaran inconstitucionales y, por tanto, nulos, los preceptos autonómicos cuestionados» y acaba concluyendo que «la disposición adicional décima, punto 5, no contradice este esquema al remitir a “las administraciones competentes” la adopción de las medidas preventivas o correctoras que correspondan, naturalmente, en funciones de las competencias respectivas» sin perjuicio de que «Obviamente, las determinaciones concretas que se contengan en el Plan que se ha de elaborar y

aprobar en el plazo de un año (apartado 3 de esta disposición adicional) deberán tener presente este recíproco respeto de las competencias estatales y autonómicas (y también locales)».

Por otra parte, el Dictamen acaba haciendo la siguiente consideración en relación con la letra *e*) del punto 1 de la disposición adicional décima de la Ley objeto de dictamen: «Si, como parece, la definición del modelo agronómico sostenible se tiene que hacer en el marco de la política agraria comunitaria con las miras puestas en los posibles volúmenes de agua que hay que ahorrar de las concesiones existentes, el precepto no plantea problemas de constitucionalidad, sobre todo por su paralelismo con lo que dispone el apartado *f*) del art. 42 del RDL 1/2001 (que indica que los planes hidrológicos de cuenca contendrán obligatoriamente, entre otras determinaciones: “[...] *f*) Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de los recursos hidráulicos y terrenos disponibles”). Esta misma previsión, que ya estaba contemplada en el art. 40.*f*) de la Ley de aguas de 1985, fue impugnada en su día y el Tribunal Constitucional, en la tantas veces citada Sentencia 227/1988, señaló que “En cuanto se trata de una disposición básica, esta previsión encuentra su justificación en el art. 149.1.13 de la Constitución y concordantes de los Estatutos de autonomía, siempre que las normas a que alude el precepto lega se propongan estrictamente el logro de un mejor y más racional aprovechamiento de las aguas continentales, como recurso económico esencial, y no se extiendan a otras prescripciones sobre política agrícola” (FJ 20.*e*).

»Con esta misma reserva, consideramos que la doctrina antes aludida es de

aplicación en el apartado *e*) del punto 1 de la disposición adicional décima de la Ley que dictaminamos, ya que a los efectos que aquí interesan no parecen demasiado diferentes los conceptos contenidos en ambos preceptos, cuya cobertura constitucional se encuentra en el art. 149.1.13 CE, y, además, la definición de “un modelo agrónomo sostenible”, en principio, no supone el establecimiento de prescripciones sobre “política agrícola”, ya que aquella expresión se refiere a un modelo científicamente definido sobre la base de un conjunto de conocimientos teóricos relacionados con el cultivo de la tierra, en este caso del Delta del Ebro. Además, la cuestión podrían insertarse sin dificultades en las competencias —indistintas— de la Generalidad (art. 9.7 EAC) y del Estado (art. 149.1.15 CE) sobre investigación científica y técnica.»

#### *Voto particular:*

Formulado por el consejero Jaume Renyer i Alimbau, que considera contrarios al orden competencial los arts. 17.7, 19, 21, 22 y la disposición adicional décima de la Ley objeto de dictamen, al tiempo que afirma que el art. 16.3 de la misma Ley sólo puede ser considerado constitucional si se interpreta en los términos expresados en el propio voto particular.

#### *Conclusión:*

Dados los razonamientos contenidos en los fundamentos precedentes, opinamos que la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan hidrológico nacional se ajusta al orden constitucional y estatutario.

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y la fecha indicados en el encabezamiento.

**Dictamen núm. 223, en relación con el Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local sobre la proposición de ley de modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña.**

*Solicitante:*

La Mesa del Parlamento de Cataluña, a instancias de los grupos parlamentarios de *Convergència i Unió*, *Socialistes-Ciutadans pel Canvi*, *Popular*, *Esquerra Republicana de Catalunya* e *Iniciativa per Catalunya-Verds*.

*Ponente:*

Jaume Renyer i Alimbau.

*Resumen de las principales cuestiones estudiadas:*

Fundamento I

En el primer fundamento del Dictamen, el Consejo explica la modificación que la proposición de ley consultada pretende obrar sobre el art. 48 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, con el fin de dar cumplimiento al «Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales» firmado el 7 de julio de 1998 y adoptado a nivel estatal por el Ministerio de Administraciones Públicas y por la práctica totalidad de los partidos políticos con representación en las Cortes Generales. Asimismo, enuncia las finalidades que se pretenden alcanzar con la modificación propuesta por la norma dictaminada:

»a) Dificultar el transfuguismo en las corporaciones locales.

»b) Prohibir que los concejales que abandonen los partidos o las agrupaciones en cuyas candidaturas fueron elegidos pasen al grupo mixto.

»c) Crear la figura del concejal “no

inscrito” o del concejal “independiente”. No queda claro en la proposición de ley si los concejales “independientes o no inscritos” pueden formar un grupo municipal propio ya que, si bien la exposición de motivos permite esta posibilidad, el texto del precepto objeto de dictamen no la contempla.

»d) Conseguir que los concejales no inscritos actúen en la corporación de manera aislada, y no puedan percibir los recursos económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la corporación ni beneficiarse de ellos.

»e) Posterior adecuación de los reglamentos orgánicos municipales a las nuevas prescripciones del art. 48.5 bis de la Ley 8/1987.»

Por otra parte, y con el fin de centrar el objeto del Dictamen, el Consejo analiza «el título competencial que habilita a la Generalidad para regular la materia objeto de la proposición de ley» y expone cuál es el marco normativo estatal y autonómico en que se inserta.

En este sentido, el Dictamen hace referencia a los títulos competenciales relativos a la materia de régimen local (9.8 EAC y 149.1.18 CE) y a la interpretación que de éstos ya hizo, entre otros, en su Dictamen núm. 88, de 4 de mayo de 1985 (FJ 3). En concreto, y por lo que respecta al ámbito de la organización municipal, en que incide la modificación sugerida por la proposición de ley dictaminada, el Consejo hace referencia al art. 20, apartados 2 y 3 de la LRBR y a la STC 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 6 S) que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley

7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LRBRL), y concluye afirmando:

«En definitiva y en lo que se refiere a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias permite reconocer tres ámbitos normativos: la legislación básica estatal (arts. 19 a 24 LRBRL); la legislación de desarrollo de la Generalidad (arts. 45-62 LMRLC) y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente a la autonomía que la Constitución les garantiza en el art. 140 CE y que se traduce en los diversos reglamentos orgánicos de las corporaciones locales de Cataluña.

»Otra cuestión estrechamente ligada a la materia objeto de dictamen que se vería afectada por las modificaciones introducidas en la organización de los grupos municipales y que se estudiará con mayor detalle más adelante, es el estatuto de los miembros de las corporaciones locales. Como en el esquema normativo anterior, hay que tener presente en este aspecto la normativa estatal básica aplicable a la materia (art. 73-78 LRBRL), la normativa catalana sobre el estatuto de los miembros de las corporaciones locales (art. 147-155 LMRLC) y lo que adicionalmente puedan establecer los reglamentos orgánicos municipales. A este conjunto normativo hay que añadir las prescripciones de la Carta europea de autonomía local, de 15 de octubre de 1985, sobre las condiciones del ejercicio de la responsabilidad a nivel local (art. 7).»

## Fundamento II

En este fundamento se hace referencia a tres cuestiones en las que incide el texto de la proposición de ley y que hay que abordar antes de entrar en el análisis concreto del texto de la proposición de ley.

En primer lugar, el Dictamen hace referencia al derecho fundamental del art. 23.2 y al ejercicio del cargo representativo en relación con los partidos políticos:

«Este derecho (23.2 CE) constituye una garantía del derecho de participación política de los ciudadanos previsto en el apartado 1 del propio precepto constitucional, [...] los dos son una manifestación del derecho de participación política en un Estado democrático, consagrado en el art. 1 CE y [...] una forma esencial del ejercicio de la soberanía por el conjunto de ciudadanos.» (STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 5/1983; 10/1983; 23/1984; 32/1985; 149/1988; 71/1989; 212/1993; 295/1994; 44/1995; 38/1999; 107/2001; 203/2001.)

[...]

«En definitiva, quien ostenta la titularidad de este derecho fundamental del art. 23.2 CE, y por tanto del mandato representativo, son los propios ciudadanos, “primero como candidatos a un cargo representativo y luego como titulares de dicho cargo” (SSR 30/1993, de 25 de enero FJ 6, 36/1990, de 1 de marzo FJ 7).

»Por lo que respecta a la función que cumplen los partidos políticos respecto al derecho de participación política de los ciudadanos [...] se puede concluir (a la vista del FJ 4 de las STC 5/1983, de 4 de febrero y 10/1983, de 21 de febrero) que los electos, una vez escogidos, representan a todo el cuerpo electoral y no sólo a quienes los han votado, y son titulares de una función pública representativa a la que no pueden poner fin decisiones adoptadas por las entidades políticas que, a través de sus candidaturas, han permitido su elección.

»En cuanto a las notas distintivas del derecho fundamental contemplado en

el art. 23.3 CE [...]», el Tribunal Constitucional ha declarado que comprende también el derecho a permanecer en condiciones de igualdad y con los requisitos que indiquen las leyes (SR 5/1983, de 4 de febrero, STC 10/1983; 16/1983; 20/1983; 185/1983, entre otras).

«El derecho fundamental a permanecer en los cargos representativos es un derecho de configuración legal y esta configuración comprende la legislación catalana a la que corresponde regular y ordenar los derechos y atribuciones de los cargos locales y en segundo término a los reglamentos. A la vista de lo que dice la exposición de motivos, y ante el silencio que al respecto mantiene el artículo único de la proposición de ley dictaminada que modifica el art. 48 LMRLC, entendemos que se podría vulnerar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) respecto a las consecuencias que para los concejales “no adscritos” tiene la prohibición de integrarse en el grupo mixto, ya que tal como está configurada la proposición de ley se tendría que concretar, como mínimo, cuál es el estatuto de estos electos locales o cuáles son los derechos o facultades que se verían afectados por la medida adoptada, con más razón tratándose del ejercicio de un derecho fundamental como el del art. 23.2 CE.

[...]

Orgánicos Municipales que la complementan» (sin perjuicio de la legislación básica estatal).

«[...] los dos límites principales con que se encontraría el legislador autonómico serían respetar el principio de igualdad entre los representantes y respetar la naturaleza esencial de la función de representación» (STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2 y 4 y 15/1992, de 10 de febrero, FJ 4).

»En lo referente al límite ligado a la función de representación inherente al desarrollo del cargo público, hay que indicar que tendrían relevancia constitucional las vulneraciones de los derechos y facultades atribuidos al representado que pertenezcan al núcleo de su función.»

En un segundo momento, el Dictamen aborda el estudio del estatuto de los concejales locales y, en este sentido, afirma que éste «está configurado por un paquete de derechos y obligaciones que, con carácter de mínimos y de manera uniforme, establece la LRBRL» (art. 73-78) y que complementa la Ley 8/1987 municipal y de reforma local de Cataluña (art. 147-155).

«[...] los derechos y facultades que el legislador (legislador básico estatal y legislador autonómico) atribuye a los miembros de las corporaciones locales se integran en el estatuto del cargo y hacen posible y efectivo el ejercicio de la función de representación. De esta manera, la restricción ilegítima de alguno de estos derechos y facultades puede llegar a vulnerar el ejercicio del derecho fundamental del art. 23.2 CE cuando afecte al núcleo de la función representativa municipal. De hecho, el art. 7.1 de la Carta europea de autonomía local dice de manera expresa que “el Estatuto de los representantes locales ha de asegurar el libre ejercicio de su mandato”.»

Sobre este estatus legal de los cargos electos, el Dictamen recuerda la doctrina constitucional fijada en el FJ 2 de la STC 38/1999, de 22 de marzo, y concluye que éste, de conformidad con la normativa autonómica y estatal, comprende, por lo que respecta a los concejales locales, los siguientes derechos y facultades:

«—El derecho a asistir a todas las sesiones del pleno y a las comisiones de las que formen parte (art. 150.1 LMRLC).

»—El derecho al voto en el pleno y en las comisiones de las que formen parte —y, correlativamente, el derecho a la abstención—, así como a intervenir también en los debates (art. 150.2 LMRLC y 46.2.d LRBLR). Otros derechos que se ejercen en el seno del pleno serían: el derecho a formular ruegos y preguntas relativos a la actuación o a los propósitos de actuación de los órganos de gobierno de la corporación (art. 102.1 LMRLC) y a presentar propuestas de resolución para su debate y votación a través de los grupos o de un mínimo de tres miembros de la corporación, en el caso de que se haya constituido grupos, o en caso contrario, individualmente (art. 103.1 LMRLC); el derecho a participar en la elección del alcalde (art. 19.2 LRBLR) y en la votación de la moción de censura y de la cuestión de confianza (art. 22.3 LRBLR; 50.3 LRMLC); el derecho a controlar y fiscalizar, a través del pleno, la actuación de los órganos de gobierno (art. 22.2.a LRBLR y 50.2.a LMRLC).

»—El derecho a percibir las retribuciones por el ejercicio de su cargo por el tiempo de dedicación efectiva, distinguiéndose los supuestos de dedicación exclusiva o parcial; el derecho a recibir asistencias para la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la corporación de la que forman parte. Igualmente, y dentro de los derechos de tipo económico, todos los miembros de la corporación, incluso los que se hallen en régimen de dedicación exclusiva, tienen derecho a recibir indemnizaciones por los gastos ocasionados en el ejercicio del cargo en la cuantía y condiciones que acuerda el pleno de la corporación (art. 75 LRBLR, art. 151 LMRLC y art. 7.2 de la Carta europea de autonomía local).

»—El derecho a recibir la información necesaria para el desempeño de su

cargo, lo cual incluye el derecho a obtener del alcalde todos los antecedentes, los datos o las informaciones que están en poder de la corporación y son necesarios para la realización de su función; a recibir información de forma directa por parte de los servicios de la corporación cuando los concejales ejerzan funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad o en caso de que se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los que son miembros. Así, tienen derecho a disponer de la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día que haya de servir de base para el debate en el pleno y, si es el caso, votación, a partir de la recepción de la convocatoria, en la secretaría de la corporación (art. 46.2.b LRBLR y 95.b LMRLC). En última instancia, los miembros de las corporaciones locales pueden solicitar cualquier otra información que precisen, cuya denegación ha de ser motivada y sólo puede fundamentarse en motivos tasados (art. 77 LRBLR y 149 LMRLC).

»—El derecho al ejercicio de determinadas funciones delegadas por el alcalde cuando formen parte de la Comisión de Gobierno o en caso de delegaciones especiales para cometidos específicos (art. 23.4 LRBLR).

»—El derecho a acceder a los medios materiales de apoyo necesarios para el cumplimiento adecuado de sus funciones. Corresponde a cada corporación, en la medida de sus posibilidades, dotar a sus miembros de los medios indispensables. El pleno de la corporación tiene que determinar estos medios y sus condiciones de utilización (art. 155 LMRLC).

»El derecho a los honores, prerrogativas y distinciones propios del cargo (art. 73 LRBLR y art. 154 LRMLC);

»Hay que indicar que, si bien algunos

de los derechos mencionados son fijados de manera definitiva por el pleno municipal, una vez éste los concreta, corresponden por igual a todos los concejales, independientemente de sus circunstancias. Este sería el caso, por ejemplo, del derecho a las remuneraciones económicas (que dependerán de la dedicación de los concejales) o del derecho a las asistencias por la concurrencia a los órganos colegiados y a las indemnizaciones.»

Finalmente, el Consejo examina la regulación actualmente en vigor en materia de grupos políticos municipales y hace especial referencia a la configuración y composición que tienen en la normativa catalana.

«En este sentido, y dado lo que establece el art. 73.3 LRBR, se puede decir que la constitución de grupos políticos en la corporación respondería simplemente a un criterio interno de actuación que pretende un mejor y más operativo funcionamiento de ésta. Las previsiones básicas estatales sobre los grupos políticos, más que imponer una organización municipal concreta, lo que hacen es garantizar que se respete el derecho de todos los grupos políticos, cuando existan, a formar parte de las actividades institucionales de la corporación y, más concretamente, de sus órganos complementarios. El hecho de que los legisladores autonómicos hayan optado de manera generalizada por este modelo organizativo no es sino una consecuencia lógica de la relación que en nuestro sistema electoral existe entre los electos locales y las formaciones políticas, coaliciones y agrupaciones electorales en cuyas listas se han presentado los concejales a las elecciones.

»Esto no es óbice para que, una vez constituidos estos grupos políticos en las corporaciones municipales, los derechos de participación política se tengan

que entender atribuidos a los concejales que los integran en su conjunto y no a las formaciones políticas o electorales en cuyas listas han sido elegidos. Este modelo de organización en grupos políticos como opción del legislador catalán en el contexto de las previsiones de la Ley de bases también se contempla en la doctrina constitucional.

»En ejercicio de la mencionada libertad de configuración de esta figura de los grupos políticos, el art. 48 LMRLC no establece un mínimo de concejales para poder formar un grupo municipal en los municipios de más de 20.000 habitantes, a diferencia de otras comunidades autónomas como Canarias [...].

»De este modo, actualmente en Cataluña, y de conformidad con la normativa que acabamos de comentar, los electos de las candidaturas que sólo han obtenido un único representante tienen el derecho a constituirse en grupo municipal. Asimismo, en la línea de flexibilidad y realismo de la normativa expuesta, si el pleno del ayuntamiento lo acepta, se puede crear más de un grupo municipal a partir de la misma lista electoral (48.2 LMRLC), pero sólo los concejales de una misma lista pueden constituir grupo (con lo que se evitan grupos con electos procedentes de listas diversas, 48.3 LMRLC). En última instancia, los concejales que no deseen integrarse en el grupo o grupos que surjan de la lista electoral por la que han concurrido a las elecciones y no presenten a la alcaldía la declaración firmada en la que expresen el grupo municipal al que desean ser adscritos, quedan automáticamente incorporados al grupo mixto (art. 48.4 y 5 LMRLC).

»Por la importancia que tienen a la hora de participar en las actividades del ayuntamiento, la LMRLC prevé de manera expresa que el grupo mixto partici-

pe en éstas de forma *análoga* a los otros grupos y que todos ellos dispongan de los medios necesarios para poder llevar a cabo sus tareas institucionales (art. 48.6 LMRLC). Se puede concluir, pues, que tal como está actualmente configurada la organización municipal en la LMRLC, el legislador autonómico establece la adscripción obligatoria de los concejales a algún grupo municipal y que todos estos grupos, incluyendo el grupo mixto, participen en las actividades del ayuntamiento de forma análoga.

»A la vista de lo que se ha expuesto y dado que el modelo de organización del trabajo en las corporaciones municipales catalanas de más de 20.000 habitantes es la constitución de grupos políticos a partir de la agrupación de los electos locales, se destacan algunos aspectos de la actuación corporativa de estos grupos. Así, hay que recordar que con el fin de hacer operativo el mencionado modelo de organización corporativa, el Tribunal Constitucional atribuye la titularidad de algunos derechos de participación política a los grupos municipales; éste sería el caso del derecho a participar en las comisiones informativas o en los órganos complementarios del ayuntamiento (art. 20.1.c LRBRL), así como también del derecho a percibir subvenciones para facilitar su funcionamiento institucional (art. 48.6 LMRLC). En este sentido, y por lo que respecta a su titularidad, en la Sentencia 30/1993, de 25 de enero, FJ 6, se concluye:

“Sentado esto, la titularidad del derecho a participar en un órgano interno de funcionamiento del Ayuntamiento corresponderá a los concejales o, en su caso, a los grupos políticos que éstos integran y que ellos mismos constituyen (STC 36/1990, FJ 1), pero no como sostiene el recurrente en amparo, a las for-

maciones políticas en cuyas listas aquéllos han sido elegidos.”

»En cuanto a la forma de ejercicio de estos derechos, el Tribunal considera que corresponden a los grupos políticos como agrupaciones de concejales; que son derechos que se pueden temperar de manera proporcional en función del carácter más o menos numeroso de los grupos y que, en definitiva, no se predicán de cada uno de los concejales que integran un grupo sino del grupo municipal en su conjunto. En caso contrario, no tendría sentido un modelo de organización basado en la constitución de grupos políticos (STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 6 y STC 30/1993, de 25 de enero, FJ 6).»

### Fundamento III

En este fundamento, el Dictamen examina las cuestiones que plantea el texto de la norma sometida a consulta. En concreto, se plantean las siguientes cuestiones:

«a) Si en el marco de sus competencias estatutarias el legislador catalán puede adoptar una previsión de este tipo y b) si la previsión en concreto es conforme al derecho fundamental que contiene el art. 23.2 CE.

»a) Por lo que respecta a la primera cuestión, ya se ha indicado que el legislador catalán, en el marco de las bases estatales, puede configurar el funcionamiento interno de la actuación de las corporaciones locales, de modo que puede establecer, como en el caso que nos ocupa, una excepción legal a la obligación de los concejales de adscribirse a un determinado grupo municipal. Igualmente, tiene potestad para configurar el estatuto de los electos locales de conformidad con el mínimo básico común y el contenido esencial del derecho

fundamental del art. 23.2 CE, de acuerdo con el análisis que de este contenido esencial se ha efectuado en este Dictamen.

»b) Por lo que respecta a la previsión adoptada por la proposición de ley, se crea la figura del concejal “no adscrito”, que no podrá integrarse en el grupo municipal mixto si abandona el grupo formado por la candidatura por la que se presentó en las elecciones locales. Esta previsión legal, que implica un trato diferenciado para el concejal que presente esta circunstancia, por ser considerada constitucional, tiene que respetar los dos límites constitucionales que se han indicado en el fundamento II del Dictamen: la preservación del principio de igualdad en el ejercicio del cargo público y el respeto al estatus legal mínimo que permite desempeñar las funciones inherentes al cargo representativo.

»En cuanto al principio de igualdad, es admisible un trato diferencial siempre que los supuestos de hecho de partida sean también diferentes y siempre que la diferenciación esté justificada, sea razonable y proporcional y no se establezca *ad casum* para un individuo en concreto sino de forma genérica en el ámbito legislativo. En el caso que nos ocupa, se puede decir que el concejal “no adscrito” presenta una situación diferenciada de los otros, ya que su comportamiento individual difiere del comportamiento de los otros representantes locales. En este sentido, la decisión que adopta el concejal de abandonar voluntariamente su grupo de origen durante el mandato es una decisión de indudable trascendencia por las consecuencias que puede tener en el seno de un órgano representativo como es la corporación municipal y le comporta una diferencia fáctica con los otros concejales que puede fundamentar un trato desigual. Además, des-

de un punto de vista social, y como ha reconocido el Tribunal Constitucional, esta práctica del “transfuguismo político” provoca, en general, un rechazo en la opinión ciudadana (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 6).

»La diferencia de trato entre unos y otros es además proporcionada en la medida en que respeta el núcleo esencial que configura el estatuto del concejal y no le priva del ejercicio de ninguna de las facultades inherentes a dicho estatuto. Esta diferencia, pues, tendría como legítima finalidad evitar la práctica del transfuguismo con miras a alcanzar una mayor estabilidad en el seno de la corporación y a proteger la representatividad política derivada de los resultados electorales.

»En cuanto al otro límite que tiene que atender el legislador catalán consistente en respetar el contenido esencial del derecho fundamental a permanecer y a ejercer los cargos públicos que establece el art. 23.2 CE, cualquier medida que se adopte que comporte que el electo local “[...] sea privado de sus derechos individuales y de participación en la Cámara, como representante que es de los ciudadanos” (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 4), se tendría que reputar como inconstitucional. Esto significa que en lo que respecta a los concejales “no adscritos”, éstos han de poder ejercer todos los derechos individuales que les reconoce su estatuto legal, tal como se han descrito en el fundamento II del presente Dictamen. Así, ante el silencio de la norma que se dictamina sobre este extremo, y para una mayor efectividad del derecho a ejercer el cargo representativo que contiene el art. 23.2 CE, se ha de interpretar que los concejales “no adscritos” gozarán de los mismos derechos individuales que el resto de concejales para el desempeño de sus funciones de participación institucionales.

»c) En lo que respecta al segundo inciso de la norma dictaminada, ésta excluye la aplicación de la figura de los “no adscritos” a los casos de candidaturas presentadas bajo la fórmula de coalición electoral cuando alguno de los partidos políticos que la integran decide abandonarla. Esta exclusión tiene su razón de ser en que este último supuesto no entraría dentro de la definición que del fenómeno del transfuguismo hace la proposición de ley, porque el abandono del grupo no sería a título individual del concejal sino del partido político o de la federación integrantes de la coalición electoral. Dado que se trataría de un supuesto distinto del que es objeto de regulación por la norma dictaminada y que un trato diferenciado estaría justificado, no se observan problemas de inconstitucionalidad en esta exclusión ni tampoco en la enmienda que la afecta.»

Finalmente, el Consejo examina el texto de la exposición de motivos de la ley dictaminada porque pese a no tener valor normativo es un importante elemento interpretativo, especialmente si como es el caso hace referencia a los futuros derechos individuales de los concejales “no adscritos” respecto a los que la norma dictaminada no se pronuncia. Sobre esta cuestión, el Dictamen concluye lo siguiente:

«A la vista de lo que dice la exposición de motivos, y ante el silencio que al respecto mantiene el artículo único de la proposición de ley dictaminada que modifica el art. 48 LMRLC, entendemos que se podría vulnerar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) respecto a las consecuencias que para los concejales “no adscritos” tiene la prohibición de integrarse en el grupo mixto, ya que tal como está configurada la proposición de ley se tendría que concretar como mínimo cuál es el estatuto de es-

tos electos locales o cuáles son los derechos o facultades que se verían afectados por la medida adoptada, como más razón tratándose del ejercicio de un derecho fundamental como el del art. 23.2 CE.»

#### *Voto particular*

Formulado por el consejero Jaume Renyer i Alimbau, porque discrepa del texto del Dictamen en lo referente a la consideración de las consecuencias que se derivan de la creación de la figura del concejal “no adscrito”.

#### *Conclusión:*

«Dados los razonamientos contenidos en los fundamentos precedentes, opinamos que:

»*Primera.* La adición del apartado 5 bis) al art. 48 LMRLC se ajusta a la Constitución y al Estatuto de autonomía de Cataluña, en el sentido de que crea la figura del concejal “no adscrito” para los concejales que abandonen el grupo formado por la candidatura por la que se presentaron a las elecciones locales, interpretada en el sentido de que la norma no les priva del ejercicio de los derechos individuales, incluidos los de carácter económico y de apoyo material, que el estatuto de los miembros de las corporaciones locales otorga a todos los concejales, todo de conformidad con lo que se ha expuesto en los fundamentos II y III del presente Dictamen.

»*Segunda.* En consecuencia con la conclusión anterior, pese a que no forma parte del contenido dispositivo de la norma objeto de dictamen, el redactado de la exposición de motivos de la proposición de ley se tendría que depurar de las expresiones que, en los términos expresados en el fundamento III. *b* del presente Dictamen, se consideran inadecuadas.

» *Tercera.* Con el fin de garantizar el principio de seguridad jurídica que ha de inspirar toda norma, se recomienda que el precepto objeto de dictamen incorpore alguna previsión sobre la necesidad de respetar el contenido esencial del derecho del concejal “no adscrito” a ejercer su car-

go público y, en definitiva, a ejercer todos los derechos individuales que como representante local le otorga su estatuto.

» Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y la fecha indicados en el encabezamiento.»