

2. CATALUNYA

2.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

A cura de Joan Vintró

Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme (DOGC núm. 3600, de 21 de març).

Aquesta Llei s'ha de considerar la primera llei catalana que estableix una ordenació integral i completa de l'urbanisme. Malgrat que ben poc després de la restauració del Parlament, el 1981, es va començar a legislar en aquesta matèria, i han estat diverses les normes produïdes des d'aleshores, la gran majoria d'aquestes eren lleis parcials, que modificaven fragmentàriament aspectes de l'ordenament urbanístic, constituït, principalment, en l'àmbit legal, per la Llei estatal del sòl. És cert que des del 1992 es disposa d'una norma global emanada dels òrgans autonòmics —la refosa de disposicions vigents en matèria d'urbanisme, aprovada pel Decret legislatiu 1/1992—, però és una norma que refon la legislació fragmentària anterior produïda pel Parlament amb la part de la Llei del sòl estatal que es podia considerar vigent —«interioritzant-la», per dir-ho així—; per tant, és una refosa que integra unes normes que originàriament no són autonòmiques, en el sentit que no totes són produïdes per òrgans propis de la comunitat autònoma. En canvi, en el cas de la llei que ara es presenta, es tracta d'una norma que té l'origen íntegrament en òrgans autonòmics i no sols ha estat «aprovada» per aquests. Evidentment, això no significa que es parteixi de zero, que es tracti d'una creació absolutament original i innovadora, cosa il·lusòria avui

dia, i en bona mesura s'ha de veure com a hereva de la legislació anterior, no sols en allò en què la segueix clarament, sinó també, a vegades, en allò en què se n'aparta, ja que es pretén rectificar-la deliberadament, a partir de l'experiència assolida per l'aplicació d'aquella.

Un dels elements determinants de la nova ordenació és, precisament, l'experiència acumulada, ja que la legislació urbanística és un dels ordenaments que més aplicació genera, de manera continuada i a tot el territori. I, a més, els resultats d'aquesta aplicació són especialment visibles, si no a curt termini, almenys a mitjà termini, i es pot considerar suficient, en aquest respecte, en el nostre cas, el temps transcorregut des de la recuperació de l'autogovern i des de la promulgació de les normes successives per valorar-ne els resultats. Naturalment, l'experiència és un condicionant important de la nova ordenació, però no n'és l'element determinant ni el motor, sinó que ens hem de referir als darrers canvis legislatius en l'àmbit estatal i a les sentències del Tribunal Constitucional, en tant que han aclarit la delimitació i l'abast de la capacitat d'intervenció del legislador català en aquesta matèria.

Aquesta Llei apareix després que s'hagin succeït dues reformes, en l'àmbit estatal, de la llei coneguda com a Llei del sòl,

el 1992 i el 1997-98, en direccions molt diferents, de manera que la segona es pot considerar com una «contrareforma» respecte a la primera, producte cada una de majories parlamentàries contraposades. A més, entremig de totes dues, el Tribunal Constitucional va dictar la sentència sobre la primera de les reformes, que va justificar, en part, la línia empresa per la segona, si més no pel que fa a l'organització territorial de l'urbanisme. La Llei d'urbanisme de Catalunya s'ha de situar, lògicament, en el marc establert per la legislació estatal vigent, però tenint present, alhora, la jurisprudència establerta per les sentències 61/1997, de 27 de març, 159/2001, de 5 de juliol, i 164/2001, d'11 de juliol, que han precisat el terreny que correspon a l'Estat i a les comunitats autònomes, i que, malgrat les fortes crítiques doctrinals que han rebut, per suposats errors tècnics, es pot pensar que ja han estat assumides, si més no pel que fa a la primera i a la seva noció de la clàusula de supletorietat, per la qual cosa es pot afirmar que no és previsible cap canvi de criteri, tenint en compte, a més, que no hi va haver un nombre significatiu de vots particulars.

Catalunya no ha estat pas la primera comunitat autònoma que ha aprofitat el nou marc legal estatal per establir una legislació urbanística completa sense utilitzar els retalls de la reforma del 1992, com han fet algunes altres comunitats, fins i tot partint del text refós de 1976, però m'atreviria a assenyalar que és la que hi ha introduït més novetats i ha establert una regulació més desenvolupada. Veiem, seguidament, els trets més significatius de la nova llei.

Respecte de la classificació del sòl, la Llei estableix precisions importants a les tres categories de sòl que defineix la legislació estatal. En el sòl urbà, distingeix entre el *consolidat* i el *no consolidat*. El primer requereix que es disposi dels serveis urbanis-

tics bàsics o d'un grau determinat de consolidació edificatòria, que es xifra en dues terceres parts de la superfície edificable, mentre que el segon té un caràcter residual. Per tant, per definir el sòl urbà consolidat s'adopten els dos criteris que han seguit altres comunitats autònomes, tot i que la majoria s'ha decantat només per un d'ells. Cal ressenyar també que el grau de consolidació és superior al que s'ha exigint per regla general —el 50 %— i que no s'ha establert cap distinció per raó de població, de la qual cosa es podria deduir que s'ha seguit un criteri més restrictiu.

Pel que fa al sòl no urbanitzable, seguint les pautes de la Llei estatal 6/1998, s'han concretat les raons que en justifiquen la necessitat: s'amplia el concepte de sòl no urbanitzable per raó dels valors que cal protegir, en modular-lo com a sòl no urbanitzable per incompatibilitat amb la seva transformació, i —el que és més innovador— es determina que és sòl no urbanitzable el que és inadequat per al desenvolupament urbà no sols pels valors que té, sinó per la destinació que ha de tenir amb un criteri voluntarista o finalista, amb l'objectiu de garantir la utilització racional del territori i la qualitat de vida, d'acord amb el model de desenvolupament urbanístic sostenible. Cal dir, de passada, que la preocupació per assegurar el desenvolupament sostenible travessa tota la Llei, des de l'article 3, que l'erigeix com a objectiu.

En relació amb el sòl urbanitzable, es distingeix entre el *delimitat* i el *no delimitat*, i es defineix com l'integrat pels terrenys necessaris per garantir el creixement de la població i el creixement econòmic.

La Llei determina els percentatges d'aprofitament privat en sòl urbanitzable —no menys del 45 % de la superfície total del sector—, i concreta les reserves per a sistemes urbanístics locals i generals i les regles de determinació de

l'aprofitament urbanístic. El percentatge de cessió a l'ajuntament o a l'Administració actuant de sòl d'aprofitament urbanístic es fixa en el 10 %.

La Llei concreta molt minuciosament les possibilitats d'edificar, mínimes o excepcionals, en sòl no urbanitzable. Una novetat legislativa és l'establiment de directrius per a les llicències d'edificació en sòl no urbanitzable i la major especificació dels usos provisionals en sòl urbanitzable.

En l'àmbit del planejament, les novetats han estat importants, més enllà del canvi de denominació d'algunes figures ja existents. Se'n pot destacar la reformulació del concepte dels programes d'actuació urbanística, als quals es confereix un paper d'importància singular: són expressió de les polítiques municipals del sòl i de l'habitatge i el marc per a la concertació d'actuacions entre els ajuntaments i l'Administració de la Generalitat. També cal esmentar la diferenciació, dins els plans parcials, entre els plans de delimitació i la resta de plans, i també la desaparició dels estudis de detall i la redefinició dels projectes d'urbanització, que passen a contenir només les obres complementàries no determinades als plans parcials.

La formulació i la tramitació del planejament també experimenta canvis. Són els més ressenyables la possibilitat que els ajuntaments, sense diferenciació per nombre d'habitants, puguin aprovar plans especials, plans de millora urbana —equivalents, en part, als antics PERI— i plans parcials, promoguts tots ells d'acord amb les determinacions d'un programa d'actuació urbanística, i també plans parcials dels sectors d'urbanització prioritària. S'ha considerat especialment la participació ciutadana, s'han precisat els tràmits i les actuacions, per tal d'evitar dilacions i situacions dubtoses o llacunes que poguessin demorar la tramitació, i s'han delimitat clarament

les relacions entre les diverses administracions, d'acord amb els criteris definits per la jurisprudència a la llum del principi d'autonomia local.

La gestió urbanística ha estat objecte d'una remodelació extensa, des de la mateixa definició del concepte, els principis i els límits, fins a la determinació dels instruments o dels sistemes que es poden utilitzar per dur-la a terme. Es detalla quines despeses d'urbanització són a càrrec dels propietaris i es regula el dret de reallotjament.

Respecte als sistemes d'execució, se n'estableixen dues classes: el de reparcel·lació i el d'expropiació. El primer inclou les modalitats de compensació bàsica, de compensació per concertació, de cooperació —que equivaldria a l'antic sistema de reparcel·lació— i de sectors d'urbanització prioritària. En la regulació concreta de les diverses modalitats de reparcel·lació s'introdueixen diverses novetats respecte a l'ordenament anterior: la incorporació dels propietaris a la junta de compensació no comporta la transmissió dels terrenys; les juntes actuen com a fiduciàries; no hi ha bases de compensació; la modalitat de concertació es desenvolupa sobre la base d'un conveni amb l'ajuntament, impulsat pel 25 % dels propietaris, de manera que es reconeix per llei un tipus de conveni habitual en la pràctica urbanística, etcètera.

La regulació del patrimoni municipal del sòl emmarca les actuacions en els programes d'actuació urbanística i segueix la línia de la legislació anterior, però detalla l'abast dels instruments utilitzables, amb vista a millorar-ne l'eficàcia. També s'ha intentat fer més efectiva que no pas fins ara l'obligació d'edificar, i es manté l'instrument del Registre municipal de solars sense edificar per a tots els municipis que comptin amb programa d'actuació urbanística.

Pel que fa al règim d'intervenció en l'ús del sòl i en l'edificació, s'han determinat per llei els actes subjectes a llicència, fins ara regulats per reglament, se n'ha actualitzat la relació i s'ha regulat el règim jurídic de les llicències i llur caducitat. S'ha actualitzat igualment la regulació de les parcel·lacions urbanístiques, de les ordres d'execució i dels supòsits de ruïna i les actuacions subsegüents. Les mesures de protecció de la legalitat urbanística no s'aparten gaire de les que ja hi havia, tot i que s'han precisat i distingit els diferents tipus d'actuacions —suspensions cautelars, requeriments de restauració de la realitat alterada, revisió d'actes i llicències i procediment

sancionador—, i s'ha actualitzat el règim sancionador.

La part final fa una regulació extensa de les situacions transitòries i dels diversos supòsits que s'hi poden produir, i disposa el desplegament reglamentari de la Llei i l'aprovació d'una taula de vigències, tot i que no es fixen terminis per al compliment d'aquest mandat. Finalment, s'estableix que la Llei entri en vigor al cap de tres mesos d'haver estat publicada, que és el temps que es considera necessari per permetre'n el coneixement, ateses les novetats que introdueix i l'extensió del text, i per facilitar-ne l'aplicació més correcta.

Xavier Muro

Llei 3/2002, de 22 de març, de quarta modificació de la Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya (DOGC núm. 3605, de 28 de març).

Per actuar contra el transfuguisme en l'àmbit local, la Llei 3/2002, de 22 de març, disposa que els regidors que abandonin el grup constituït per la candidatura en què es van presentar a les eleccions no es poden integrar al grup mixt, sinó que queden com a regidors no adscrits, que tindran els drets i deures individuals, inclosos els materials i econòmics, que segons les lleis formin part de l'estatut dels regidors, i participaran en l'ajuntament «de manera anàloga a la de la resta de regidors», diu la Llei, sense que se'ls recone-

guin expressament els drets que s'acordin a favor dels grups polítics.

La imprecisió d'aquesta solució legislativa podria oferir alguns dubtes, que ja van ser suscitats pel Dictamen del Consell Consultiu sobre el projecte, i que van motivar alguna modificació a la redacció definitiva de la Llei. Posteriorment, això no obstant, en l'àmbit estatal s'han promociat reformes per donar cabuda a solucions d'aquest tipus.

Tomàs Font

Llei 5/2002, de 19 d'abril, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades (DOGC núm. 3625, de 29 d'abril).

El 23 de juliol de 2001, el Govern de la Generalitat, representants de tots els grups parlamentaris i el consorci Localret van signar, davant el president del

Parlament, el Pacte per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques catalanes. Entre els punts fonamen-

tals d'aquest Pacte es feia constar el compromís de «promoure la creació de l'Agència Catalana de Protecció de Dades per a garantir als ciutadans el bon ús de la informació tant per part de l'Administració com de les empreses, d'acord amb el que estableix la Llei orgànica 15/1999, del 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal».

Aquest acord és l'antecedent més immediat del Projecte de llei de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, que fou presentat al Parlament el 2 d'agost del mateix any. Cal remarcar, però, que en l'origen d'aquesta regulació es troba l'art. 18.4 de la Constitució, que estableix que la llei ha de limitar l'ús de la informàtica a fi de garantir l'honor i la intimitat personal i familiar dels ciutadans i l'exercici ple de llurs drets. En un primer moment, la disposició transitòria primera de la Llei orgànica 1/1982, de 5 de maig, de protecció civil del dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, va constituir la norma aplicable a la matèria mentre no es promulgues la llei específica prevista per la Constitució. Posteriorment, l'aprovació de la Llei orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, sobre tractament automatitzat de dades de caràcter personal (Lortad), ja derogada, va incloure una regulació general sobre aquesta matèria, posteriorment substituïda per la que estableix la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), que ha adaptat a l'ordenament jurídic de l'Estat espanyol la Directiva 95/46/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes.

La Lortad va establir el règim jurídic dels fitxers, que va diferenciar atenent llur titularitat pública o privada; va crear

l'Agència de Protecció de Dades com a òrgan administratiu independent, al qual s'encomanen funcions de registre administratiu dels fitxers i de policia administrativa sectorial, i va establir un règim sancionador. Finalment, va establir que les comunitats autònomes creessin òrgans equivalents a l'esmentada Agència per tutelar llurs propis fitxers. Aquesta regulació fou impugnada pel Govern i el Parlament de Catalunya en considerar que la limitació de les funcions de les comunitats autònomes als fitxers propis podia ésser inconstitucional, tot argumentant que l'ús de la informàtica era un instrument per exercir activitats, la regulació o la intervenció de les quals podia ser competència autonòmica, i que havia de ser la titularitat sobre la competència substantiva, i no el caràcter públic o privat del fitxer, el que determinés si les funcions de l'Agència havien de ser exercides per l'Estat o per les comunitats autònomes. La STC 290/2000, de 30 de novembre, va desestimar les pretensions del Govern i el Parlament de Catalunya, quan ja la Lortad havia estat derogada i la nova regulació establerta per la LOPD ampliava les funcions autonòmiques en reconèixer que aquestes incloïen els fitxers propis i també els dels ens locals de l'àmbit territorial respectiu.

La LOPD fou també objecte de recurs d'inconstitucionalitat, interposat pel defensor del poble, el qual fou resolt mitjançant la STC 292/2000, de 30 de novembre, que va declarar inconstitucionals alguns aspectes de la Llei que són d'interès en l'àmbit autonòmic en la mesura que afecten els fitxers de les administracions públiques. En concret, la Sentència va declarar inconstitucional que, pel simple fet que les disposicions de creació dels fitxers de dades personals ho establissin, les administracions públiques poguessin comunicar-se entre elles dades de caràcter per-

sonal per a l'exercici de competències diferents, tal com establia l'art. 21.1 de la LOPD; que s'exceptués del dret a la informació de la persona afectada els casos en què aquesta informació pogués impedir o dificultar greument el compliment de les funcions de control i verificació de les administracions públiques (art. 24.1), i que es limités als interessats afectats el dret d'accés, rectificació i cancel·lació de les pròpies dades personals (art. 24.2).

En aquest marc, doncs, és on s'insereix la Llei 5/2002, de 19 d'abril, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades. L'Agència, seguint el model de la Lortad i la LOPD, es constitueix com una institució de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, que ha d'actuar amb objectivitat i plena independència de les administracions públiques en l'exercici de les seves funcions, les quals responen a l'objecte de vetllar pel respecte dels drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans en tot allò que concerneix les operacions fetes mitjançant processaments automatitzats o manuals de dades personals. Cal remarcar que la inclusió del tractament manual de dades personals en l'àmbit de protecció fou una novetat de la LOPD, que establia un termini de deu anys des de la seva entrada en vigor per a l'adaptació dels fitxers manuals a la nova regulació. La Llei 5/2002 redueix el termini per formalitzar la inscripció dels fitxers manuals en el Registre de protecció de dades de Catalunya a dos anys a comptar des de la seva entrada en vigor.

L'àmbit d'actuació de l'Agència s'estén als tractaments de dades personals duts a terme per la Generalitat de Catalunya, pels ens que integren l'Administració local, per les universitats en l'àmbit territorial de Catalunya, pels organismes i les entitats autònomes que depenen de l'Administració de la Gene-

ralitat o dels ens locals i pels consorcis dels quals formen part. Això no obstant, l'Agència també exerceix les seves competències sobre els fitxers creats per les administracions i els organismes esmentats quan són gestionats per entitats públiques o privades que presten serveis públics, per associacions o fundacions o per les societats civils o mercantils en el capital de les quals la Generalitat o els ens locals tenen la participació majoritària, quan porten a terme activitats per compte d'una administració pública.

Les funcions de l'Agència en el seu àmbit d'actuació es concreten en el registre de fitxers de dades personals i dels codis tipus formulats per la Generalitat o pels ens que integren l'Administració local, el control i la inspecció en matèria de protecció de dades, i també, respecte a la recollida de dades estadístiques i al secret estadístic, la inspecció dels fitxers sotmesos a la Llei, la sanció de les infraccions i l'adopció de resolucions per restaurar la legalitat, que poden incloure la immobilització de fitxers. Addicionalment, també s'atribueix a l'Agència l'adopció de propostes i instruccions.

L'Agència s'estructura en dos òrgans de govern: el director o la directora i el Consell Assessor. El director o la directora dirigeix l'Agència, n'exerceix la representació i té atribuïdes les funcions que per reglament es determinin. És nomenat pel Govern, a proposta dels membres del Consell Assessor, per un període de quatre anys, i pot ser renovat de manera indefinida. El Consell Assessor de Protecció de Dades de Catalunya té les funcions d'assessorament, consulta, fixació de criteris i estudi. És constituït per tretze membres, que són designats per diverses institucions —tres pel Parlament, tres pel Govern, dos pels ens locals, dos pel Consell Interuniversitari, un per l'Institut d'Estudis Catalans i un per les organitza-

cions de consumidors i usuaris—, llevat d'un, el director o la directora de l'Institut d'Estadística de Catalunya, que n'és membre nat. El director o la directora de l'Agència assisteix a les reunions del Consell Assessor, amb veu i sense vot.

Sens perjudici que l'estructura de l'Agència s'hagi de determinar per reglament, la Llei crea directament el Registre de protecció de dades de Catalunya com a òrgan integrat a l'Agència. En aquest Registre s'han d'inscriure els fitxers de dades personals inclosos en l'àmbit d'aplicació de la LOPD, dels quals són titulars la Generalitat, els ens que integren l'Administració local i la resta d'organismes i entitats a què es refereix l'art. 3 d'aquesta Llei. També s'hi han de registrar les dades relatives a aquests fitxers que siguin necessàries per a l'exercici dels drets d'informació, d'accés, de rectificació, de cancel·lació i d'oposició. Així mateix, s'hi han d'inscriure els co-

dis tipus definits per la LOPD, formulats per la Generalitat o pels ens que integren l'Administració local.

El Registre ha d'establir els acords de cooperació necessaris amb el Registre general de protecció de dades de l'Estat als efectes d'integrar la informació registral i de mantenir-la actualitzada. Per aquests motius, les disposicions transitòries de la Llei estableixen que, en el termini de tres mesos a partir de la constitució del Consell Assessor, l'Agència ha de demanar a l'Agència de Protecció de Dades de l'Estat tota la informació respecte als fitxers inscrits en el seu Registre general dels quals són titulars els ens que integren l'Administració local de Catalunya, ja que cal recordar que, amb l'antic règim de la Lortad, aquests fitxers no es consideraven de competència de la Generalitat sinó de l'Estat.

Pere Sol

Llei 7/2002, de 25 d'abril, de modificació de la Llei 6/1984, de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes, modificada per la Llei 15/1991, de 4 de juliol (DOGC núm. 3627, de 2 de maig).

La Llei 7/2002, de 25 d'abril, pretén resoldre la crisi institucional derivada de la renúncia del síndic major de la Sindicatura de Comptes de Catalunya el mes de febrer de 2001 i la incapacitat d'elegir un nou síndic major per una falta d'entesa entre els síndics, amb prop de cinquanta votacions fracassades.

La Llei respon, doncs, a una situació excepcional que es reconeix explícitament en el preàmbul, on s'afirma que cal establir un procediment específic per desbloquejar el nomenament del síndic major «ateses les circumstàncies especials que han concorregut darrerament en les

repetides i fallides votacions al si del Ple de la Sindicatura». La intervenció legislativa es produeix, però, quan la crisi ja fa més d'un any que s'havia iniciat, de manera que proposar una solució de caràcter general havia de tenir en compte la previsibilitat del resultat que tindria l'aplicació de la norma a la situació present. Per resoldre aquesta qüestió es van arribar a presentar fins a tres proposicions de llei. La primera, presentada pel Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya-Verds i que no fou presa en consideració pel Ple del Parlament, plantejava que si fetes tres votacions al si de la Sindicatura cap síndic no obtenia la majoria, el Ple del Parla-

ment l'havia de nomenar per majoria de 3/5. La segona proposició, presentada conjuntament pels grups parlamentaris de Convergència i Unió, Popular i d'Iniciativa per Catalunya-Verds, plantejava que si fetes dues votacions cap síndic no obtenia la majoria absoluta, la Comissió parlamentària de la Sindicatura de Comptes l'havia de designar per majoria absoluta, procediment aquest últim que s'havia d'aplicar directament al moment present sense noves votacions al si de la Sindicatura. Finalment, la tercera proposició, presentada pel Grup Parlamentari Socialistes-Ciutadans pel Canvi, oferia com a solució que si fetes dues votacions cap síndic no obtenia la majoria absoluta, se n'havia de fer una de tercera que s'havia de dirimir per majoria simple i en la que els candidats només podien ésser els dos síndics que haguessin obtingut més vots en les votacions precedents, preveient, a més, que en cas d'empat el nomenament s'havia de fer en aquell que hagués exercit més temps el càrrec i, si el temps era el mateix, al de més edat. Aquestes dues darrers proposicions foren preses en consideració pel Ple del Parlament el 13 de febrer de 2002. La Junta de Portaveus, però, a proposta de la Mesa del Parlament, va acordar el 19 de febrer que es constituís un ponència conjunta

de tots els grups per a elaborar una nova proposició de Llei i va deixar en suspens la tramitació de les dues proposicions ja preses en consideració.

El mes de març de 2002 la ponència conjunta constituïda va presentar la seva proposta, que pràcticament es correspon amb la Llei definitivament aprovada. La solució aportada inclou una norma de caràcter general amb efectes *pro futuro* que reproduïx el sistema proposat en la proposició de llei del Grup Parlamentari Socialistes-Ciutadans pel Canvi i una regulació específica per al cas que es volia resoldre, basat en la proposició presentada conjuntament pels grups parlamentaris de Convergència i Unió, Popular i d'Iniciativa per Catalunya-Verds, la qual establia que la Comissió parlamentària de la Sindicatura de Comptes havia de designar el síndic major directament i sense cap altra votació al si de la Sindicatura. Aquesta designació només requeria la majoria simple dels membres de la dita Comissió, la qual cosa posa de manifest que l'acord entre els diversos grups parlamentaris per tancar la crisi s'hauria de qualificar més d'un acord de *no-bel·ligerància* que no pas d'un consens real sobre la qüestió.

Pere Sol

Llei 8/2002, de 27 de maig, de modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció, i de regulació de l'atenció especial als adolescents amb conductes d'alt risc social (DOGC núm. 3648, de 3 de juny).

La Llei 8/2002, de 27 de maig, respon especialment a la percepció social d'un increment de la presència al carrer d'adolescents en situació de predelinquència, als quals la Llei qualifica d'adolescents «amb conductes d'alt risc social».

El problema no és nou i ja havia estat tractat per la Llei 11/1985, de 13 de juny, de protecció de menors, la qual dedicava el seu títol cinquè —derogat per la Llei que presentem— a la prevenció de la delinqüència infantil i juvenil. La

Llei 11/1985 fou modificada per la Llei 12/1988, que va derogar, amb l'objectiu de deslegalitzar-ne la regulació, l'assignació de competències al Departament de Justícia i les normes relatives al Consell Assessor i Coordinador; posteriorment, la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció, va derogar expressament el títol VI de la Llei 11/1985 i va regular la protecció dels menors separatament de la resta del contingut d'aquella Llei; la Llei 39/1991, de 30 de desembre, de la tutela i les institucions tutelars; la Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i de protecció dels infants i adolescents i de modificació de la Llei 37/1991, que va incorporar a la dita Llei el capítol IV, el qual regula el règim sancionador en matèria de protecció dels menors desemparats i de l'adopció; la Llei 9/1998, de 15 de juliol, del Codi de família, que va regular l'adopció i algunes actuacions de l'Administració que entren en l'àmbit del dret civil; i, finalment, la Llei 27/2001, de 31 de desembre, de justícia juvenil. La nova regulació té com a objectiu declarat al preàmbul actualitzar la regulació d'aquella part de la protecció que afecta la població adolescent que es troba en conflicte social, i regular l'increment de respostes protectores i de recursos que s'han d'articular, i alhora arbitrar els mecanismes perquè en els casos de gran mobilitat geogràfica i desarrelament també es gaudeixi dels recursos de l'administració sanitària i l'educativa, de l'atenció social primària, etc.

Des d'un punt de vista formal, la Llei 8/2002 implica la modificació de la Llei 37/1991 mitjançant l'addició de dos nous apartats a l'art. 2, d'un article 5 *bis*; d'un incís a l'art. 12.3 i, finalment, de dos nous capítols, que esdevenen el cinquè i el sisè de la Llei modificada.

La Llei també modifica els art. 3 i 6 de la Llei 37/1991, per substituir la referència a la *pàtria potestat* per la *potestat del pare i de la mare*, de conformitat amb la terminologia utilitzada pel Codi de família.

El primer dels apartats que s'addicionen a l'art. 2 de la Llei 37/1991 estableix l'obligatorietat de tots els centres d'acolliment de preveure el conjunt d'actuacions socioeducatives encaminades a la preparació per a un treball dels adolescents. El segon apartat disposa la creació de centres o unitats d'estada limitada per atendre separatament, amb funció d'adaptació al sistema, els menors desemparats i els adolescents amb conductes d'alt risc social, definits com els menors adolescents la conducta dels quals altera de manera greu les pautes de convivència i comportament social generalment acceptades de manera que provoquen un risc evident de causar-se danys ells mateixos o de perjudicar terceres persones. Per interpretar aquesta definició, força genèrica, el preàmbul de la Llei parla de les persones, dins la població adolescent, «que han deixat la llar, algunes d'aquestes procedents d'altres països, de vegades indocumentades i que rebutgen sistemàticament les mesures de protecció establertes per la legislació vigent». Aquests dos elements —la immigració il·legal de menors, que s'expressa en la manca de documentació, i el rebuig a les mesures de protecció— constitueixen, malgrat la definició legal, el nucli del problema; en aquest sentit l'art. 5 *bis* que s'addiciona a la Llei 37/1991 estableix l'obligació de l'organisme de protecció de menors de comunicar la manca de documentació dels menors de manera immediata a l'autoritat competent i estableix les mesures de protecció que pot adoptar l'organisme de protecció dels menors que necessitin la seva actuació «malgrat que la rebutgin»; aquestes mesures consisteixen

en l'assistència dels menors sense llar a centres de dia per participar en programes d'intervenció socioeducativa i en l'allotjament nocturn per satisfer les necessitats assistencials; com a mesura excepcional i que únicament es pot adoptar quan el menor rebutgi les altres mesures, la Llei estableix la possibilitat d'ingrés en centres o unitats amb restricció o supressió de sortides per un temps limitat, amb l'objectiu de desenvolupar programes individuals. L'adopció d'aquesta mesura s'ha de fer constar en l'informe de seguiment de l'acció educativa dels menors afectats, s'ha de notificar a la Fiscalia abans de les vint-i-quatre hores següents a l'ingrés, s'ha de revisar setmanalment i la seva durada no pot superar els trenta dies, tot i que pot ésser novament adoptada si les altres mesures són rebutjades de nou i de forma reiterada. Com a element complementari, l'addició d'un incís a l'art. 12.3 de la Llei 37/1991 autoritza a incorporar en la configuració arquitectònica dels centres que acullin adolescents elements constructius de seguretat, amb l'objecte d'afavorir l'eficàcia dels programes educatius i sense que s'alteri el règim obert dels centres.

El nou capítol cinquè de la Llei 37/1991 sota la rúbrica de «l'atenció especial a la població adolescent amb conductes d'alt risc social» substitueix la regulació de la prevenció de la delinqüència infantil i juvenil que contenia la Llei 11/1985. Aquest capítol, articulat en dues seccions, incorpora 5 nous articles —del 43 al 47— a la Llei 37/1991. L'art. 43 defineix el concepte d'*adolescent amb conductes d'alt risc social*, que ja hem comentat més amunt; l'art. 44 estableix els principis bàsics de l'actuació en l'atenció social dels adolescents. En aquest sentit s'estableix com a prioritària l'acció preventiva, per a la qual cosa la Llei reclama els recursos econòmics necessaris i declara el compromís de les administracions a

finançar amb les dotacions adequades el treball dels educadors de carrer, equips bàsics de serveis socials i equips d'atenció a la infància i a l'adolescència, i també tots aquells serveis o prestacions que donin suport a l'atenció de l'adolescent en el propi entorn. En tot cas, les intervencions que afectin els adolescents han d'ésser respectuoses amb els drets que els reconeix l'ordenament jurídic i ha de prevaler l'interès del menor per damunt dels altres que hi puguin concórrer. Els articles 45, 46 i 47 conformen la secció segona del capítol i estableixen el conjunt de mesures preventives i educatives que es poden adoptar en relació amb els adolescents amb conductes d'alt risc social, les quals han de promoure especialment programes educatius i preventius destinats a fomentar la capacitat crítica, d'autocontrol i el sentit de la pròpia responsabilitat. La Llei permet que els adolescents subjectes a l'atenció socioeducativa poden rebre atenció simultània en diversos programes i tractaments preventius, sens perjudici que en tots els casos l'atenció preventiva i educativa s'ha de dur a terme sempre amb el consentiment del representant legal de l'adolescent, un cop consultat i escoltat aquest, o, si és el cas, perquè manca el representant o perquè aquest s'hi oposa de manera infundada, cal l'autorització judicial, un cop escoltat el Ministeri Fiscal.

El capítol sisè regula l'estatut dels menors d'edat acollits en centres. Aquest capítol s'estructura també en dues seccions, la primera de les quals incorpora els nous art. 48 i 49 a la Llei 37/1991. El primer dels dits articles inclou un veritable catàleg de drets dels menors acollits en centres, entre els quals cal remarcar com a novetat rellevant el dret a ésser documentats per l'Administració si són indocumentats. L'art. 49 estableix els deures que corresponen als menors aco-

llits, els quals han de complir la normativa del centre, respectar la dignitat i les funcions del personal del centre i de les altres persones residents i desenvolupar les activitats educatives, laborals i de formació que formin part del seu projecte educatiu. Ja en la secció segona, l'art. 50 determina quins són els incompliments dels deures dels menors que poden comportar l'adopció de mesures educatives correctores, les quals són establertes a l'art. 51 i que en cap cas no poden implicar mai, directament o indirectament, càstigs corporals, privació de l'alimentació, privació del dret de visita de la família, privació del dret a l'educació obligatòria i d'assistència al centre escolar, ni atemptar contra la dignitat del menor. L'art. 52 estableix les garanties de procediment que cal aplicar per a l'adopció de mesures correctores, que per als incompliments qualificats de

greus i molt greus requereix la instrucció d'un expedient disciplinari, sens perjudici que en tots els casos s'hagi de comunicar al Ministeri Fiscal i a l'òrgan competent de l'Administració que tingui assignades les funcions sobre atenció als menors, en aquest darrer cas perquè en quedi constància a l'expedient personal.

La part final de la Llei consta d'una disposició addicional que determina que s'han de regular per decret, en un termini de sis mesos, les característiques, les funcions i l'estructura dels centres o les unitats d'estada limitada, d'una disposició derogatòria del títol V de la Llei 11/1985, i de dues disposicions finals: la primera, d'habilitació del Govern per al desplegament de la Llei, i la segona, que en determina l'entrada en vigor.

Pere Sol

Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya (DOGC núm. 3669, de 3 de juliol).

La competència exclusiva que d'acord amb el que assenyalava l'article 9.12 de l'Estatut d'autonomia té la Generalitat en matèria de turisme no s'havia concretat fins ara en una llei general en aquesta matèria. I és que en l'àmbit normatiu l'exercici d'aquesta competència s'havia materialitzat en l'aprovació de diversos decrets de caràcter organitzatiu o de regulació i classificació bàsica de les empreses, els establiments i les activitats de caràcter turístic i havia estat present en l'aprovació de diverses lleis de caràcter sectorial, com ho són la Llei sobre la disciplina de mercat i de defensa dels consumidors i els usuaris, la Llei de l'Estatut del consumidor, la Llei d'activitats firals o la Llei sobre centres recreatius turístics.

Entre els arguments que la Llei dona per a la conveniència de la seva aprovació, com són l'experiència acumulada, la voluntat de comptar amb una ordenació general del sector amb rang de llei i el desig de continuar impulsant el turisme amb nous instruments, des d'un punt de vista estrictament jurídic és determinant la necessitat de satisfer plenament el principi de reserva de llei en matèria d'inspecció i règim sancionador, d'acord amb el que disposa l'article 25 de la CE.

Amb l'objectiu de regular l'ordenació i la promoció del turisme a Catalunya, la Llei es refereix entre d'altres als recursos, els subjectes i les activitats que integren el sector turístic. Pel que fa al règim general dels recursos turís-

tics, aquests es classifiquen en recursos turístics essencials, recursos turístics d'interès local i recursos turístics potencials.

Es preveu el deure de tothom de no malmetre els recursos turístics i s'en carrega als òrgans administratius que tenen encomanada la seva gestió o protecció l'obligació de promoure'n un ús respectuós amb el medi ambient i a impulsar-ne la creació, conservació i millora. S'estableix també que els recursos turístics que siguin declarats essencials siguin objecte d'inventari, que d'acord amb el que estableix la disposició addicional segona haurà d'efectuar el departament competent en matèria de turisme en el termini d'un any a comptar de la publicació de la Llei al DOGC.

Cal posar en relleu la incidència d'aquesta Llei en el planejament urbanístic, quan s'estableix que els instruments de planejament dels municipis turístics han d'incloure mesures específiques per a la promoció i la protecció dels recursos turístics i quan es disposa que la tramitació de la primera formulació o de la revisió d'una figura de planejament urbanístic general requereix un informe del departament competent en matèria de turisme.

La Llei estableix el Pla de turisme de Catalunya com a instrument bàsic de planificació turística de la Generalitat, que té la consideració de pla territorial sectorial, amb l'objectiu de desenvolupar, promocionar i protegir els recursos turístics, fomentar una oferta turística de qualitat i estimular les actuacions que reforcin la consideració de Catalunya com a marca turística global. La formulació i la redacció d'aquest Pla, així com les modificacions o les revisions, corresponen al departament competent en matèria de turis-

me, i la seva aprovació és competència del Govern. La disposició addicional quarta estableix un termini màxim de dos anys a comptar de l'entrada en vigor de la Llei perquè aquest Pla sigui redactat.

És important la distinció que la Llei fa entre els municipis turístics i els municipis, indrets, béns, serveis, comarques i altres àmbits d'interès turístic. La declaració de municipi turístic s'ha de sol·licitar al departament competent en matèria d'Administració local, mentre que correspon al Govern l'adopció, si escau, de l'acord de declaració. La declaració de municipi turístic comporta per a aquest una sèrie de drets i deures que s'especifiquen als articles 19 i 20 de la Llei.

Pel que fa als deures, la Llei obliga els municipis turístics a prestar, a més dels serveis mínims establerts amb caràcter general a la Llei de règim local, una sèrie de serveis que es detallen a l'article 19.

Respecte als drets, la Llei els reconeix que els serveis mínims que han de prestar pel fet de tenir la condició de municipi turístic es consideren prioritaris a l'efecte del Pla director d'inversions locals. Així mateix, s'estableixen una colla d'àmbits en què els municipis turístics han de ser objecte d'una atenció preferent i se'ls reconeix tímidament el dret a establir una ecotaxa, ja que es fa remissió expressa al que estableixi la legislació de les finances locals. En aquest sentit, es critica que l'increment d'obligacions per a aquest tipus de municipis no sigui compensada per una possibilitat real d'obtenir més recursos.

La declaració de municipi d'interès turístic, la podran demanar tots aquells municipis que tinguin dins el seu terme municipal un recurs turístic essencial i s'ha de fer d'acord amb el que s'estableixi per reglament. L'únic dret que

la Llei recull expressament a favor d'aquest tipus de municipis és el fet de ser objecte d'una atenció especial dins les activitats de planificació i promoció establertes per l'Administració de la Generalitat. A més, també poden ser declarats d'interès turístic indrets, béns, serveis, comarques i àmbits supramunicipals o intercomarcals.

S'estableixen els drets i els deures dels usuaris turístics i el règim general de les empreses i els establiments turístics. Les empreses turístiques es classifiquen en empreses turístiques d'allotjament, empreses turístiques de restauració, empreses turístiques de mediació i empreses turístiques de serveis complementaris; les diferents modalitats es defineixen i es regulen en cada cas.

La Llei també es refereix a les professions turístiques, i estableix que el Govern ha de promoure l'homogeneïtat de criteris en els programes i els estudis de formació professional reglada i ocupacional en matèria de turisme, per fer-ne possible l'equiparació. A més, es vetlla per la qualitat dels serveis d'informació turística, ja que s'estableix que als recintes de museus, monuments i conjunts històrics que hagin de ser declarats béns culturals d'interès nacional aquests serveis han de ser prestats per persones amb l'habilitació de guia de turisme atorgada per l'Administració turística competent.

A continuació, la Llei assenjala les administracions competents en matèria de turisme i detalla les competències que en aquest àmbit corresponen a l'Administració de la Generalitat, els ajuntaments, els consells comarcals, les diputacions provincials i el Consell General de l'Aran. Respecte a la regulació de l'Administració turística de la Generalitat, la disposició final primera estableix que, en el termini màxim d'un mes des

de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, el Govern ha de presentar un projecte de llei de creació i regulació de l'agència Catalunya Turisme.

També es regula l'existència de la Xarxa d'Oficines de Turisme de Catalunya i el Registre de turisme de Catalunya. La primera constitueix un sistema integrat i coordinat d'informació i atenció als usuaris turístics que componen les oficines de turisme de l'Administració de la Generalitat, de les comarques d'interès turístic i dels municipis turístics, com també les oficines turístiques públiques o privades que s'hi adhereixen voluntàriament. Destaca el fet que a les oficines integrades a la xarxa que siguin creades i regides per una Administració pública, se'ls atorguen certes facultats de mediació pròpies de les agències de viatges, com són les de fer reserves d'allotjament i de serveis turístics, a sol·licitud dels usuaris turístics. Pel que fa al Registre de turisme de Catalunya, aquest posseeix naturalesa administrativa i té com a objecte l'exercici de la funció registral relacionada amb l'ordenació i el control del sector turístic. S'estableix l'obligació d'inscripció per a tots aquells subjectes que duguin a terme activitats turístiques.

La darrera part de la Llei es dedica a la inspecció turística i el règim sancionador. Tant l'una com l'altre corresponen i afecten les administracions turístiques competents, tot respectant, pel que fa als ens locals, les limitacions que la legislació de règim local estableix.

Finalment, la disposició final quarta ajorna l'entrada en vigor d'aquesta Llei fins que hagin transcorregut sis mesos des de la seva publicació al Diari Oficial de la Generalitat.

Vicenç Santaló

Llei 15/2002, de 29 de juny, d'ordenació vitivinícola (DOGC núm. 3673, de 9 de juliol).

L'aprovació d'aquesta Llei d'ordenació vitivinícola figura entre les propostes que es recullen al *Llibre blanc del sector agrari*, presentat al Parlament l'any 2000. Amb aquesta Llei es pretén dotar el sector vitivinícola català d'un marc legal a partir del qual es garanteixi la preservació de la qualitat dels productes vinícoles, se n'afavoreixi la competitivitat al mercat internacional i s'estableixi una protecció adequada dels consumidors. De fet, aquest és un sector molt regulat per la Unió Europea, que fins avui ja ha aprovat vuit reglaments que limiten en gran manera l'abast de l'acció legislativa dels estats membres o dels ens subestatal amb competències en aquest àmbit.

Pel que fa a l'Estat espanyol, la legislació vigent en el moment d'aprovar-se aquesta Llei era la Llei 25/1970, de 2 de desembre, de l'Estatut de la vinya, el vi i els alcoholos, un marc legal preconstitucional i en bona part obsolet que ben aviat serà substituït per una nova llei estatal, la qual, en tot cas, haurà de respectar les competències de Catalunya en aquest àmbit.

Els instruments jurídics amb què aquesta Llei que presentem dota el sector sorgeixen del convenciment que el futur de la producció vitivinícola de Catalunya únicament es pot sustentar en la qualitat i la singularitat dels seus productes elaborats.

La Llei té per objecte l'ordenació del sector de la vinya i el vi, la regulació de les denominacions d'origen dels vins i els consells reguladors respectius, la determinació del règim sancionador i l'establiment de les competències i l'estructura de l'Institut Català de la Vinya i el Vi.

Les denominacions d'origen es conceptuen com a béns de titularitat pública, que no poden ser objecte d'alienació o gravamen, la gestió de les quals s'encomana al consell regulador respectiu.

La protecció atorgada a una denominació d'origen s'estén a l'ús dels noms de les regions, les comarques, els municipis i els àmbits que formen les zones de producció, elaboració, envelliment i embotellament respectives. A més, la protecció de la denominació d'origen implica el dret d'emprar-ne el nom en els productes emparats i s'estén a totes les fases de producció i comercialització d'aquests.

Cada denominació d'origen es regeix per un reglament que ha d'establir tots els elements que assenyalava l'article 8, entre els quals cal destacar la definició dels productes protegits, la delimitació de la zona geogràfica de producció i de la zona d'elaboració, les varietats de vinya autoritzades i el registre dels titulars de vinyes i cellers, entre d'altres.

Correspon al Govern regular el procediment de reconeixement de les denominacions d'origen. En tot cas, aquest ha de respectar la regulació que la mateixa Llei ja en fa. En aquest sentit, s'estableix que els viticultors i els elaboradors de vi, o les agrupacions respectives, han de presentar la sol·licitud a l'Institut Català de la Vinya i el Vi. Correspon adoptar, si escau, la resolució de reconeixement de la denominació d'origen al conseller o consellera competent en matèria d'Agricultura, que al mateix temps ha d'aprovar el reglament, concedir la gestió i autoritzar, si escau, l'autoritat de control.

Una novetat importat respecte al règim vigent fins que aquesta Llei ha en-

trat en vigor és la naturalesa jurídica que es reconeix als consells reguladors de les denominacions d'origen, ja que transforma els antics consells reguladors, que eren òrgans desconcentrats de l'Administració, en corporacions de dret públic, és a dir, en entitats amb personalitat jurídica pròpia, que exerceixen funcions públiques, però que se sotmeten, amb caràcter general, a les normes privades. L'Administració es reserva únicament les funcions de supervisió i tutela sobre el seu funcionament correcte i l'adaptació a les finalitats i les obligacions que li assenyalen el contingut de la Llei.

Els consells reguladors són integrats per persones físiques o representants de persones jurídiques inscrites als registres de les denominacions d'origen corresponents i s'organitzen mitjançant la comissió rectora, el president o presidenta i qualsevol altre òrgan que estableixin els estatuts. Les finalitats dels consells reguladors són la representació, la defensa, la garantia i la promoció de la denominació d'origen, i tenen les funcions que es detallen a l'apartat 2 de l'article 11.

Entre aquestes funcions figura la potestat d'establir i gestionar les quotes obligatòries per finançar-se, d'acord amb el que disposin llurs reglaments interns. Això significa un canvi important respecte a la regulació del sistema de finançament dels consells reguladors, que fins ara es regia amb caràcter general pels articles 304 a 307 de la Llei 15/1997, de 24 de desembre, de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, que aquesta Llei deroga expressament en la disposició final segona.

Mitjançant el règim sancionador es garanteixen a l'Administració els mitjans adequats per al compliment d'aquesta Llei per les persones afectades, particularment les persones físiques o

jurídiques titulars de vinyes i cellers inscrits als registres corresponents. Un aspecte important en aquest àmbit són l'organització i les potestats que es reconeixen als serveis d'inspecció. Aquests es duen a terme mitjançant els inspectors de l'Administració pública que tenen la consideració d'agents de l'autoritat i els veedors dels consells reguladors amb funcions inspectores, que tenen les mateixes atribucions que els primers, les actuacions dels quals han de ser considerades com a realitzades per l'Administració.

Les infraccions es classifiquen com a lleus, greus i molt greus. Les lleus poden ser sancionades amb una multa de fins a 2.000 euros; les greus, amb una multa entre 2.001 i 30.000 euros, i les molt greus, amb una multa entre 30.001 i 300.500 euros, si bé, en aquests dos darrers casos, l'import de la sanció es pot augmentar fins al valor de les mercaderies, els productes o les superfícies objecte de la infracció.

La Llei també regula minuciosament l'Institut Català de la Vinya i el Vi (Incavi), que fins a la data de l'entrada en vigor era regulat pel Decret de 8 d'abril de 1980 i el Decret 221/1980, de 24 d'octubre, que queden derogats.

L'Incavi es configura com un organisme autònom, de caràcter administratiu, amb autonomia econòmica i financera, personalitat jurídica pròpia i capacitat d'obrar per al compliment de les funcions establertes per la Llei, o les que li siguin aplicables, adscrit al departament competent en matèria d'agricultura. S'estableixen com a òrgans de l'Incavi els següents: el president o la presidenta, el Consell Rector, el director o la directora i el Consell Assessor, les funcions dels quals es detallen als articles 32 a 35.

Finalment, la Llei, atès el canvi de naturalesa jurídica dels consells reguladors

de les denominacions d'origen que introdueix, els dóna el termini d'un any des de la data de l'entrada en vigor perquè adaptin el reglament a les noves disposicions legals. Transcorregut aquest

termini, els consells reguladors que no hagin adaptat el reglament quedaran extingits automàticament.

Vicenç Santaló

Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica (DOGC núm. 3675, d'11 de juliol).

La lluita contra el soroll s'ha anat obrint pas a poc a poc dins l'acció administrativa per la sensibilitat creixent respecte a la preservació d'un medi ambient adequat a un determinat estàndard o nivell de qualitat de vida, i també pel fet que el desenvolupament en les societats postindustrials ha anat associat amb un increment del nivell de soroll —i no tan sols, o no precisament, més ben dit, vinculat a les activitats industrials, sinó a les activitats de lleure i a les infraestructures de transports i comunicacions.

La contaminació acústica és un fenomen fonamentalment urbà, encara que no exclusivament, ja que les grans infraestructures viàries i de transport passen justament, en gran manera, per espais poc poblats, en els quals, si bé afecten menys persones, l'alteració de la tranquil·litat *natural* resulta més intensa. Entesa com a alteració de la tranquil·litat, la contaminació acústica ja era objecte d'atenció de les antigues normes de policia local —recordem la vella formulació d'Henri de Pansey sobre la finalitat característica de la policia local: la seguretat, la tranquil·litat i la salubritat—, per la qual cosa s'ha integrat tradicionalment en les competències municipals. Ara bé, el notable increment de la contaminació acústica, fruit del desenvolupament econòmic, respecte al temps en què es va començar a abordar a escala local, ha alterat la qualitat del

problema de tal manera que cal considerar que requereix un tractament a una escala superior, per homogeneïtzar conceptes, establir directrius i mesures de planificació, i ordenar la coordinació i la col·laboració administratives, atès que entre les activitats causants d'infraccions acústiques importants hi ha les que desenvolupen administracions superiors a les municipals o les que es desenvolupen en béns gestionats per aquelles. A més, en la mesura que la contaminació acústica es considera mereixedora d'una intervenció específica que complementi la que estableix la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, de caràcter més general, i, d'altra banda, en tant que s'estableix un règim sancionador que tipifica infraccions i sancions, cal donar a aquesta ordenació el rang normatiu adequat, que és el de llei.

Pel que fa al contingut, cal assenyalar, en primer lloc, que la Llei s'ajusta a l'esquema habitual i canònic des del punt de vista de la tècnica normativa. A la part introductòria o general s'estableixen l'objecte, els principis i objectius i les definicions dels termes específics. Es fa una classificació dels nivells de soroll i s'estableix una zonificació adequada. Pel que fa a les mesures d'intervenció, s'ordenen segons el nivell de l'Administració competent sobre les fonts contaminants i segons el grau de contaminació. Quant a

les fonts de soroll, es distingeixen els supòsits següents: infraestructures, construcció d'edificis, activitats i relacions de veïnatge, vehicles i espais públics.

En la major part d'aquests supòsits la intervenció administrativa s'insereix en procediments ja existents, com ara l'autorització o la llicència ambiental, l'avaluació d'impacte ambiental o la llicència d'obres. Algunes obligacions concretes són imposades directament per la Llei i gairebé no es creen instruments d'intervenció —noves classes de llicències o autoritzacions—, llevat, potser, del pla de minimització de l'impacte acústic de les infraestructures, la competència per a l'aprovació del qual s'atribueix al Departament de Medi Ambient, tot i que no s'estableixen les conseqüències per al cas que s'incompleixi ni cap mesura per obtenir-ne el compliment, confiant probablement en la voluntat de col·laboració interadministrativa.

Als instruments d'intervenció esmenats, caldria afegir-n'hi un altre de tradicional també en l'àmbit local: la reglamentació per mitjà d'ordenances, les quals, d'acord amb aquesta Llei, han de tenir un contingut determinat. Malgrat que molts municipis disposen d'ordenances que s'ocupen dels sorolls, algunes de molt antigues, té sentit ple que la Llei les tingui en compte, al marge de les disposicions generals de la legislació sobre règim local, en tant que els dona el fonament legal específic o sectorial de què mancaven fins ara, absència que podria haver estat criticada des del punt de vista de la necessitat de la reserva de llei per limitar l'activitat dels particulars —tot i la flexibilitat amb què s'ha aplicat i s'ha interpretat la institució de la reserva de llei pel que fa a la limitació d'activitats empresarials.

Per assegurar l'efectivitat de les mesures establertes, es regula la vigilància

i, si escau, la repressió de les conductes que contravinguin les disposicions de la Llei o les accions desplegades en execució d'aquesta. Concretament, es dedica un capítol a l'ordenació de la inspecció i del règim sancionador, de manera prou detallada perquè no requereixi desplegament reglamentari. En un altre nivell se situen les ordenances locals i el règim sancionador que puguin establir.

És important, així mateix, la consideració que aquesta Llei fa de les relacions entre les diverses administracions implicades, tant des del punt de vista de la col·laboració administrativa (articles 25 i 26) com, especialment, de l'auxili necessari que s'obliga a prestar als ajuntaments, que molt sovint poden ser els responsables principals de l'aplicació de la Llei o que, almenys, hi tenen un paper destacat, sobretot davant dels ciutadans, ja que, entre altres competències, aquesta Llei els atribueix la inspecció de la contaminació acústica produïda per les activitats, els comportaments ciutadans, la maquinària i els vehicles de motor (article 27). El suport de l'Administració de la Generalitat als ajuntaments i les altres entitats locals, en formes diverses, es recull als articles 21.4, 23 i disposició addicional tercera.

Considerant, així mateix, l'impacte econòmic d'aquesta Llei sobre els titulars d'activitats i instal·lacions que produeixen soroll, es recull la possibilitat d'establir línies d'ajuts per als particulars. El legislador també ha estat conscient de la importància de l'actitud cívica i l'educació ambiental, dins una cultura favorable a la contenció del soroll, per la qual cosa l'article 24 n'estableix el foment.

La Llei té uns annexos que determinen els nivells d'immissió sonora admissibles, segons el tipus de font o emissor

de soroll i segons la franja horària, i altres qüestions de caràcter tècnic que cal tenir en compte a l'hora d'aplicar-la.

Finalment, cal fer notar l'ampli consens assolit entorn de la Llei, com ho demostra el fet que, durant la tramitació parlamentària del projecte de llei, s'hi

van presentar 169 esmenes, de les quals només 12 van arribar al debat del text en el Ple, totes les quals es van transaccionar, per la qual cosa la Llei es va aprovar per unanimitat.

Xavier Muro

Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya (DOGC núm. 3676, de 12 de juliol).

La creació d'ocupació de qualitat és un eix de la política social i es configura com a objectiu prioritari de les accions de la Unió Europea i de les institucions polítiques d'àmbit territorial inferior. A partir del Llibre blanc de Delors i de la seva concreció política al Consell Europeu d'Essen (desembre de 1994), s'inicia en l'àmbit europeu un període en què l'ocupació se situa com a fonament de la cohesió social. L'any 1997 s'adopta el Tractat d'Amsterdam i se celebra el Consell Europeu extraordinari de Luxemburg, dos esdeveniments clau per al futur desenvolupament de les polítiques d'ocupació a Europa, que tindran un reflex immediat a la cimera de Cardiff (1998) amb la presentació dels primers Plans nacionals d'acció per a l'ocupació, i en la posterior definició de l'Estratègia europea per a l'ocupació (a partir del Consell de Colònia de 1999). Els consells de Lisboa, Niça i posteriors, l'aprovació de l'Agenda social europea, l'establiment de les directrius anuals per a l'ocupació, entre d'altres fites en aquesta matèria, configuren el marc jurídic i polític europeu en què se situa la regulació necessària del sistema d'ocupació de Catalunya i la creació del Servei d'Ocupació.

En l'àmbit estatal espanyol, l'art. 40 de la CE estableix, com a principi rector

de la política social i econòmica, un manament als poders públics per tal que promoguin el progrés social i econòmic, una distribució equitativa de la renda i, especialment, per tal que realitzin una política orientada a la plena ocupació. L'art. 149.1.13 CE reserva a l'Estat competències exclusives sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. Tanmateix, l'art. 148.1.13 possibilita que les comunitats autònomes assumeixin competències en matèria de desenvolupament econòmic dins dels objectius establerts per la política econòmica estatal. Respectant aquest marc competencial, l'EAC recull, a l'art. 12.1, la competència exclusiva de la Generalitat sobre la planificació econòmica de Catalunya. L'art. 52 EAC atorga a la Generalitat la facultat de crear institucions per al foment de la plena ocupació i del desenvolupament econòmic i social.

En aquest marc neix la norma ara comentada, que dona resposta a les necessitats d'un àmbit competencial que, lentament, ha conegut ampliacions successives. En matèria d'ocupació la Generalitat va assumir la gestió de la formació professional ocupacional (1991), va crear el Servei Català de Col·locació (1995), va assumir la gestió

de l'INEM (1997), va signar el Pacte per l'ocupació a Catalunya i va crear el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya (2000). Aquests són els principals antecedents de la Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya (DOGC núm. 3676, de 12 de juliol de 2002). Val a dir, també, que la Llei té l'origen immediat en l'acord subscrit un any abans de la seva promulgació, entre el Govern, les organitzacions sindicals i empresarials i les institucions locals, tot i que en la tramitació parlamentària es van introduir modificacions rellevants en algunes matèries.

La norma, a partir de l'experiència assolida en matèria d'ocupació i intermediació laboral, estableix «els criteris ordenadors i integradors de les funcions i serveis» en matèria d'ocupació, i crea el Servei d'Ocupació de Catalunya (en endavant, SOC) per respondre a «les necessitats que un servei públic requereix» (vegeu l'exposició de motius de la Llei). Així, l'article primer estableix que la Llei té per objecte l'ordenació bàsica del sistema d'ocupació de Catalunya, la creació del SOC i la regulació de les entitats cooperadores i col·laboradores, i modifica la normativa anterior, l'actualitza i incorpora un major grau de seguretat jurídica per als operadors laborals i per als mateixos usuaris dels serveis d'ocupació. A banda de modificar la denominació d'òrgans i organismes administratius, la Llei 17/2002 deroga «totes les altres normes que regulen funcions que aquesta Llei atribueix al Servei d'Ocupació de Catalunya». Tanmateix, en tot allò que no s'hi oposin, romanen vigents el Decret 320/1998, de 15 de desembre, de creació del Consell de Direcció del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya i el Decret 336/1998, de 15 de desem-

bre, pel qual es regulen les meses locals d'ocupació.

La Llei s'estructura en cinc títols. El primer recull com a disposicions generals l'objecte de la norma, els principis i criteris rectors, els drets i deures dels usuaris, i estableix la competència del Govern per a l'aprovació del Pla d'ocupació de Catalunya (per al trienni 2004-2006, es pot consultar l'Acord del Govern d'aprovació del Pla general d'ocupació de Catalunya, al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 462, de 29 de setembre de 2003). El títol segon regula el SOC, i n'estableix la naturalesa, l'objecte, les funcions i els recursos. Els títols tercer i quart n'estableixen l'organització, l'estructura i el règim jurídic, i el cinquè regula la xarxa ocupacional de Catalunya diferenciant les entitats cooperadores i les col·laboradores.

Fent una exegesi de la norma, s'ha de destacar que preveu, com a principis i criteris rectors del sistema d'ocupació i del SOC, la igualtat d'oportunitats en l'accés a l'ocupació, sense cap mena de discriminació; la universalitat, la gratuïtat i la personalització de totes les actuacions i les prestacions ocupacionals; la cohesió social, amb l'adopció d'actuacions positives a favor de les persones amb majors dificultats d'inserció laboral; la cohesió territorial, afavorint les àrees territorials amb majors mancances ocupacionals. L'ordenació i gestió de la política d'ocupació ha de respondre a criteris d'equitat en l'accés, transparència del mercat de treball, integralitat, complementarietat i coordinació de les mesures.

En relació amb els diferents àmbits que incideixen en les polítiques d'ocupació, s'estableix el principi de subsidiarietat, per garantir que les administracions locals, els agents econòmics i socials, les organitzacions, les associa-

cions, les entitats i les empreses, col·laborin amb el sistema d'ocupació per tal que la gestió es dugui a terme en l'àmbit que garanteixi el màxim nivell d'eficàcia i eficiència. Pel que fa a la participació institucional, s'estableix la intervenció dels agents econòmics i socials i de l'Administració local en els processos d'anàlisi, prospectiva, establiment d'objectius, i de seguiment, avaluació i control de la política d'ocupació. La previsió anterior és coherent, des de la perspectiva de la gestió, amb les idees de racionalització, simplificació, desconcentració i descentralització previstes també per la norma, malgrat que la descentralització resta sotmesa al condicional «si escau».

La qualitat dels serveis s'ha de garantir mitjançant l'establiment de sistemes d'avaluació i millora permanent, amb la particularitat que aquesta avaluació ha de ser realitzada per organismes externs i independents.

Es regulen també els drets i deures dels usuaris, i es posa èmfasi en la necessitat de garantir-los el respecte a la intimitat personal, la confidencialitat de la informació i la no-discriminació.

La Llei atorga al SOC la naturalesa jurídica d'organisme autònom de caràcter administratiu, amb personalitat jurídica pròpia, autonomia administrativa, plena capacitat d'obrar, autonomia econòmica i «si escau», també financera. L'organisme és adscrit al Departament de Treball, que n'exerceix la direcció estratègica i el control, alhora que garanteix que es realitzin les avaluacions externes de la seva activitat. L'objecte del SOC és la gestió i integració de les polítiques actives d'ocupació, que són les adreçades a fomentar l'ocupació estable, prevenir i reduir la desocupació, garantir la formació professional ocupacional i contínua, i exercir la intermediació laboral. Per al compliment d'aquest ob-

jecte, són funcions bàsiques del SOC l'ordenació i l'execució de les accions ocupacionals; la informació i orientació laborals; la gestió de la formació professional ocupacional i contínua; l'execució de la normativa laboral relativa al compliment de les obligacions en matèria d'ocupació, àdhuc exercint-ne la potestat sancionadora; la intermediació laboral mitjançant una única xarxa pública constituïda pels recursos propis del SOC i per les entitats cooperadores i col·laboradores d'aquest; i l'articulació de la col·laboració amb aquestes entitats.

La norma configura les entitats cooperadores com aquelles que poden oferir uns serveis integrals de les actuacions ocupacionals, la titularitat de les quals correspon a centres públics de la Generalitat, administracions locals, organitzacions empresarials i sindicals més representatives de Catalunya, o a institucions sense afany de lucre creades per determinades entitats o ens. Seran entitats col·laboradores les que permetin desenvolupar únicament algunes de les actuacions ocupacionals. L'actuació de les primeres s'ha de realitzar mitjançant la subscripció de convenis. Les segones han de ser expressament autoritzades pel SOC.

El títol III de la Llei regula, a bastament, els òrgans que integren el SOC. S'ha de fer esment de les *oficines d'ocupació* (que substitueixen terminològicament les *oficines de treball* de la Generalitat), dels centres d'informació professional, dels centres d'innovació i formació ocupacional i de les meses locals d'ocupació. Les meses es configuren com a òrgans de participació territorial que tenen la finalitat d'adequar les accions ocupacionals a les necessitats del territori, i és obligació del Departament de Treball «donar suport a la subscripció

dels pactes territorials per l'ocupació entre l'Administració local i els agents socials», i se situen com un dels instruments estratègics de funcionament del SOC.

Pel que fa a l'estructura i organització del SOC, s'ha de destacar que es regula amb deteniment la figura del director o directora, i se li atorga un ampli i detallat ventall de funcions, i es regula amb detall el Consell de Direcció, pel que fa a composició i funcions.

La Llei 17/2002 estableix també el règim dels recursos econòmics, humans i patrimonials del SOC. En relació amb aquesta matèria val a dir que, sens dubte, a banda de la regulació legal, les decisions polítiques relatives a l'impuls i a la dotació de recursos del sistema ocupacional de Catalunya seran les que materialment faran o no possible que s'acompleixin els objectius anunciats per la Llei ara comentada, aconseguir una ocupació plena, estable, de qualitat, i una societat cohesionada.

S'ha de destacar, finalment, que una de les claus de volta competencials en matèria d'ocupació és la gestió de les prestacions econòmiques per desocupació, les anomenades polítiques passives, que romanen, com és sabut, en mans estatals. La Llei 17/2002, coherent amb el desig polític d'assolir aquestes com-

petències, estableix a la disposició addicional segona que el SOC «ha d'assumir les funcions de protecció per desocupació en el moment que la Generalitat assumeixi efectivament aquesta competència». De fet, la norma catalana pot veure's afectada per la futura regulació estatal de les polítiques d'ocupació, atès que la Llei estatal 51/1980, de 8 d'octubre, bàsica d'ocupació, vigent en el moment de redactar aquestes línies, és en fase de revisió mitjançant la tramitació parlamentària del projecte de llei d'ocupació. La possible aprovació de la norma estatal incidiria sobre l'ordenació de la política d'ocupació a Catalunya, no en va l'exposició de motius del projecte fa referència a la necessitat d'harmonitzar el model amb l'actual distribució competencial en matèria de política d'ocupació. S'hi afirma que, per tal de «*asegurar la cooperació y coordinación entre las administraciones implicadas [...] el instrumento nuclear para conseguir tal finalidad es el Sistema Nacional de Empleo [...] integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de las Comunidades Autónomas*», i s'anuncia la integració del serveis autonòmics en un únic servei estatal, amb una clara tendència centralitzadora.

Josep M. Fusté

Llei 19/2002, de 5 de juliol, de drets reals de garantia (DOGC núm. 3679, de 17 de juliol).

En l'exercici de la seva competència en matèria de dret civil (art. 9.2 EAC i 149.1.8 CE), el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 19/2002, de 5 de juliol, de drets reals de garantia (d'ara endavant, LDRG; DOGC núm. 3679, de 17 de juliol de 2002). Aquesta Llei pren

com a base la Llei 22/1991, de 29 de novembre, de garanties possessòries sobre cosa moble, i té una doble finalitat: d'una banda, modificar alguns aspectes de la regulació de les garanties mobiliàries, a les quals es limitava la Llei de 1991; i de l'altra, ampliar les modalitats de ga-

rantia real, passant a regular el dret de retenció sobre immobles i l'anticresi.

Cal dir que tots els articles, o parts d'articles, de la nova Llei, que es refereixen als drets reals de garantia sobre immobles, han estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat (Recurs 5840/2002, de 17 d'octubre de 2002). Sense entrar en detalls sobre l'argumentació del recurs, cal ara destacar que un dels seus principals arguments, com és que el dret de retenció sobre immobles no té cap connexió ni antecedent en la legislació catalana anterior a la nova llei és erroni; vegeu, en aquest sentit, els diferents supòstits de dret de retenció immobiliari als quals fem referència en l'apartat següent d'aquest treball.

A continuació farem una síntesi de les principals novetats introduïdes per la LDRG.

1. El dret de retenció sobre immobles

Una de les novetats més destacables de la LDRG és la regulació del dret de retenció immobiliari. Fins a la promulgació de la nova Llei, la retenció d'immobles era només possible en determinats casos, previstos específicament per altres normes diferents de la Llei de 1991, l'àmbit de la qual es limitava als béns mobles; concretament, els art. 16 i 17 de la Llei 25/2001, de 31 de desembre, en matèria d'accessió, i els art. 237 i 238 del Codi de successions, en matèria de fideïcomissos. Ara bé, aquests casos no s'inclouen en l'àmbit de la Llei de 1991 i els efectes del dret de retenció es limitaven a la mera retenció de la cosa.

Sembla convenient, atesa la utilitat que la figura pot tenir en el tràfic jurídic, admetre el dret de retenció sobre immobles amb caràcter general. En aquest sentit, la LDRG aplica als immobles els ma-

teixos requisits i efectes que fins ara es preveïen per al dret de retenció de béns mobles. En concret, aquests efectes són la retenció de la possessió de la cosa fins al pagament complet del deute garantit, la imputació dels fruits de la cosa als interessos del deute garantit i, si escau, al capital i, finalment, la realització del valor de la cosa (art. 2 LDRG).

D'acord amb la seva naturalesa real, el dret de retenció immobiliari és inscripcible en el Registre de la propietat (art. 2.2 LH). Com a conseqüència d'això, l'art. 4.2 de la LDRG introdueix un requisit d'operativitat de la figura: si el dret de retenció sobre un immoble esdevé realment operatiu quan s'inscriu en el Registre de la propietat, cal possibilitar l'accés a aquest i permetre al retenidor obtenir la titulació que li ha de permetre la inscripció, per evitar problemes de tracte successiu en el cas que la finca s'arribi a subhastar (art. 20 LH). És per això que el retenidor pot exigir al titular de la finca l'atorgament d'escriptura pública de reconeixement del dret real de retenció, als efectes de la seva inscripció en el Registre de la propietat.

2. L'anticresi

L'admissió del dret de retenció sobre immobles com a veritable dret real de garantia té una conseqüència lògica: calia regular el dret real d'anticresi, que és perfectament assimilable al dret de retenció sobre immobles.

En efecte, l'única diferència entre el dret de retenció d'immobles i l'anticresi rau en el fet que el dret de retenció és de constitució unilateral, imposat pel retenidor, mentre que l'anticresi és normalment de constitució bilateral, a partir d'un acord de voluntats. Així, veiem que una bona part del règim jurídic de l'an-

ticresi és el mateix que el del dret de retenció immobiliari, com ho palesa la remissió de l'art. 22.1 als art. 13, 14 i 18.1, tots de la LDRG. Per tant, les peculiaritats de la regulació de l'anticresi són mínimes.

A banda de, com hem vist, la lògica interna de la LDRG, la regulació de l'anticresi resulta convenient per la seva utilitat en el tràfic jurídic. En efecte, si bé l'anticresi ja no és una garantia real que gaudeixi d'una gran difusió a la pràctica, pot donar resposta a problemes i interessos concrets; prova d'això és el manteniment d'una figura similar a l'anticresi en alguns dels codis civils més moderns, com ara els de Portugal o el Quèbec, així com en la nova Llei d'enjudiciament civil espanyola, amb la figura de l'*administració per a pagament*, regulada en els art. 676 a 680.

3. Obligacions que originen el dret de retenció

En relació amb la Llei de 1991, la novetat més important en l'àmbit de les obligacions que originen el dret de retenció és la consideració de les despeses útils, i no solament de les necessàries, com a una de les obligacions que permeten iniciar la retenció d'una cosa (art. 5.a LDRG). D'aquesta manera s'eviten possibles controvèrsies en un tema que a la pràctica pot resultar de difícil determinació, com és el de si una despesa s'ha de considerar com a necessària o útil; amb la nova Llei, el rescabament de qualsevol d'elles pot originar el dret de retenció.

4. Realització del valor de la garantia

La LDRG, en els art. 7, 8 i 19, ha modificat alguns aspectes de la regulació de

la subhasta notarial, amb la finalitat de fer-la més operativa.

Sens dubte, però, la novetat més important que ha introduït la LDRG en el tema de la realització del valor de la garantia és la possibilitat d'alienació directa, tant en el cas de la penyora, com en el del dret de retenció, com en el de l'anticresi. La possibilitat de realitzar la garantia mitjançant l'alienació directa constitueix un avenç important, que fa més àgil i operativa l'efectivitat de la garantia. La LDRG ha adoptat aquest sistema com a alternativa prèvia a l'execució notarial i preveu que l'alienació pugui ser feta pel retenidor, pel propietari o per una persona o entitat especialitzada. L'únic requisit, en benefici de la transparència i la seguretat de la realització de la garantia, és que l'acord d'alienació directa s'ha d'estipular en escriptura pública, en la qual han de figurar els criteris d'aquesta alienació. L'acord ha de ser notificat als titulars coneguts de drets reals que no s'extingeixin com a conseqüència de l'alienació (per exemple, el cas en què la cosa retinguda estigués prèviament pignorada).

5. La retenció de béns mobles de poc valor

El *rodatge* de la Llei de 1991 va posar de manifest que, en el cas dels béns mobles de poc valor, la posada en pràctica del dret de retenció era, si bé tècnicament possible, inviable a la pràctica, a causa de la desproporció existent entre els costos de constitució i execució i el valor de la cosa. En la pràctica, el qui reparava un petit electrodomèstic, un llotge o un altre objecte de poc valor, no podia accedir a la garantia del dret de retenció. La situació s'agreujava, a més, pel fet que si els béns reparats no eren

recollits pel seu propietari, qui havia fet la reparació no tenia mecanismes jurídics senzills i operatius, no solament per cobrar el seu crèdit, sinó ni tan sols per poder-se deslliurar materialment de l'objecte reparat.

Per aquest motiu, la LDRG ha tingut un interès especial a donar una solució al problema que hem plantejat. El seu art. 10 estableix un mecanisme alternatiu de constitució de la retenció per als béns mobles de valor inferior a 500 €, basat en criteris de simplicitat sense, però, minvar la seguretat jurídica de les persones que intervenen en la relació jurídica. A més de la constitució, la operativitat del dret de retenció també es veu agilitada, i es permet al retenidor disposar lliurement de la cosa, llevat del cas que constin degudament inscrites limitacions de la facultat de disposició.

A banda del valor inferior a 500 €, el segon element del supòsit de fet que permet donar lloc a aquesta modalitat de dret de retenció és que neixi com a garantia del pagament de la retribució de l'activitat realitzada en la cosa. La principal diferència amb el cas general de l'art. 5 de la LDRG és que no s'exigeix que hi hagi un pressupost acceptat. Aquesta no-exigència s'adequa a l'objecte de la norma, les petites reparacions en què normalment no es demana un pressupost, en el sentit més formal del terme.

El dret de retenció de béns mobles de poc valor es constitueix amb l'únic requisit de la notificació al deutor i al propietari, si fos un altre, feta per burofax, per correu certificat amb acusament de recepció o per qualsevol altre mitjà que n'acrediti fefaentment la recepció.

La realització de la garantia també és molt senzilla: un cop transcorregut un mes de la notificació sense que el deutor ni el propietari de la cosa hagin pagat el deute o s'hagin oposat fefaentment a la

retenció, el retenidor pot disposar lliurement de la cosa. Aquest mecanisme d'execució del dret de retenció es justifica pel seu fonament, que és el desinterès que el propietari té en la cosa. En moltes ocasions podríem simplement qualificar l'objecte retingut com una *cosa oblidada*.

La Llei permet, per tant, l'exercici en interès propi d'una titularitat aliena, que es funda en una presumpció del desinterès per la cosa. No es tracta que el retenidor adquireixi la propietat de la cosa, sinó d'atribuir-li *ex lege* un poder de disposició sobre una cosa aliena. Es tracta d'un poder de disposició tant en sentit jurídic (el retenidor pot alienar el bé retingut tant a títol oneros com a títol gratuït) com en sentit material (el retenidor pot llençar aquell bé que considera invendible).

Com a mesura de protecció de tercers, l'art. 10 de la LDRG preveu la subsistència de les càrregues preexistents i especifica que l'execució només és possible si no consten degudament inscrites al corresponent Registre limitacions a la facultat de disposició o reserves de domini.

6. Supressió del principi d'especialitat a la penyora

L'art. 15 de la nova Llei suprimeix el principi d'especialitat a la penyora. En aquest sentit, quan els objectes donats en penyora siguin més d'un, el deutor (o, en el cas que sigui diferent, el propietari) i el creditor poden fixar la part de crèdit que cadascun d'ells garanteix; en aquest cas, s'entenen constituïts tants drets de penyora com objectes hi hagi.

Aquesta novetat, en relació amb la Llei de 1991, es justifica pel fet que en un sistema de publicitat que es basa

principalment en la possessió (i, de manera secundària, en l'existència d'un instrument públic, d'acord amb l'art. 12.2 de la LDRG), el principi d'especialitat pot ser de difícil concreció a la pràctica. En aquest sentit, la distribució de responsabilitat entre els diferents objectes donats en penyora ha de ser merament voluntària, en comptes de venir imposada per la Llei. De totes maneres, si es procedeix a determinar la part de crèdit que cadascun dels objectes garanteix, això no afecta el dret de crèdit, que continua essent únic; per tant, tan sols es produeix una distribució de responsabilitat entre les diverses garanties existents, a conseqüència de l'existència d'una pluralitat d'objectes.

7. Principi de subrogació real

L'art. 17 de la LDRG introdueix, en relació amb la Llei de 1991, el principi de subrogació real a la penyora, amb la finalitat de resoldre la qüestió relativa als crèdits pignorats, el venciment o el pagament dels quals es produeix abans que el venciment del crèdit garantit amb penyora. En concret, si l'objecte de la penyora és un dret de crèdit i aquest resulta pagat abans del venciment del crèdit garantit amb la penyora, la garantia recau sobre l'objecte rebut com a conseqüència del pagament.

Pedro del Pozo

Llei 21/2002, de 5 de juliol, de setena modificació de la Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya (DOGC núm. 3678, de 16 de juliol).

En el camp de la reforma i flexibilització de la cooperació municipal, així com d'altres modificacions menors, destaca la Llei 21/2002. Aquesta Llei incorpora diverses de les propostes formulades dos anys abans en l'Informe de la Comissió d'Experts sobre Organització Territorial, que en un primer moment no havien estat ben acollides per la majoria governant, i regula també noves figures jurídiques que tenen per objecte apropar l'Administració als ciutadans i facilitar la gestió dels serveis als municipis.

Tal com destaca el preàmbul de la mateixa Llei, es dona rang legal al principi de subsidiarietat, segons el qual cal procurar que les competències s'atribueixin, de manera preferent, a les autoritats més pròximes als ciutadans. Estableix l'obligació de sotmetre a consulta

dels veïns dels municipis afectats els expedients d'agregació total i de fusió de municipis. Estableix també l'obligació de constituir comissions de govern als municipis de més de cinc mil habitants i als que siguin capital de comarca. Amplia les competències dels municipis així com dels alcaldes, d'acord amb el que estableix la normativa sectorial i atenent l'aparició de noves demandes dels ciutadans.

La Llei amplia les competències que poden ser assumides per les entitats municipals descentralitzades, introdueix modificacions amb relació a l'acord de constitució d'aquestes entitats i a la composició de la junta de veïns. Incidentalment, en el marc de la modificació, s'adapta la regulació del padró municipal a les modificacions introduïdes per la Llei de l'Estat 4/1996, per la

qual es modifica la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, amb relació al padró municipal.

Entre els aspectes més relacionats amb l'enfortiment de les relacions de cooperació municipal, la Llei 21/2002 efectua una nova regulació de les mancomunitats de municipis, d'acord amb els suggeriments de l'Informe de la Comissió d'Experts, als efectes de flexibilitzar i facilitar-ne la constitució i el funcionament, amb la finalitat última de promoure l'agrupació de municipis per prestar serveis en comú.

Entre les novetats del seu règim destaca la previsió expressa que els municipis associats puguin atribuir a les mancomunitats la potestat sancionadora, aspecte discutit fins a aquesta data. En realitat, és expressió del fet que les mancomunitats haurien de poder exercir totes les potestats públiques que corresponen als municipis agrupats. La mancomunitat no és només una forma de gestió associada de serveis públics, en el sentit merament prestacional, ja que els serveis poden requerir normalment l'exercici de funcions d'autoritat.

Amb l'objectiu reiterat de dotar de més instruments els municipis, sobretot els petits i mitjans, i per facilitar-los la gestió i execució de tasques comunes, es crea la nova figura de les comunitats de municipis, enteses com unes agrupacions sense personalitat jurídica, els acords de les quals vinculen tots els municipis agrupats. La Llei estableix un sistema àgil i senzill tant per a la constitució com per al funcionament d'aquestes comunitats, de manera que la seva creació no comporti obstacles innecessaris per exercir en comú la funció de què es tracti. Així mateix, es mantenen totes les garanties

davant de tercers en establir que tots i cada un dels municipis agrupats responen dels acords de la comunitat. Per fer-se una idea justa d'aquesta nova tècnica de cooperació intermunicipal, se'n sintetitza a continuació el règim jurídic.

Els municipis, per gestionar i executar tasques i funcions comunes, poden associar-se amb altres municipis i crear una comunitat de municipis, la qual pot tenir caràcter temporal o bé indefinit. Les comunitats de municipis no tenen personalitat jurídica pròpia. Això no obstant, els acords que adopten vinculen tots els municipis agrupats i tenen eficàcia davant de tercers, com si fossin adoptats per tots i cada un dels municipis que integren la comunitat. Les comunitats de municipis es regeixen per allò establert en la Llei, pels convenis respectius i, supletòriament, per la normativa de règim local. Per formar una comunitat de municipis no és indispensable que els municipis pertanyin a la mateixa comarca, ni que existeixi continuïtat territorial entre ells, si no ho requereix la naturalesa de la finalitat que es pretén dur a terme. L'objecte de la comunitat de municipis ha d'estar sempre determinat.

El projecte de conveni de la comunitat de municipis ha d'establir i regular els aspectes necessaris per al seu funcionament, en especial els següents: *a)* Els municipis que comprèn. *b)* L'objecte, la denominació i les finalitats de la comunitat. *c)* El municipi on té el domicili la comunitat i es guarda el llibre d'actes. *d)* Els drets i els deures dels municipis agrupats. *e)* La relació de les competències que es confereixen a la comunitat per exercir les funcions que li corresponen. *f)* Els òrgans de la comunitat, amb referència al procediment de designació i de cessació, a la composició, a les fun-

cions, i al règim de funcionament i d'adopció d'acords. g) Els recursos financers, les aportacions i els compromisos dels municipis que integren la comunitat. h) El termini de durada i els supòsits i el procediment de dissolució i liquidació de la comunitat. i) Les condicions per a la incorporació de nous membres a la comunitat i per a la separació d'algun dels municipis que la integren.

En el marc del regulat al corresponent conveni, corresponen a la comunitat de municipis totes les competències, les potestats i les funcions que li atribueixen els municipis agrupats. Com s'ha dit, tots els municipis agrupats responen de manera solidària dels acords adoptats pels òrgans de la comunitat.

Quant als òrgans de la comunitat de municipis, han de ser representatius dels ajuntaments que la constitueixen, i són òrgans necessaris de la comunitat de municipis el president o la presidenta i el consell, en el qual han d'estar representats tots els ajuntaments dels municipis agrupats, i és l'òrgan màxim de govern. El president o la presidenta de la comunitat és designat pel ple del consell, d'entre els alcaldes dels municipis que la constitueixen.

La comunitat ha de comptar amb una secció pròpia en el pressupost de cada un dels ajuntaments integrants, la qual està gestionada per la comunitat. L'autorització i la disposició de la despesa corren a càrrec del consell i del president o la presidenta, en funció de la distribució de competències establertes pel conveni de la comunitat. El consell de la comunitat ha de presentar anualment una memòria i un compte de la gestió del servei, sense perjudici del que estableix

la legislació de finances locals. L'exercici de la funció interventora, de control financer i d'eficàcia del servei correspon, d'acord amb el que estableix la legislació de finances locals, a l'interventor o la interventora de l'ajuntament on rau el domicili de la comunitat. El mateix succeeix amb la funció de secretaria, que, això no obstant, pot estar delegada en el secretari d'un altre municipi associat.

Aquesta regulació d'un mecanisme de cooperació més àgil i flexible té inspiracions clares en la legislació francesa* i italiana —estatal i regional— apareguda a partir de 1999 i no deixa d'oferir un caràcter experimental, de manera que s'haurà d'esperar a la praxi seguida per detectar els àmbits idonis de la seva aplicació, ja sigui per matèries o sectors, dimensions, etc. En tot cas, el règim jurídic planteja qüestions suggeridores: s'estableixen uns òrgans que no pertanyen a cap persona jurídica; es regula una forma d'activitat més que no pas una estructura organitzativa; s'incorporen les tècniques d'utilització de serveis d'un ens a favor d'altres, etc.

La Llei catalana 21/2002, en fi, encarrega al Govern fomentar la constitució de les mancomunitats i les comunitats de municipis, per a la qual cosa estableix que el Fons de Cooperació Local de Catalunya reservi un percentatge de la participació dels municipis en els ingressos de la Generalitat, per distribuir entre mancomunitats i comunitats de municipis. Així mateix, estableix que el Pla d'inversions locals de Catalunya ha de prioritzar els projectes presentats per les agrupacions de municipis esmentades.

Tomàs Font

*Nota de l'editor: sobre aquesta qüestió, la revista *Autonomies* va publicar l'article de G. Marcou, «Desenvolupament urbà i govern urbà multinivell. L'experiència francesa», en el núm. 27, desembre de 2001, pàg. 77-91.

Llei 26/2002, de 28 de novembre, de modificació de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, en relació amb l'afiliació sindical dels membres del Cos de Mossos d'Esquadra (DOGC núm. 3776, de 5 de desembre).

Com és conegut, l'art. 28 de la Constitució després de proclamar el dret a la lliure sindicació estableix que la llei pot limitar o exceptuar l'exercici d'aquest dret a les forces o als instituts armats. En un mateix sentit, els convenis de l'OIT núm. 87, sobre la llibertat sindical i la protecció del dret de sindicació de 1948 (ratificat per l'Estat espanyol el 20 d'abril de 1977), i núm. 151, sobre les relacions de treball a l'Administració pública de 1978 (ratificat el 18 de setembre de 1984), es remeten a la legislació de cada estat per determinar fins a quin punt les garanties establertes en aquests convenis són aplicables a les forces armades i a la policia, la qual cosa implica una posició neutral en relació amb els criteris d'oportunitat que en cada cas pugui tenir el legislador.

D'acord amb això, l'art. 18 de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, va limitar el dret de sindicació al cos nacional de policia, els membres del qual només poden afiliar-se a organitzacions sindicals formades exclusivament per membres del propi cos, sense que les esmentades organitzacions es puguin federar o confederar amb altres que, al seu torn, no estiguin integrades exclusivament per membres del dit cos.

La Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra va fer seva la regulació estatal amb una remissió expressa als art. 18.2, 19, 20, 21, 22 i 24 de la Llei orgànica 2/1986 per regular el dret de sindicació dels membres del Cos de Mossos d'Esquadra, creant al mateix temps dins la Direcció General de Seguretat Ciutada-

na un Registre especial d'organitzacions sindicals de la Policia Autònoma de Catalunya. Aquesta opció fou força criticada i l'any 1998, durant la cinquena legislatura, es presentaren dues proposicions de llei que pretenien permetre la lliure afiliació sindical dels membres del Cos de Mossos d'Esquadra, tot argumentant la manca de justificació d'una norma que restringia i limitava un dret constitucional. Ambdues proposicions foren rebutjades, la qual cosa no fou obstacle perquè, a l'inici de la sisena legislatura, es tornessin a presentar. Durant el debat d'aquestes, el Govern, per mitjà del grup de la majoria, es va comprometre a donar la seva conformitat a una proposició no de llei que reclamava la modificació del marc legal vigent a fi de garantir la lliure afiliació dels membres del Cos de Mossos d'Esquadra a sindicats interprofessionals. Els grups proponentes varen retirar llurs propostes i, posteriorment, la Comissió de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana del Parlament va adoptar la Resolució 711/VI, de 10 de maig de 2001, del Parlament de Catalunya, sobre la lliure afiliació dels agents de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra als sindicats interprofessionals, mitjançant la qual s'instà el Govern a presentar una iniciativa legislativa que permetés modificar el marc legal establert pels art. 49 i 50 de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, i per la disposició addicional dissetena del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en

matèria de funció pública, a fi de garantir el dret dels membres del Cos de Mossos d'Esquadra a la lliure afiliació als sindicats interprofessionals.

Com a resultat d'aquest procés el Govern aprovà el projecte corresponent el desembre de 2001, i la seva tramitació parlamentària es prolongà durant gairebé tot l'any 2002. El resultat és la Llei 26/2002, de 28 de novembre, de modificació de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, en relació amb l'afiliació sindical dels membres del Cos de Mossos d'Esquadra, la qual s'estructura en tres articles, una disposició transitòria, una de derogatòria i dues de finals.

L'art. 1 modifica l'art. 49 de la Llei 10/1994 en suprimir la remissió a la Llei orgànica 2/1986. L'art. 2 modifica l'art. 50 de la Llei 10/1994, i elimina les limitacions a la lliure constitució de sindicats, i remet a la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical. L'art. 3 modifica l'art. 51 de la Llei 10/1994, i atorga el dret de disposar de locals en les dependències de l'Administració a organitzacions sindicals amb representació

en el Cos de Mossos d'Esquadra, independentment del caràcter interprofessional o no. La disposició derogatòria deroga la disposició addicional dissetena del Decret legislatiu 1/1997, que regulava el Registre especial d'organitzacions sindicals. La disposició transitòria estableix la vigència dels efectes derivats del dipòsit i la inscripció dels estatuts en el Registre Especial de les organitzacions regulades per l'anterior normativa mentre no es dipositin i inscrivin en l'oficina corresponent del Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme, la qual cosa s'ha de fer abans de la convocatòria de noves eleccions sindicals, per dur a terme les quals la disposició final primera obliga el Govern a iniciar la negociació amb les organitzacions sindicals per modificar les disposicions reglamentàries que en permetin la convocatòria. La mateixa disposició final primera faculta el Govern al desplegament reglamentari de la Llei i la disposició final segona n'estableix l'entrada en vigor.

Pere Sol

Llei 28/2002, de 30 de desembre, de creació de l'Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i Aran (DOGC núm. 3801, de 16 de gener de 2003).

La Llei 28/2002, de 31 de desembre, duu a terme la creació de l'Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i Aran. D'acord amb l'Informe de la Comissió d'Experts sobre organització territorial de l'any 2000, aquests territoris constitueixen una unitat territorial amb especificitat pròpia que, encara que sense justificar la creació d'un ens propi de caràcter territorial, d'àmbit supracomarcal, requereix d'una organit-

zació específica per promoure i canalitzar les iniciatives de desenvolupament integral.

De manera semblant al que es va establir per a les comarques de l'Ebre, també respecte de l'Alt Pirineu i Aran es crea un organisme autònom de caràcter administratiu, amb un fort component participatiu de les entitats locals i ciutadanes, i amb àmplies funcions en totes les polítiques que afectin el desenvol-

pament de la zona. Res no impedeix preveure que la posada en marxa d'aquest organisme, en facilitar l'articulació i la consciència territorial, pugui ser un primer pas cap a la consolidació d'un àmbit territorial propi que en un futur

pugui donar peu a una entitat local de caràcter territorial supracomarcal, dins d'un procés més general de reforma de l'organització avui provincial.

Tomàs Font

Llei 29/2002, de 30 de desembre, del Codi civil de Catalunya (DOGC núm. 3798, de 13 de gener de 2003).

1. L'objecte de la Llei

La Llei 29/2002, de 30 de desembre, és la primera llei del Codi civil de Catalunya (amb algunes diferències notables respecte del projecte de llei, publicat al BOPA núm. 280, de 8 d'abril de 2002).

L'objecte de la Llei és doble (art. 1): d'una banda, establir l'estructura i la sistemàtica del Codi civil de Catalunya i, de l'altra, aprovar-ne el Llibre primer.

La regulació corresponent a cadascun d'aquests dos aspectes té uns moments diferents d'entrada en vigor.

Tal com determina la disposició final primera, la part de la Llei que estableix l'estructura i la sistemàtica del Codi entra en vigor als vint dies després de publicar-se (d'acord amb l'art. 33.2 EAC i els art. 41, 42 i 61.a de la Llei 3/1983, de 23 de març, sobre el Parlament, el president i el Consell Executiu de la Generalitat). En canvi, la part que aprova el llibre primer (amb la corresponent disposició de substitució dels art. 1, 2, 3 i 344 i les disposicions finals segona i quarta de la Compilació, segons el Decret legislatiu 1/1984) no entrarà en vigor fins a l'1 de gener de 2004.

Aquesta *vacatio legis* de gairebé un any es pot explicar, probablement, per la significació de la nova regulació de la prescripció i la caducitat, especialment amb les modificacions dels terminis de

prescripció, i per la conveniència de fixar en un moment precís com és l'inici d'un any (en el mateix sentit que el legislador del Codi civil alemany) l'adequació del còmput dels terminis establerts per la nova regulació.

En aquest sentit, la disposició transitòria única determina l'aplicació immediata de la nova Llei, a partir del moment de l'entrada en vigor, però amb unes excepcions que condueixen a aplicar en cada cas el termini més curt de prescripció o de caducitat.

2. L'estructura i la sistemàtica del Codi civil

L'estructura i la sistemàtica del Codi, tal com s'explica extensament en el preàmbul de la Llei, es formulen sota la idea d'un *codi obert*, és a dir, de formació successiva (en el mateix sentit que el legislador del Codi civil neerlandès), i de manera que ha de possibilitar la incorporació de les lleis civils vigents, les seves modificacions i les noves necessitats de regulació (art. 6).

El Codi es divideix en sis llibres (art. 3) i té una numeració discontinua dels articles, per tal de facilitar les modificacions o les incorporacions i d'indicar la ubicació sistemàtica corresponent en el text legal (art. 5).

Es tracta d'una Llei important, que crea el Codi civil de Catalunya i que dissenya un procediment adequat a la situació normativa civil actual de Catalunya, el qual ha de permetre la fixació i el desenvolupament de l'àmbit civil de l'ordenament jurídic de Catalunya.

Efectivament, convenia un *instrument legal* que, d'una banda, permetés la reunificació i la sistematització de l'altament dispersa legislació civil catalana actualment vigent, continguda en una compilació, dos codis (el de successions i el de família) i una vintena de lleis especials en matèria de persona i de dret patrimonial i, d'altra banda, que assegurés l'exercici de la competència legislativa pròpia en matèria civil, tenint en compte la incorporació de la normativa europea corresponent.

Es podria qüestionar, conceptualment, si aquest *instrument legal* es pot qualificar de *codi* o s'ha de considerar, merament, com una *lei general civil*, a manera de recopilació.

Si es parteix de la idea codificadora estatal decimonònica, i si s'entén per *codi*, en sentit estricte, un únic text legal, com a sistema normatiu de «tota la matèria civil», complet, estructurat i autointegrat sobre la base de la funció normativa i informadora dels principis generals del dret, obtinguts per mitjà de l'analogia jurídica, no es podria considerar *codi* pel fet que serà sempre incomplet, atès que la matèria civil de competència legislativa exclusiva de la Generalitat de Catalunya està limitada constitucionalment (art. 149.1.8 CE, però també art. 149.1.1, 149.1.2, 149.1.6 i 149.1.9 CE) i, llavors, s'hauria de qualificar de *lei general civil*, pel fet que es limita a recopilar diverses institucions civils, encara que ordenades sistemàticament.

Ara bé, si es considera que és, també, un *codi* la regulació unitària d'una «part

de la matèria civil» (tal com ha passat amb el *codi* de successions o el *codi* de família de Catalunya, malgrat que es puguin configurar, contràriament, com a *lleis especials* per raó de la matèria objecte de regulació), es pot qualificar, igualment, com a *Codi civil de Catalunya* la regulació unitària de la part de matèria civil que és de competència legislativa exclusiva de la Generalitat de Catalunya.

La completesa d'aquest *codi*, encara que parcial des del punt de vista de tota la matèria civil, s'aconseguirà quan l'exercici de la competència legislativa esgoti la matèria civil pròpia i, d'aquesta manera, sigui innecessària l'aplicació supletòria del dret civil estatal (disposició transitòria segona EAC). D'altra banda, aquesta completesa requereix la delimitació clara de l'àmbit competencial propi de la Generalitat de Catalunya, ja que depèn de la interpretació que faci el Tribunal Constitucional de les normes competencials, perquè, de moment i de manera excessivament restrictiva, aquesta interpretació està fixada fonamentalment per les sentències 88/1993, de 12 de març, i 156/1993, de 6 de maig, sota la idea aparentment expansiva de les «institucions connexes».

3. L'aprovació del Llibre primer del Codi civil

El Llibre primer, amb la rúbrica «disposicions generals», conté dos títols, dedicats, respectivament, a formular unes disposicions preliminars i a regular la prescripció i la caducitat.

Amb aquesta incorporació de la prescripció i la caducitat, juntament amb l'estructuració com un Llibre primer, sembla que es pretengui superar la idea de *títol preliminar* (característica pròpia

de la divisió interna del Codi civil espanyol) i acostar-se més a una concepció de *part general*; superació que, realment, s'hauria aconseguit si en aquest llibre primer s'hagués inclòs la regulació d'altres aspectes generals del Codi.

Certament, però, en el títol I del Llibre primer es regulen aspectes típics d'un títol preliminar.

3.1. *Les disposicions preliminars*

En el títol I es regulen, doncs, les fonts del dret, la interpretació i la integració, com també els principis d'aplicació de les normes (no s'hi regulen, en canvi i a diferència del projecte de llei, ni la computació del temps, ni l'entrada en vigor de les lleis).

Pot resultar qüestionable que en un Codi civil actual i modern, amb una situació jurídica en la qual hi ha en vigor una Constitució i un Estatut d'autonomia, que ja contenen les normes relatives a la vigència, la interpretació i l'aplicació de les lleis, es reproduïxin, precisament com a disposicions preliminars, algunes d'aquelles normes constitucionals i estatutàries.

Això no obstant, l'evolució històrica de la subsistència del dret civil català enfront del Codi civil espanyol uniformador de 1889, de la coexistència d'ordenaments civils a l'Estat espanyol i de la relació entre l'ordenament jurídic català i estatal pot haver fet aconsellable de mantenir en el nou Codi les normes que ja contenia la Compilació del dret civil de Catalunya, segons el Decret legislatiu 1/1984, encara que impliqui novament la reiteració en el Codi d'aquelles normes constitucionals i estatutàries. Es conserven, doncs, la majoria de les regles dels art. 1, 2 i 3 i de les disposicions finals segona i quarta de la Compilació,

que, al seu torn, eren la reproducció de les dels art. 7 i 26 EAC (mentre que ni abans ni ara no s'hi han incorporat les de l'art. 33.2 EAC).

La determinació del sistema de fonts (art. 111.1), regulat per primera vegada i que és clarament de competència legislativa de la Generalitat de Catalunya segons l'art. 26.3 EAC, prioritza la llei i estableix, com a normes defectives, respectivament, el costum i els principis generals del dret propi. El costum té un doble tractament, com a norma general i com a dret local propi d'algunes poblacions o territoris (art. 111.3.2 i 4). Els principis generals continuen fent la doble funció de control de la tradició jurídica catalana com a element d'integració (art. 111.2) i de control de l'aplicació del dret estatal supletori (art. 111.5).

En relació amb la interpretació i la integració, es manté el recurs a la tradició jurídica catalana (art. 111.2, que incorpora l'art. 1.2 de la Compilació) i, respecte de la interpretació, s'inclou la jurisprudència civil, tant del Tribunal de Cassació republicà com del Tribunal Superior actual (en el mateix sentit que la disposició final segona de la Compilació), de manera que, a més, es poden al·legar com a *doctrina jurisprudencial* per fonamentar un recurs de cassació, d'acord amb l'art. 477.3 LEC.

En l'aplicació de les disposicions del dret civil català es parteix del principi de territorialitat (art. 111.3, que incorpora l'art. 7.1 EAC i els art. 2 i 3 de la Compilació, tot i que les regles de subjecció al dret civil català inherents al veïnatge administratiu han perdut molt significat, atès que l'adquisició de la nacionalitat espanyola ha de comportar l'opció d'un determinat veïnatge civil, d'acord amb l'art. 15 del Codi civil espanyol, segons la Llei 18/1990, de 17 de desem-

bre) i es conserven les regles de preferència del dret civil propi i de supletorietat eventual i condicionada del dret civil estatal (art. 111.5, que incorpora l'art. 1.1 i la disposició final quarta de la Compilació).

Aquest sistema normatiu relatiu a les fonts i a la integració (que prové essencialment de la modificació de la Compilació de 1984 per adequar-la a la Constitució de 1978 i que avui es consolida) fa que les disposicions del Codi Civil constitueixin el dret comú a Catalunya, de manera que s'han d'aplicar supletòriament a les altres lleis de l'ordenament jurídic català (art. 111.4). Això implica que el Codi civil és el dret comú en l'àmbit de l'ordenament jurídic de Catalunya, tal com ja ho va afirmar de la Compilació la STS de 28 de juny de 1968, i que el dret civil català no es pot considerar un dret especial en relació amb un dret comú estatal, tot i que aquesta és una convicció molt arrelada encara, la qual sembla partir d'una lectura de la Constitució de 1978 vigent fonamentada en una concepció de la coexistència dels diversos ordenaments jurídics territorials ja superada i basada en els postulats d'excepcionalitat apendicular de l'art. 12 del Codi civil espanyol de 1889.

D'altra banda, com a disposicions preliminars, s'hi inclouen els principis següents: de disponibilitat, amb la denominació de llibertat civil (art. 111.6), que permet l'exclusió voluntària de la llei, la renúncia i el pacte en contra, quan es tracta de normes dispositives i sempre sense perjudici de tercer; de bona fe i d'honradesa en els tractes (art. 111.7), que determina el capteniment que ha de regir l'actuació de la persona tant en l'àmbit de l'exercici dels drets subjectius com en l'àmbit contractual i que es deriva dels principis de dret con-

tractual europeu, coneguts com a «Principis Lando»; i d'equitat (art. 111.9), tot i que les resolucions judicials només s'hi poden fonamentar exclusivament en els casos en què la Llei ho permeti expressament; com també, de manera destacable, la formulació general de la vinculació de la persona als actes propis (art. 111.8), la qual tenia una aplicació específica en els art. 1.1 i 35.4 del Codi de successions.

3.2. *La prescripció i la caducitat*

Com a desplegament de l'art. 344 de la Compilació i dels molts articles relatius a la caducitat en la legislació civil catalana vigent, el títol II del Llibre primer regula la prescripció i la caducitat.

Aquesta regulació, malgrat la deficiència en algun aspecte com pot ser el cas del còmput dels terminis (art. 121.3 i 122.5) o la redacció d'algun precepte, té la missió sempre difícil de diferenciar i sistematitzar els supòsits de prescripció i de caducitat (art. 121.1 i 122.1), sobre la base dels conceptes de *pretensió*, com a dret a reclamar a una altra persona una acció o una omissió en relació amb drets disposables (concepte derivat del dret civil alemany), i de *poder de configuració jurídica*, com a facultat l'exercici de la qual modifica la realitat jurídica i que té una durada prefixada i no necessita l'actuació d'una altra persona (tal com s'expliquen en l'art. 121.1, final i en l'apartat III, cinquè del preàmbul de la Llei).

D'altra banda, els aspectes més remarcables de la nova regulació se centren en la possibilitat de modificar voluntàriament els terminis de prescripció, encara que amb certes limitacions (art. 121.3); l'escurçament i la uniformització dels terminis de pres-

cripció (art. 121.20, 121.21 i 121.22); la fixació del dia inicial del termini de prescripció en el moment en què, nascuda la pretensió, es coneguïn o s'hagin pogut conèixer les circumstàncies que fonamenten la pretensió i la persona legitimada passivament (art. 121.23 i 122.5); l'establiment d'un termini de preclusió de trenta anys per a tota pretensió o acció (art. 121.24 i 122.5); la suspensió de la prescripció per causes objectives i subjectives (art. 121.15 i 121.16) i la suspensió de la caducitat, en la qual s'admet fins i tot la suspensió per acord exprés de les parts (art. 123.3); i, finalment, el règim jurídic subsidiari de la caducitat convencional (art. 122.4).

La Llei 29/2002 crea, doncs, el flamant Codi civil de Catalunya, com a nova tècnica legislativa, la qual ha de permetre la consolidació i la normalització del dret civil propi de Catalunya, de

cara al coneixement i a l'aplicació de les seves normes.

Això no obstant, l'objectiu d'aquesta Llei es pot veure frustrat en bona mesura si prospera el desproporcionat i excessiu Recurs d'inconstitucionalitat 2099/2003 (BOE núm. 132, de 3 de juny de 2003 i DOGC núm. 3899, de 5 de juny de 2003). En la interposició d'aquest recurs es va efectuar, a més, la invocació de suspensió de vigència de la llei (art. 161.2 CE), a diferència dels altres dos recursos recents en contra de les lleis civils catalanes 25/2001 i 19/2002; però, amb data de 29 d'octubre de 2003, s'ha conegut la resolució interlocutòria del Tribunal Constitucional en virtut de la qual es pronuncia favorablement per l'aixecament de la suspensió de vigència (art. 30, 34 i 77 LOTC).

Antoni Mirambell

Lleis promulgades entre gener i desembre de 2002.

Llei 1/2002, d'11 de març, tercera llei de modificació de la Llei 20/1985, de 25 de juliol, de prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència (DOGC núm. 3598, de 19 de març de 2002).

Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme (DOGC núm. 3600, de 21 de març; correcció d'errades DOGC núm. 3642, de 24 de maig, i DOGC núm. 3677, de 15 de juliol).

Llei 3/2002, de 22 de març, de quarta modificació de la Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya (DOGC núm. 3605, de 28 de març).

Llei 4/2002, de 5 d'abril, de mesures extraordinàries per finançar, especialment, les actuacions derivades de la pesta porcina clàssica i dels efectes de les gelades al sector de l'olivera (DOGC núm. 3614, de 12 d'abril).

Llei 5/2002, de 19 d'abril, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades (DOGC núm. 3625, de 29 d'abril).

Llei 6/2002, de 25 d'abril, de mesures relatives a la conciliació del treball amb la vida familiar del personal de les administracions públiques catalanes i de modificació dels art. 96 i 97 del Decret legislatiu 1/1997 (DOGC núm. 3626, de 30 d'abril).

Llei 7/2002, de 25 d'abril, de modificació de la *Llei 6/1984*, del 5 de març, de la Sindicatura de Comptes, modificada per la *Llei 15/1991*, de 4 de juliol (DOGC núm. 3627, de 2 de maig).

Llei 8/2002, de 27 de maig, de modificació de la *Llei 37/1991*, del 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció, i de regulació de l'atenció especial als adolescents amb conductes d'alt risc social (DOGC núm. 3648, de 3 de juny).

Llei 9/2002, de 27 de maig, de modificació de la *Llei 15/1997*, de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, per la qual s'introdueix una taxa per l'obtenció i l'expedició del títol de patró o patrona de moto nàutica (DOGC núm. 3648, de 3 de juny).

Llei 10/2002, de 27 de maig, sobre un torn especial de promoció interna de membres del cos auxiliar d'administració al cos administratiu (DOGC núm. 3647, de 31 de maig).

Llei 11/2002, de 27 de maig, de segona modificació de la *Llei 12/1993*, del 4 de novembre, de creació de l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre (DOGC núm. 3648, de 3 de juny).

Llei 12/2002, de 14 de juny, de transport per cable (DOGC núm. 3665, de 3 de juliol; correcció d'errades DOGC núm. 3682, de 22 de juliol).

Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya (DOGC núm. 3669, de 3 de juliol; correcció d'errades DOGC núm. 3739, de 14 d'octubre).

Llei 14/2002, de 27 de juny, de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació de Catalunya i el Consell General (DOGC núm. 3671, de 5 de juliol).

Llei 15/2002, de 27 de juny, d'ordenació vitivinícola (DOGC núm. 3673, de 9 de juliol; correcció d'errades DOGC núm. 3693, de 6 d'agost).

Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica (DOGC núm. 3675, d'11 de juliol).

Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya (DOGC núm. 3676, de 12 de juliol).

Llei 18/2002, de 5 de juliol, de cooperatives de Catalunya (DOGC núm. 3679, de 17 de juliol; correcció d'errades DOGC núm. 3882, de 13 de maig de 2003).

Llei 19/2002, de 5 de juliol, de drets reals de garantia (DOGC núm. 3679, de 17 de juliol).

Llei 20/2002, de 5 de juliol, de seguretat alimentària (DOGC núm. 3679, de 17 de juliol).

Llei 21/2002, de 5 de juliol, de setena modificació de la *Llei 8/1987*, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (DOGC núm. 3678, de 16 de juliol).

Llei 22/2002, de 12 de juliol, de confraries de pescadors de Catalunya (DOGC núm. 3684, de 24 de juliol).

Llei 23/2002, de 18 de novembre, d'adequació de procediments administra-

tius en relació amb el règim de silenci administratiu i el termini de resolució i notificació, i de primera modificació dels art. 81, 82 i 83 de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 3778, de 10 de desembre).

Llei 24/2002, de 18 de novembre, de creació de l'especialitat d'educació social en el Cos de diplomats de la Generalitat (DOGC núm. 3776, de 5 de desembre).

Llei 25/2002, de 25 de novembre, de mesures de suport al retorn dels catalans emigrats i llurs descendents, i de segona modificació de la Llei 18/1996 (DOGC núm. 3776, de 5 de desembre).

Llei 26/2002, de 28 de novembre, de modificació de la Llei 10/1994, de l'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat- Mossos d'Esquadra, en relació amb l'afiliació sindical dels membres del Cos de Mossos d'Esquadra (DOGC núm. 3776, de 5 de desembre).

Llei 27/2002, de 20 de desembre, sobre mesures legislatives per a regular les empreses d'inserció sociolaboral (DOGC núm. 3793, de 3 de gener de 2003).

Llei 28/2002, de 31 de desembre, de creació de l'Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i Aran (DOGC núm. 3801, de 16 de gener de 2003).

Llei 29/2002, de 30 de desembre. Primera llei del Codi civil de Catalunya (DOGC núm. 3798, de 13 de gener de 2003).

Llei 30/2002, de 30 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2003 (DOGC núm. 3791, de 31 de desembre).

Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives (DOGC núm. 3791, de 31 de desembre; correcció d'errades DOGC núm. 3805, de 22 de gener de 2003, DOGC núm. 3824, de 18 de febrer de 2003 i DOGC núm. 3855, d'1 d'abril de 2003).

2.2. DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura de Vicenç Aguado

Decret 352/2001, de 18 de desembre, sobre procediment administratiu aplicable a les instal·lacions d'energia solar fotovoltaica connectades a la xarxa elèctrica (DOGC núm. 3544, de 2 de gener de 2002. Correcció d'errada en el DOGC núm. 3548, de 8 de gener de 2002).

Una vegada executada la instal·lació, la persona titular o explotadora de la instal·lació fotovoltaica haurà de presentar, davant de l'Oficina de Gestió Unificada (OGU) territorialment competent, la Carpeta d'instal·lació solar fotovoltaica, a fi i efecte d'obtenir la condició d'instal·lació aollida al règim especial, l'autorització administrativa, l'autorització de posada en servei i la inscripció al Registre d'instal·lacions de producció en règim especial.

Decret 354/2001, de 18 de desembre, de transferència de competències de la Generalitat de Catalunya al Conselh Generau dera Val d'Aran en matèria de sanitat (DOGC núm. 3544, de 2 de gener de 2002).

Es traspassen al Conselh Generau dera Val d'Aran les funcions que es detallen a continuació: *a)* la gestió dels serveis i les prestacions del sistema sanitari públic a Era Val d'Aran, amb subjecció a la relació d'activitats que estableix l'apartat segon d'aquest article; *b)* la gestió i l'execució de les actuacions i els programes institucionals en matèria de pro-

moció i protecció de la salut, prevenció de la malaltia, assistència sanitària i sociosanitària i rehabilitació a Era Val d'Aran; *c)* la gestió i l'administració dels centres, els serveis i els establiments de protecció de la salut, i d'atenció sanitària i sociosanitària de naturalesa pública a Era Val d'Aran; *d)* l'establiment, la gestió i l'actualització d'acords, convenis i concerts per a la prestació, a Era Val d'Aran, dels serveis sanitaris transferits.

Decret 361/2001, de 18 de desembre, pel qual es regulen el funcionament i les activitats a desenvolupar per les estacions d'inspecció tècnica de vehicles (DOGC núm. 3544, de 2 de gener de 2002).

La inspecció tècnica de vehicles (ITV) a Catalunya la podran dur a terme, mitjançant autorització, totes aquelles persones individuals que, havent-la demanat, acreditin el compliment dels requisits que es determinen en el Reglament d'organització i funcionament del servei, annex a aquest decret. La inspecció tècnica de vehicles també podrà ser duta a terme per societats d'economia mixta, en les quals participi la Generalitat de Catalunya, en aquelles zones en les quals manqui l'activitat per part de persones individuals o en les quals així ho aconselli l'interès públic.

Decret 365/2001, de 24 de desembre, pel qual es regula la segona activitat en

els cossos penitenciaris (DOGC núm. 3544, de 2 de gener de 2002).

Els funcionaris dels grups de serveis penitenciaris dels cossos d'auxiliars tècnics, de tècnics especialistes i de diplomats que ocupin llocs de treball de servei interior i/o àrea mixta, o llocs de comandament de cap de servei, o cap de centre de servei interior, o cap d'unitat, tant de servei interior com d'àrea mixta, poden passar a ocupar llocs de treball de segona activitat en els mateixos serveis penitenciaris o en altres llocs homologats, d'acord amb el que estableix l'article 4, adequats al seu nivell de titulació, de formació i de coneixements, amb els requisits i les condicions que s'estableixen en aquest decret.

Decret 368/2001, de 18 de desembre, de transferència de competències de la Generalitat de Catalunya al Conselh Generau dera Val d'Aran en matèria de medi ambient (DOGC núm. 3546, de 4 de gener de 2002)

Es traspasa al Conselh Generau dera Val d'Aran l'exercici, dins el seu àmbit territorial, de les funcions següents: *a)* en matèria de protecció de la fauna, la gestió de la fauna piscícola i la gestió dels ecosistemes aquàtics continentals; *b)* en matèria d'espais protegits, la gestió conjunta dels espais del PEIN inclosos en el territori aranès que limiten amb el Parc Nacional d'Aigüestortes i Estany de Sant Maurici; *c)* en matèria de protecció dels animals, l'exercici de les funcions previstes per l'Administració de la Generalitat de Catalunya en la Llei 3/1988, de 4 de març, de protecció dels animals.

Es transfereix al Conselh Generau dera Val d'Aran l'exercici de la potestat sancionadora en les matèries següents: *a)* pesca fluvial; *b)* espais naturals; *c)* protecció dels animals; *d)* gossos consi-

derats potencialment perillosos, sens perjudici de les facultats de la Generalitat per delegar competències sancionadores als ajuntaments, d'acord amb el que estableix la Llei 10/1999, de 30 de juliol, sobre la tinença de gossos considerats potencialment perillosos, *e)* aprofitaments forestals. Aquesta competència comprèn la incoació, la instrucció i la resolució dels expedients sancionadors corresponents, incloses la imposició de les sancions i l'execució. El Conselh Generau dera Val d'Aran participarà en els òrgans tècnics especialitzats encarregats de formular les propostes de resolució i fer els informes que corresponen a l'Administració de la Generalitat de Catalunya en els supòsits d'autorització i llicència ambientals, previstos per la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental.

Decret 21/2002, de 22 de gener, sobre el règim electoral de les cambres oficials de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya (DOGC núm. 3568, de 5 de febrer).

Al llarg dels deu capítols, es regula el procediment electoral dels òrgans de govern de les cambres oficials de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya i la forma de provisió de les vacants que posteriorment puguin produir-se. El capítol I fixa el dret electoral, defineix els subjectes d'aquest dret i el seu exercici, així com els requisits que s'han de reunir per ser elegibles per sufragi dels/les electors/es; també preveu que el subjecte del dret desenvolupi l'activitat econòmica en diverses demarcacions camerals o en diversos grups, i regula que surti elegit en més d'una demarcació o grup. El capítol II es refereix a l'obertura del procés electoral com a inici del procés d'actualització del cens electoral, que s'ha d'es-

tractar segons el que estableix l'article 8 de la Llei 3/1993. S'estableix l'obligatorietat d'exposició pública del cens, així com el procediment de reclamacions. El capítol III regula els requisits d'informació i de la publicitat general que cal donar a la convocatòria d'eleccions, així com la informació que ha de constar a l'esmentada convocatòria. Es preveu un termini mínim de 50 dies entre la convocatòria i la data de les eleccions. El capítol IV regula la constitució, la composició i el funcionament de les juntes electorals.

Decret 22/2002, de 22 de gener, d'establiment i millora de les mesures per a la gestió dels recursos hídrics (DOGC núm. 3568, de 5 de febrer), modificat pel Decret 114/2002, de 2 d'abril (DOGC núm. 3616, de 16 d'abril), i pel Decret 153/2002, de 28 de maig (DOGC núm. 3652, de 7 de juny).

El decret estableix, entre d'altres, el règim de dotacions a derivar dels embassaments més greument afectats o la reutilització d'aigües depurades per al reg agrícola, i habilita l'Administració hidràulica de Catalunya per adoptar mesures excepcionals en casos concrets, amb la intensificació de les facultats d'intervenció i control dels aprofitaments hidràulics, i dels abocaments, i amb l'establiment de les condicions perquè, a sol·licitud de les entitats locals interessades, es puguin assolir unes dotacions mínimes d'aigua per a usos domèstics, i destina, a aquest efecte, aigües concedides per a altres usos. D'altra banda, aquest decret declara que no generen dret a indemnització, amb les excepcions que expressament s'hi preveuen, les mesures orientades a l'estalvi de l'aigua disponible i a l'optimització de la seva utilització, atès que tenen per objecte canalitzar l'esforç comú per fer

front a la situació de sequera, i que es produeix una modificació en els supòsits determinants de l'atorgament de les concessions, que en permet la revisió, d'acord amb l'article 65.1.a del Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües, revisió que no atorga, al concessionari, dret a ser indemnitzat. La modificació primera del decret estableix una sèrie de mesures, en relació amb el reg dels camps de golf, per tal d'assegurar els usos prioritaris, com ara el domèstic. La segona modificació del decret s'acompanya d'un conjunt d'actuacions de l'Agència Catalana de l'Aigua, tendents que hi hagi la quantitat d'aigua disponible per al reg agrícola que preveu el Decret 22/2002, de 22 de gener.

Decret 23/2002, de 22 de gener, pel qual es desenvolupa el procediment per a l'obtenció de llicències per a l'exercici de la publicitat dinàmica i els requisits per al seu exercici, i es regula la capacitat sancionadora en aquesta matèria (DOGC núm. 3568, de 5 de febrer), modificat parcialment pel Decret 249/2002, de 22 d'octubre (DOGC núm. 3752, de 31 d'octubre).

Aquest decret estableix els requisits per a l'obtenció de llicències per a l'exercici de la publicitat dinàmica; té en compte aspectes concrets de dues modalitats de publicitat dinàmica, la duta a terme mitjançant l'ús de vehicles i el repartiment domiciliari de publicitat, que, per les seves particularitats, requereixen un tractament específic, i determina els òrgans competents per a la imposició de sancions i l'adopció de mesures cautelars davant les infraccions que preveu la llei.

Decret 29/2002, de 5 de febrer, pel qual es regula la Comissió de Govern Local

de Catalunya (DOGC núm. 3573, de 12 de febrer).

La Comissió de Govern Local de Catalunya és l'òrgan permanent de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals, i està adscrita, orgànicament i funcionalment, al Departament de Governació i Relacions Institucionals.

Decret 31/2002, de 5 de febrer, pel qual s'estableix el règim d'admissió d'alumnat als centres docents públics, concertats o sufragats amb fons públics (DOGC núm. 3573, de 12 de febrer).

Aquest decret regula els processos d'admissió d'alumnes en els ensenyaments de règim general d'educació infantil, educació primària, educació secundària obligatòria, batxillerat i cicles formatius de formació professional, així com els de règim especial dels cicles formatius d'arts plàstiques i disseny, de conservatoris de música i dansa, i d'idiomes en les escoles oficials, o d'altres de règim especial, sufragats amb fons públics.

Decret 40/2002, de 5 de febrer, pel qual es modifica el Decret 48/1994, de 8 de febrer, sobre atribució de competències relatives al règim sancionador en matèria de transport ferroviari (DOGC núm. 3576, de 15 de febrer).

S'atribueixen a Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya les facultats d'instrucció dels expedients sancionadors, per infraccions de les persones usuàries, que siguin incoats en els termes previstos als articles 292 i 293 del Reglament de la Llei d'ordenació dels transports terrestres, aprovat pel Reial decret 1211/1990, de 28 de setembre, en les línies l'explotació de les quals té encomanada.

Decret 57/2002, de 19 de febrer, de modificació del Decret 257/1997, de 30 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 3584, de 27 de febrer).

El text introdueix diverses modificacions de caràcter organitzatiu. També habilita les unitats centrals del Gabinet Jurídic de la Generalitat per crear places de lletrats, les quals s'han de proveir amb funcionaris del grup A de l'escala general d'administració, llicenciats en dret, i estableix les correccions necessàries en la composició del tribunal, que la jurisprudència constitucional fa aconsellables.

Decret 59/2002, de 19 de febrer, d'aprovació del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, any 2002 (DOGC núm. 3584, de 27 de febrer).

S'aprova el pla amb els programes següents: *a)* Programa general; *b)* Programa específic d'acció territorial; *c)* Programa específic de nuclis agregats; *d)* Programa específic de cooperació municipal de la Diputació de Girona; *e)* Programa específic de la Diputació de Lleida; *f)* Programa específic d'acció municipal de la Diputació de Tarragona; *g)* Programa específic dels consells comarcals de l'àmbit territorial de Girona; *h)* Programa específic dels consells comarcals del Segrià i del Solsonès.

Decret 73/2002, de 19 de febrer, pel qual es regula la indicació dels preus dels productes oferts als consumidors i usuaris (DOGC núm. 3593, de 12 de març. Correcció d'errades en el DOGC núm. 3628, de 3 de maig).

El decret té per objecte regular la indicació del preu de venda i del preu per unitat de mesura dels productes que les persones que es dediquen al comerç ofe-

reixen a la població consumidora i usuària, a fi que aquest darrer col·lectiu estigui informat dels preus i pugui fer-ne una comparació. El contingut d'aquest decret afecta les persones que es dediquen al comerç, a l'àmbit interior de Catalunya, i ofereixen productes, en establiments comercials, a la població consumidora i usuària. Queden exclosos de l'àmbit d'aplicació d'aquesta disposició: *a)* els productes subministrats en ocasió d'una prestació de servei; *b)* les vendes en subhastes públiques, *c)* les antiguitats i obres d'art.

Decret 78/2002, de 5 de març, del Reglament de protecció del patrimoni arqueològic i paleontològic (DOGC núm. 3594, de 13 de març).

En el capítol preliminar es regulen l'àmbit d'aplicació i la inspecció. El capítol 1 regula les intervencions arqueològiques i paleontològiques, estiguin integrades o no en un projecte d'investigació, i distingeix, dins d'aquestes darreres, les intervencions preventives i les d'urgència. El capítol 2 regula el tractament de les restes arqueològiques o paleontològiques, i se centra, d'una banda, en el dipòsit de les restes extretes i, de l'altra, en el tractament de les restes no extretes, que pot consistir en la conservació *in situ*, en el trasllat o, en darrer extrem, en l'eliminació, i salvar-ne, en tot cas, els valors culturals. Finalment, el capítol 3 regula el control que ha de fer el Departament de Cultura de les actuacions que puguin afectar el patrimoni arqueològic, incloses les grans obres públiques, que s'han de sotmetre a un procés d'avaluació d'impacte ambiental.

Decret 80/2002, de 19 de febrer, regulador de les condicions per a la incineració de residus (DOGC núm. 3594, de 13 de març).

Aquest decret regula els aspectes relatius als sistemes de recuperació d'energia de què han de disposar les instal·lacions d'incineració de residus i en fixa el rendiment energètic mínim; estableix els requeriments aplicables a la gestió de les cendres resultants del procés d'incineració, i determina els valors límit d'emissió a l'atmosfera de metalls pesants, dioxines i furans per a aquest tipus d'instal·lacions.

Decret 83/2002, de 5 de març, pel qual es regulen els requisits i les condicions per a la participació de les associacions de protecció i defensa dels animals en el procediment sancionador (DOGC núm. 3595, de 14 de març).

Les associacions de protecció i defensa dels animals inscrites en el Registre d'associacions de protecció i defensa dels animals previst a l'article 39.2 de la Llei 3/1988, de 4 de març, de protecció dels animals, tenen la consideració d'interessades en els procediments sancionadors establerts per aquesta llei en els casos en què hagin formulat la denúncia corresponent o hagin formalitzat la compareixença en l'expedient sancionador.

Decret 84/2002, de 5 de febrer, de constitució del Consorci d'Educació de Barcelona (DOGC núm. 3595, de 14 de març).

El Consorci d'Educació de Barcelona és un ens públic de caràcter associatiu, creat per l'article 61.7 de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, integrat per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona, per a la gestió conjunta de les funcions, les activitats i els serveis en matèria educativa establerts en els articles 123 i 124 de la llei esmentada.

Decret 92/2002, de 5 de març, pel qual s'estableixen la tipologia i les condicions funcionals dels centres i serveis socio-sanitaris i se'n fixen les normes d'autorització (DOGC núm. 3597, de 18 de març).

Tots els centres i serveis socio-sanitaris queden subjectes a: *a)* l'autorització administrativa prèvia per a la seva creació, l'ampliació, la modificació, el trasllat o el tancament, d'acord amb la normativa que es dicti; *b)* la comprovació que, prèviament a l'obertura o posada en funcionament, compleixin les condicions i els requisits establerts, compliment que es certificarà mitjançant la corresponent acta d'inspecció; *c)* el registre i la catalogació; *d)* l'elaboració i comunicació, a l'Administració sanitària i social, de les informacions i estadístiques que se sol·licitin, les quals han d'incorporar la perspectiva de gènere; *e)* el compliment de les obligacions derivades del principi de solidaritat i la integració sanitària en casos d'emergència o de perill per a la salut pública, *f)* el control i la inspecció del compliment dels requisits establerts en aquest article, així com la sanció per les infraccions de la normativa vigent aplicable en cada cas.

Decret 97/2002, de 5 de març, sobre la targeta d'aparcament per a persones amb disminució i altres mesures adreçades a facilitar el desplaçament de les persones amb mobilitat reduïda (DOGC núm. 3602, de 25 de març).

Aquest decret té per objecte la regulació d'un conjunt de mesures adreçades a facilitar i millorar el desplaçament de les persones amb mobilitat reduïda, com també la regulació de les modalitats de la targeta d'aparcament per a persones amb disminució, per tal de facilitar-los la circulació, l'autonomia personal i la integració social i professional.

Decret 122/2002, de 16 d'abril, pel qual es despleguen alguns aspectes del Reglament del registre d'instal·ladors de telecomunicacions de Catalunya, se'n modifiquen alguns preceptes i es fixen models de documents (DOGC núm. 3626, de 30 d'abril).

Constitueix l'objecte d'aquest decret: *a)* determinar els mitjans tècnics apropiats de què han de disposar les empreses que sol·liciten la inscripció en el Registre d'instal·ladors de telecomunicacions de Catalunya; *b)* fixar el model de projecte tècnic que ha de precedir la instal·lació d'una infraestructura comuna de telecomunicacions als edificis per a la captació, adaptació i distribució dels senyals de radiodifusió, televisió i altres serveis de dades associats procedents d'emissions terrestres i de satèl·lit, així com per a l'accés al servei de telecomunicacions per cable; *c)* fixar el model d'instància per participar en la prova específica que permet la inscripció al Registre d'instal·ladors, *d)* aprovar el temari que ha de regir en la prova assenyalada a l'apartat anterior.

Decret 123/2002, de 16 d'abril, pel qual s'estableix l'ordenació general dels programes de garantia social a Catalunya (DOGC núm. 3627, de 2 de maig).

Els programes de garantia social són accions formatives, que realitza o autoritza el Departament d'Ensenyament, amb la finalitat de proporcionar als joves que finalitzen l'educació secundària obligatòria sense assolir-ne els objectius una formació bàsica i professional que els permeti incorporar-se a la vida activa o prosseguir els seus estudis en els diferents ensenyaments reglats i, especialment, en la formació professional específica de grau mitjà.

Decret 128/2002, de 30 d'abril, sobre la publicitat de les relacions de llocs de treball a l'Administració de la Generalitat (DOGC núm. 3636, de 15 de maig).

El Departament de Governació i Relacions Institucionals i el Departament de Sanitat i Seguretat Social faran públiques, trimestralment, a la pàgina d'Internet, corresponent de la Generalitat de Catalunya, les modificacions de les relacions de llocs de treball que aprovi el Govern o l'òrgan que ho tingui delegat. Així mateix, es publicarà, anualment, al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, la relació íntegra de llocs de treball, actualitzada amb les modificacions que s'hagin produït durant l'any immediatament anterior.

Decret 139/2002, de 14 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 1/2001, de 15 de març, de mediació familiar de Catalunya (DOGC núm. 3641, de 23 de maig. Correcció d'errades en el DOGC núm. 3867, de 17 d'abril de 2003).

El Reglament consta de vint-i-tres articles, estructurats en set capítols. Va precedit per una disposició addicional, dues disposicions transitòries i una disposició final. El capítol I regula el Registre de persones mediadores del Centre de Mediació Familiar de Catalunya i els registres dels col·legis professionals; el capítol II tracta de les persones mediadores; el capítol III detalla les sol·licituds per accedir a la mediació; el capítol IV regula el desenvolupament de la mediació; el capítol V conté disposicions relatives a la retribució de les persones mediadores; el capítol VI conté les normes deontològiques que han de regir la conducta de les persones mediadores, i el capítol VII recull el Registre especial de queixes i denúncies.

Decret 151/2002, de 28 de maig, pel qual s'aprova la modificació de determinats articles dels estatuts del Consorci autonòmic per a la coordinació del sistema metropolità de transport públic de l'àrea de Barcelona, Autoritat del Transport Metropolità, i es disposa la publicació del text íntegre dels estatuts (DOGC núm. 3652, de 7 de juny de 2002).

S'introdueixen canvis per tal d'incloure la representació en els òrgans de govern del Consorci dels municipis de les comarques de l'Alt Penedès, el Baix Llobregat, el Barcelonès, el Garraf, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental, que no formen part de l'Entitat Metropolitana del Transport.

Decret 152/2002, de 28 de maig, pel qual s'estableixen les condicions higienicosanitàries per a la prevenció i el control de la legionel·losi (DOGC núm. 3652, de 7 de juny).

Aquest decret es dicta en l'exercici de les competències atribuïdes a la Generalitat de Catalunya en matèria d'higiene i sanitat interior, i indústria i medi ambient, d'acord amb els articles 9.11, 10.1.6, 12.1.2 i 17 de l'Estatut d'autonomia. Té per objecte la prevenció i el control de la legionel·losi mitjançant l'adopció de mesures higienicosanitàries en aquelles instal·lacions que puguin tenir un risc associat a l'aparició de casos de legionel·losi.

Decret 157/2002, d'11 de juny, pel qual s'estableix el règim dels habitatges amb protecció oficial, es determinen els ajuts públics en matèria d'habitatge a càrrec de la Generalitat de Catalunya i es regula la gestió dels ajuts previstos en el Reial decret 1/2002, d'11 de gener, sobre mesures de finançament d'actuacions protegides en matèria

d'habitatge i sòl (DOGC núm. 3658, de 17 de juny).

En primer lloc, el decret defineix el que són els habitatges amb protecció oficial i n'estableix el règim jurídic, així com les condicions d'accés i ús. Així mateix, determina els ingressos familiars, ponderats segons el nombre de membres de la unitat familiar i de la ubicació de l'habitatge, per tal d'afavorir les famílies amb més fills o que viuen en municipis on el cost de la vida és més elevat. També es fixen els preus màxims de venda i renda dels habitatges d'acord amb la ubicació en determinades àrees geogràfiques, i s'estableixen tres grups dels anomenats municipis singulars, que, per les seves característiques, tenen uns preus més elevats. D'altra banda, el decret també regula la gestió dels ajuts previstos en el Reial decret 1/2002, d'11 de gener, per a la promoció, adquisició i rehabilitació d'habitatges, i per a la urbanització de sòl, per destinar-lo preferentment a la promoció d'habitatges amb protecció oficial. Es regula una subvenció per als promotors d'habitatges amb protecció oficial de règim especial, per tal de fomentar-ne la promoció i tenint en compte els preus màxims de venda establerts per a aquests habitatges. També, amb una subvenció al promotor, es vol fomentar la introducció de paràmetres de sostenibilitat en la construcció d'habitatges amb protecció oficial. En relació amb la rehabilitació, s'estableixen ajuts específics per a habitatges que puguin ser destinats a lloguer, amb la finalitat de provocar la seva sortida al mercat, així com per a la rehabilitació d'habitatges de lloguer amb contractes subjectes a pròrroga forçosa. També es complementen els ajuts per a la rehabilitació d'habitatges situats en comarques i zones de muntanya. Per tal de facilitar l'accessibilitat als habitatges, es

crea un ajut per finançar les actuacions d'instal·lació d'ascensors, i també es preveu el finançament d'actuacions específiques de rehabilitació. Atesa la importància del manteniment dels edificis, es fa extensiu el programa per a la revisió de l'estat de conservació dels edificis d'habitatges als edificis construïts amb anterioritat a l'any 1970 i, en aquesta mateixa línia, també es preveu la continuïtat del programa de rehabilitació d'edificis d'habitatges afectats per patologies estructurals en aquells grups en què va ser declarada l'excepcionalitat.

Decret 161/2002, d'11 de juny, sobre l'acreditació del coneixement del català i l'aranès en els processos de selecció de personal i de provisió de llocs de treball de les administracions públiques de Catalunya (DOGC núm. 3660, de 19 de juny. Correcció d'errada en el DOGC núm. 3693, de 6 d'agost).

Les principals novetats introduïdes per aquest decret a la normativa precedent són: *a)* el nivell de coneixement de català que cal acreditar per a cada lloc de treball queda determinat, amb caràcter general, d'acord amb els grups de titulació previstos a la legislació sobre funció pública i la normativa laboral que hi sigui aplicable; *b)* la manera bàsica d'acreditar l'esmentat coneixement és haver-lo acreditat a l'ensenyament obligatori, cosa que resulta de la certificació que s'ha cursat de manera oficial, a Catalunya, la matèria de llengua catalana d'ensenyament obligatori i s'ha obtingut el títol que correspon després de 1992, expedida per qualsevol institut d'educació secundària públic en la forma que determina la Direcció General d'Ordenació i Innovació Educativa. També es podrà acreditar, en qualsevol cas, per mitjà dels certificats de referència de la Direcció General de Política Lingüística o dels tí-

tols, diplomes i certificats que són considerats equivalents per ordre del conseller o la consellera de Cultura d'acord amb el Decret 152/2001, de 29 de maig, sobre avaluació i certificació de coneixements de català. La prova de català serà un mitjà supletori per quan no s'estigui en possessió dels certificats esmentats, tot i que s'estableixen múltiples casos d'exempció que faciliten l'accés de la ciutadania a la funció pública; *c)* s'eximeix de la prova de català el personal que acrediti haver-la superat per accedir a un altre lloc de la mateixa Administració; *d)* d'acord amb el nou sistema de certificats de català, es gradua acuradament el grau de coneixement de català del personal que, en cada cas, és l'adequat a les seves funcions, *e)* s'estableix una equivalència entre els títols de l'ensenyament reglat no universitari i els certificats que regula el Decret 152/2001, de 29 de maig, sobre avaluació i certificació de coneixements de català. El decret també fa referència al coneixement de l'aranès, d'acord amb la Llei 16/1990, de 13 de juliol, sobre règim especial de la Vall d'Aran, i, pel que fa al personal al servei de les entitats locals, amb l'article 294.2 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, d'acord amb la redacció que en fa l'apartat 2 de la disposició final primera de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística.

Decret 162/2002, de 28 de maig, de modificació del Decret 107/1987, de 13 de març, pel qual es regula l'ús de les llengües oficials per part de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, amb l'objecte de promoure l'ús d'un llenguatge simplificat i no discriminatori, i de la terminologia catalana normalitzada (DOGC núm. 3660, de 19 de juny).

En l'ús de les llengües oficials, l'Administració de la Generalitat ha d'emprar, amb correcció, un llenguatge directe i simplificat, i ha d'evitar l'ús de formes discriminatòries i androcèntriques. En l'ús del català, l'Administració de la Generalitat ha d'emprar els termes normalitzats pel Centre de Terminologia Termcat per designar, en aquesta llengua, els conceptes a què es refereixen.

Decret 163/2002, d'11 de juny, pel qual es regula l'activitat d'avaluació integral ambulatoria en geriatria, cures pal·liatives i trastorns cognitius que pot contractar el Servei Català de la Salut (DOGC núm. 3660, de 19 de juny).

La norma permet la contractació d'aquesta activitat d'avaluació integral ambulatoria en geriatria, cures pal·liatives i trastorns cognitius.

Decret 166/2002, d'11 de juny, pel qual s'aprova la taula de vigència de les disposicions afectades per la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme (DOGC núm. 3660, de 19 de juny).

A l'annex, hi consta la relació dels preceptes de les lleis de Catalunya i de les disposicions generals dictades pel Govern i pel conseller de Política Territorial i Obres Públiques que subsisteixen pel fet de no haver estat derogats per la Llei de Catalunya 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, sens perjudici de les modificacions que aquesta introdueix. Amb caràcter general, les disposicions i els preceptes que hi apareixen relacionats s'han d'entendre modificats en els termes següents: *a)* les referències al Pla general d'ordenació urbana, a les Normes subsidiàries de planejament i al Projecte de delimitació de sòl urbà s'han d'entendre fetes al Pla d'ordenació urbanística municipal; *b)* les comissions

d'urbanisme s'han d'entendre com a comissions territorials d'urbanisme; *c)* les referències als terminis de tramitació s'han d'entendre modificades pels terminis que estableix la Llei d'urbanisme; *d)* les referències als sistemes d'actuació per compensació i per cooperació s'han d'entendre fetes a les modalitats de compensació i de cooperació del sistema de reparcel·lació; *e)* les referències al Projecte de compensació s'han d'entendre fetes al Projecte de reparcel·lació; *f)* les competències dels òrgans que s'esmenten són les atribuïdes per la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, *g)* les referències a normativa diversa s'han d'entendre fetes als corresponents preceptes de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme.

Decret 167/2002, d'11 de juny, pel qual es regula la contractació de professionals com a professorat especialista en centres públics d'ensenyament no universitari dependents del Departament d'Ensenyament (DOGC núm. 3660, de 19 de juny).

Es poden contractar, com a professorat especialista per impartir els ensenyaments de formació professional específica, professionals que duguin a terme la seva activitat en l'àmbit laboral públic o privat i que, per la seva experiència professional, tinguin competència adquirida en les àrees o matèries que ho requereixin. S'entén per desenvolupament d'activitat professional l'exercici d'una activitat professional habitual remunerada durant un període mínim de dos anys seguits i immediatament anteriors a la seva contractació com a professor especialista.

Decret 168/2002, d'11 de juny, pel qual s'aproven els estatuts de l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Re-

cerca (DOGC núm. 3660, de 19 de juny).

L'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca, creada per la Llei 7/2001, de 31 de maig, és una entitat de dret públic de la Generalitat de Catalunya que ajusta la seva activitat al dret privat, amb personalitat jurídica pròpia, plena capacitat d'obrar i patrimoni propi per al compliment de les seves funcions.

Decret 170/2002, d'11 de juny, sobre mesures en matèria de gossos considerats potencialment perillosos (DOGC núm. 3663, de 25 de juny).

És objecte d'aquest decret dictar normes relatives al règim jurídic de la tinença de gossos potencialment perillosos, per tal de possibilitar l'aplicació del Reial decret 287/2002, de 22 de març, pel qual es desplega la Llei 50/1999, de 23 de desembre, sobre el règim jurídic de la tinença d'animals potencialment perillosos. Igualment, les normes d'aquest decret afecten les persones que condueixen gossos potencialment perillosos per espais públics. Es determinen els gossos potencialment perillosos. En aquest punt, correspon als ajuntaments determinar la potencial perillositat dels gossos que manifestin un caràcter marcadament agressiu o que hagin protagonitzat agressions a persones o altres animals. La potencial perillositat s'haurà de determinar segons criteris objectius, bé d'ofici o després d'una notificació o denúncia, amb l'informe previ d'un/una veterinari/ària habilitat/ada per a aquesta tasca. Es regula la llicència per a la tinença i conducció de gossos potencialment perillosos. S'estableix la identificació mitjançant microxip, així com mesures de seguretat. També s'estableixen disposicions entorn del registre.

Decret 172/2002, d'11 de juny, d'aprovació dels estatuts del Servei Meteorològic de Catalunya (DOGC núm. 3663, de 25 de juny).

El Servei Meteorològic de Catalunya té naturalesa d'entitat de dret públic de la Generalitat, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat per al compliment de les seves funcions, que es regula per la Llei 15/2001, de 14 de novembre, de meteorologia, i la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana. L'actuació del Servei Meteorològic de Catalunya s'ajusta, amb caràcter general, al dret privat. No obstant això, queden sotmesos al dret públic els actes previstos a l'article 5.2 de la Llei 15/2001, de 14 de novembre, de meteorologia.

Decret 174/2002, d'11 de juny, regulador de la implantació de l'energia eòlica a Catalunya (DOGC núm. 3664, de 26 de juny).

Aquesta norma integra l'autorització, a què els parcs eòlics estan sotmesos en la seva condició d'instal·lacions energètiques, que atorga el Departament d'Indústria, Comerç i Turisme, amb l'autorització i les actuacions que cal portar a terme en matèria ambiental, que corresponen al Departament de Medi Ambient. És de destacar l'aprovació d'un mapa d'implantació de l'energia eòlica, d'acord amb l'article 6 d'aquest decret, en el qual es zonifica el territori de Catalunya segons la seva idoneïtat o no, des del punt de vista ambiental, per a la instal·lació de parcs eòlics. Aquest mapa té la naturalesa jurídica de Pla territorial sectorial en haver-se tramitat d'acord amb el que disposen l'article 17 i següents de la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial. També es té en compte la creació d'una base de dades de vulnerabilitat eòlica que ha de

servir a les administracions en les seves actuacions d'intervenció administrativa, així com, amb caràcter previ, a totes les persones interessades, per conèixer els condicionants sobre el territori d'aquesta activitat.

Decret 175/2002, de 25 de juny, pel qual es regula el Registre de voluntats anticipades (DOGC núm. 3665, de 27 de juny).

Es crea el Registre de voluntats anticipades, adscrit a la Direcció General de Recursos Sanitaris del Departament de Sanitat i Seguretat Social, en el qual, a sol·licitud de la persona atorgant, s'inscriuen els documents de voluntats anticipades, independentment que s'hagin emès davant notari o notària, o de testimonis.

Decret 186/2002, de 25 de juny, pel qual es modifica parcialment el Decret 269/1998, de 21 d'octubre, del règim jurídic de les concessions per a la prestació del servei de radiodifusió sonora en ones mètriques amb modulació de freqüència per a emissores comercials (DOGC núm. 3670, de 4 de juliol).

Decret 200/2002, de 23 de juliol, pel qual es regula la senyalització de les limitacions en la venda de begudes alcohòliques (DOGC núm. 3687, de 29 de juliol).

S'adeqüen els missatges i el format que han de tenir els rètols advertidors de les limitacions en la venda i el subministrament de begudes alcohòliques.

Decret 201/2002, de 23 de juliol, de modificació del Decret 253/1993, de 8 d'octubre, pel qual s'estableix el procediment d'autorització i règim jurídic de les farmàcies (DOGC núm. 3687, de 29 de juliol).

D'una banda, es redueixen les distàncies a exigir respecte de l'oficina de farmàcia o farmaciola més propera per autoritzar-ne la instal·lació i, de l'altra, s'adeqüen els procediments d'autorització d'aquests centres de manera que es puguin valorar les necessitats d'assistència farmacèutica de la població a la qual han de donar servei. Així, les entitats locals que sol·licitin una farmaciola han de presentar un informe en el qual es detallin les necessitats de la població i els farmacèutics i les farmacèutiques sol·licitants han d'indicar l'horari d'atenció al públic, i la cartera de serveis que prestarà la farmaciola. Quan els òrgans de govern del municipi o la comarca sol·licitant designin el local, hauran d'expressar les condicions en què serà objecte de cessió al farmacèutic o la farmacèutica que resulti titular de la farmaciola; també, en el moment de valorar els mèrits entre els farmacèutics i les farmacèutiques que sol·licitin ser titulars de la farmaciola, s'afegeix una nova circumstància a tenir en compte: un horari més extens d'atenció al públic de la farmaciola.

Decret 203/2002, de 23 de juliol, de regulació de la comunicació a la Generalitat de les exhibicions i les subhastes públiques ocasionals d'objectes de joieria, argenteria, antiguitats i obres d'art (DOGC núm. 3690, d'1 d'agost).

Aquest decret té per objecte establir el procediment a través del qual les persones o entitats organitzadores de caràcter privat comuniquin les exhibicions o les subhastes públiques de joieria, argenteria, antiguitats o obres d'art en locals o establiments no dedicats habitualment a aquestes activitats. Igualment, té l'objecte de facilitar que les persones titulars de les delegacions territorials del Govern de la Generalitat

puguin adoptar mesures de vigilància i seguretat, si escau.

Decret 210/2002, de 23 de juliol, de transferència als municipis del personal de l'Administració de la Generalitat que presta servei a biblioteques públiques (DOGC núm. 3694, de 7 d'agost).

Es traspassa el personal als ajuntaments, d'acord amb la legislació vigent que estableix que correspon als municipis prestar el servei de lectura pública.

Decret 215/2002, d'1 d'agost, de modificació del Decret 74/1997, de 18 de març, i d'aprovació dels estatuts del Consorci Sanitari de Barcelona (DOGC núm. 3694, de 7 d'agost).

El Consorci Sanitari de Barcelona és un ens públic de caràcter associatiu, constituït per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona. El consorci resta adscrit funcionalment al Servei Català de la Salut, en virtut del que estableix la disposició addicional catorzena de la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya, segons la redacció donada per la Llei 11/1995, de 29 de setembre.

Decret 217/2002, d'1 d'agost, pel qual es regulen els locals de pública concurrència on s'exerceix la prostitució (DOGC núm. 3695, de 8 d'agost).

Aquest decret té com a objecte establir els requisits i les condicions que han de reunir els locals de pública concurrència on s'exerceix la prostitució, així com els reservats annexos on es desenvolupa la prestació de serveis de naturalesa sexual, i establir les limitacions i les prohibicions inherents a aquests tipus d'establiments. A l'efecte d'aquest decret, es considera prestació de serveis de naturalesa sexual l'activitat exercida, de manera lliure i independent, pel

prestador o la prestadora del servei amb altres persones, a canvi d'una contraprestació econòmica, i sota la seva pròpia responsabilitat, sense que hi hagi cap vincle de subordinació pel que fa a l'elecció de l'activitat, duta a terme en reservats annexos a les dependències principals de determinats locals de pública concurrència. Es regulen els requisits dels reservats annexos, les condicions d'ubicació dels locals, les prohibicions, la publicitat de la prohibició d'accés, el control d'accés, els serveis de vigilància, els serveis sanitaris, els horaris, l'assegurança, l'atorgament de llicències, les inspeccions i el règim sancionador, d'acord amb la Llei de policia d'espectacles.

Decret 218/2002, de 23 de juliol, dels pèrits i les pèrites d'assegurances, dels comissaris i les comissàries d'avaries, i dels liquidadors i les liquidadores d'avaries (DOGC núm. 3699, de 14 d'agost).

Constitueix l'objecte d'aquest decret establir les condicions per a la incorporació i l'exercici, com a pèrits i pèrites d'assegurances, comissaris i comissàries d'avaries, i liquidadors i liquidadores d'avaries, d'aquells i aquelles professionals que, amb caràcter habitual o permanent, desenvolupen les funcions que estableix la disposició addicional cinquena de la Llei 30/1995, de 8 de novembre, d'ordenació i supervisió de les assegurances privades.

Decret 222/2002, de 27 d'agost, pel qual es creen els òrgans de defensa de la competència de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 3711, de 2 de setembre).

Es crea, a l'empara de la disposició addicional dotzena de la Llei 21/2001, de 28 de desembre, de mesures fiscals i ad-

ministratives, el Tribunal Català de Defensa de la Competència, organisme autònom de caràcter administratiu, que es relaciona amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya mitjançant el Departament d'Economia i Finances, que té assignades les funcions de defensa de la competència, i que actua amb personalitat jurídica pròpia, plena independència, autonomia de gestió i plena capacitat d'actuar en l'exercici de les seves funcions i per al compliment de les seves finalitats, d'acord amb aquest decret i amb la resta de disposicions que li són aplicables. També es crea la Direcció General de Defensa de la Competència, que depèn de la Secretaria de Promoció Econòmica del Departament d'Economia i Finances. A més, es crea el Registre de defensa de la competència, que gaudeix de caràcter públic i que és gestionat per la Direcció General de Defensa de la Competència, al qual s'inscriuran els acords, les decisions, les recomanacions i les pràctiques autoritzades pel Tribunal i els que hagi declarat totalment o parcial prohibits.

Decret 223/2002, de 23 de juliol, pel qual es regula la reducció de jornada per interès particular del personal docent d'ensenyament públic no universitari de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 3715, de 6 de setembre).

Aquest decret incorpora, a la normativa de la funció pública de l'Administració de la Generalitat, la regulació de la reducció de la jornada, per interès particular, en l'àmbit del personal docent no universitari, recollida a l'Acord sobre condicions de treball del professorat en l'àmbit de la Mesa Sectorial de Negociació del personal docent d'ensenyament públic no universitari de la Generalitat de Catalunya, subscrit el 21 de novembre de 2001 entre el Departament

ment d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya i les organitzacions sindicals CC OO, UGT i CSI-CSIF.

Decret 233/2002, de 25 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament d'accés, promoció i mobilitat de les policies locals (DOGC núm. 3732, de 3 d'octubre. Correcció d'errada en el DOGC núm. 3819, d'11 de febrer de 2003).

L'objecte del decret és aprovar el Reglament d'accés, promoció i mobilitat de les policies locals, per tal de regular el règim d'accés a les escales i categories d'aquestes, el personal interí que hi pot prestar serveis, els concursos de mobilitat horitzontal i les permutes.

Decret 241/2002, de 8 d'octubre, pel qual es regula la producció integrada a Catalunya (DOGC núm. 3744, de 21 d'octubre).

Aquest decret té com a objecte regular la producció integrada a Catalunya, amb l'establiment dels requisits generals que hauran de complir els operadors productors, els operadors elaboradors i els operadors importadors que s'acullin al sistema de producció, elaboració, conservació, emmagatzematge, envasat, transformació, comercialització i importació dels productes agrícoles de producció integrada, així com l'ús de les etiquetes o les identificacions de garantia que permetran diferenciar aquests productes davant de les persones consumidores, i els sistemes de control i certificació d'aquests productes.

Decret 252/2002, de 22 d'octubre, pel qual es regulen els òrgans de gestió, en règim de participació, de l'Agència Catalana de l'Aigua (DOGC núm. 3755, de 6 de novembre).

Els òrgans de gestió, en règim de participació, de l'Agència Catalana de l'Ai-

gua són els òrgans de caràcter col·legiat, mitjançant els quals es duu a terme la participació dels diferents usuaris i usuàries de l'aigua en la gestió dels recursos hídrics de les conques internes i de les rieres de Catalunya.

Decret 266/2002, de 8 d'octubre, pel qual es regula l'aplicació al personal docent de la Llei 6/2002, de 25 d'abril, de mesures relatives a la conciliació del treball amb la vida familiar del personal de les administracions públiques catalanes i de modificació dels articles 96 i 97 del Decret legislatiu 1/1997 (DOGC núm. 3756, de 7 de novembre).

Per tal de poder garantir la prestació correcta del servei docent i minimitzar l'impacte d'aquesta Llei en l'alumnat, en el cas que el personal docent vulgui acollir-se a la reducció d'un terç de la jornada per cura de fill o filla menor d'un any, podrà optar per compactar el temps en què gaudiria de reducció de jornada i gaudir d'una llicència per cura de fill o filla, amb el 100 % de les retribucions, durant 12 setmanes ininterrompudes.

Decret 334/2002, de 3 de desembre, pel qual es dona una nova regulació al Registre públic d'enquestes i estudis d'opinió de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 3779, d'11 de desembre).

Aquest decret estableix expressament que l'homologació de les empreses que elaboraran les enquestes i els estudis d'opinió es farà d'acord amb la normativa aplicable en matèria de contractació pública, és a dir, per qualsevol del procediments i les formes d'adjudicació dels contractes previstes a la normativa aplicable sobre aquesta matèria, la qual cosa garanteix el compliment del principi de publicitat i concurrència. D'altra ban-

da, el decret preveu que l'òrgan responsable del Registre públic d'enquestes i estudis d'opinió els ha de lliurar al Parlament, amb el benentès que, així, també els lliura als grups parlamentaris i a l'Institut d'Estadística de Catalunya, amb la qual cosa es dona compliment a l'altre objectiu de la resolució parlamentària.

Decret 337/2002, de 3 de desembre, sobre l'alt rendiment esportiu (DOGC núm. 3787, de 23 de desembre).

L'alt rendiment esportiu és el procés evolutiu en el qual s'integren els i les esportistes que han assolit o tenen com a objectiu assolir el nivell més alt de competició esportiva, que és l'anomenat esport d'alt nivell. A l'esport d'alt nivell s'arriba a partir de la millora tècnica i esportiva que els i les esportistes aconsegueixen en una etapa inicial de tecnificació esportiva, per a la qual han estat seleccionats prèviament pel seu rendiment i condicions.

Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana (DOGC núm. 3791a, de 31 de desembre).

El text refós consta dels capítols següents: I. Àmbit d'aplicació i criteris generals d'actuació de l'empresa pública catalana; II. De les entitats autònomes

de la Generalitat que fan operacions o presten serveis de caràcter principalment comercial, industrial o financer; III. De les entitats de dret públic que han d'ajustar la seva activitat al dret privat; IV. De les societats amb participació majoritària i de les societats vinculades, V. Dels recursos i de les reclamacions.

Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (DOGC núm. 3791a, de 31 de desembre).

El text refós consta dels capítols següents: I. Principis generals; II. Els ingressos; III. Endeutament; IV. Les obligacions; V. El pressupost de la Generalitat; VI. La Tresoreria i els avals de la Generalitat; VII. La intervenció i la comptabilitat; VIII. Responsabilitats, IX. Les subvencions i les transferències de la Generalitat de Catalunya.

Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances (DOGC núm. 3791a, de 31 de desembre).

El text refós consta dels capítols següents: 1. Naturalesa i règim jurídic; 2. Funcions; 3. Òrgans de govern; 4. Del Consell Assessor, 5. De la informació estadística.

2.3. DICTÀMENS DEL CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura d'Esther Andreu i Fornós

Dictamen núm. 226, previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat, en relació amb la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats (BOE núm. 307, de 24 de desembre de 2001).

Sol·licitants:

La Mesa del Parlament de Catalunya a instància dels grups parlamentaris d'Esquerra Republicana de Catalunya, Socialistes-Ciutadans pel Canvi, i d'Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V).

Ponent:

Manuel M. Vicens i Matas.

Extracte o resum dels fonaments:

Fonament I

En aquest fonament es fa un resum del contingut de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, objecte del dictamen.

Fonament II

Abans d'entrar en l'anàlisi dels diferents nivells competencials, es puntualitza que malgrat que la Llei orgànica 6/2001 es presenta com una llei nova i no com una reforma de l'anterior Llei orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de reforma universitària i encara que reguli aspectes essencials i innovadors per a les universitats: «[...] en realitat l'anàlisi del seu articulat revela que bona part dels seus preceptes (i per cert, d'alguns

tan importants com l'article 2 en el qual es detalla què és el que comprèn l'autonomia de les universitats) coincideixen pràcticament en la totalitat del seu contingut amb els de la LRU, i que, a més, es respecta l'esquema bàsic organitzatiu de les universitats que va establir l'esmentada Llei, basat en l'estructura departamental i en la condició funcional de la majoria del personal docent de les universitats públiques, tot i que, com veurem seguidament, s'introdueixin noves figures pel personal contractat.»

Pel que fa a l'anàlisi dels diferents nivells competencials, s'aborden en primer lloc els títols competencials de l'Estat adduïts per la pròpia disposició final primera de la LOU, és a dir, els referits en els núm. 1, 15, 18 i 30 de l'article 149.1 CE.

«La interpretació de l'abast material de les competències estatals dels números 15 i 18 de l'apartat 1 de l'article 149 CE no planteja especials dificultats tot i que en el cas del número 15 es tracta d'una competència exclusiva per fomentar i coordinar de manera general la investigació científica i tècnica, sense perjudici de les competències de la Generalitat en aquest àmbit (art. 9.7 EAC), i en el cas del número 18, la problemàtica se centra principalment en les

relacions entre les bases i la legislació de desenvolupament, abastament coneguda i tractada tant per la doctrina com per la jurisprudència constitucional, i per aquest mateix Consell Consultiu.»

Pel que fa a les competències de l'Estat expressades en els articles 149.1.1 i 18 CE, i les de la Generalitat, contingudes en l'article 15 EAC, i després de citar el FJ 5 de la STC 26/1987, de 27 de febrer, que afirma «[...] *el enfoque en materia de competencia estatal ha de ser, con carácter general, el inverso: no hay más límites a tal competencia que los que la Constitución y, en su desarrollo, los estatutos de autonomía atribuyen a las comunidades autónomas, a los que hay que añadir, por lo que a las universidades se refiere, las competencias inherentes a su autonomía reconocida en el art. 27.10*», el Dictamen precisa:

1. El Tribunal Constitucional ha lligat de forma habitual el títol competencial d'ensenyament amb altres títols competencials. Entre ells el de l'article 149.1.1 CE.

2. Pel que fa a aquest títol competencial es manifesta que «[...] en un principi, el Tribunal va adoptar una postura molt restrictiva respecte a les competències autonòmiques, partint del precepte constitucional esmentat» (STC 5/1981, de 13 de febrer, FJ 22).

«En un moment posterior s'adverteix que aquesta postura va ser lleugerament matisada en la Sentència 6/1982, de 22 de febrer, en considerar que, tret de la competència exclusiva de l'Estat per al desenvolupament de l'article 149.1.1 CE, com també de la regulació específica de les condicions d'obtenció, d'expedició i d'homologació de títols acadèmics oficials d'àmbit estatal, la competència normativa per al desenvolupament de l'article 27 CE podia ésser assumida per les comuni-

tats autònoms, en el marc també de la legislació bàsica estatal (FJ 2).

»Finalment, si bé el Tribunal Constitucional considera que la clàusula general ex article 149.1.1 CE passa a un segon pla perquè l'Estat disposa de la normativa bàsica sobre ensenyament (STC 137/1986, de 6 de novembre, FJ 3), ha continuat citant aquest precepte, juntament amb l'article 149.1.30 CE, quan s'ha pronunciat sobre diferents aspectes de l'ensenyament superior o universitari (a títol d'exemple les STC 146/1989, de 21 de setembre, FJ 2; i 131/1996, d'11 de juliol, FJ 1, 3, 4 i 5).

»Així mateix, convé igualment recordar que la referència a l'apartat primer de l'article 149.1.1 CE apareix també al Reial decret de traspassos de l'Estat a la Generalitat en matèria d'universitats núm. 305/1985, de 6 de febrer, el qual, com vam dir al Dictamen núm. 202, de 6 de maig de 1997 (F V), constitueix un instrument per ajudar a la interpretació de les competències de la comunitat autònoma, assumides pel seu Estatut.»

3. «[...] La igualtat a què es refereix l'article 149.1.1 CE no ha d'impedir que les comunitats autònoms amb competències sobre una matèria determinada no puguin introduir elements diferencials en una regulació estatal, sempre que aquests no incideixin en les posicions jurídiques fonamentals del dret de què es tracti (Dictamen núm. 198, de 12 de març de 1996, F IV). En aquest sentit, també la Sentència del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de març.» (FJ 7 i 8).

També s'han de tenir en compte els fets recomanats en el FJ 14, STC 290/2000, de 30 de novembre, i que permeten afirmar que: «En definitiva, la garantia dels drets fonamentals i la igualtat de tots els espanyols en el seu gaudiment podria justificar amb més

força algunes disposicions de la LOU, com per exemple les relatives a la mobilitat dels estudiants i a la política de beques (art. 42, 45 i 46).»

4. Pel que fa a l'article 15 EAC, i malgrat la literalitat del precepte, les competències autonòmiques no han de considerar-se subordinades a una normativa orgànica *immodificable* per les comunitats autònomes, perquè aleshores esdevindrien simples facultats executives i aplicatives d'aquesta normativa, al contrari, «la regulació orgànica ha de respectar la distribució de competències que estableix l'article 149.1.30 CE, ja que només d'aquesta manera es permet el corresponent marge d'actuació a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ensenyament universitari, que és, en última instància, el que el precepte pretén». En aquest sentit, vegeu la STC 131/1996, d'11 de juliol (FJ 3).

«[...] No obstant això, [...] quant al professorat universitari, la Sentència del Tribunal Constitucional 235/1991, de 12 de desembre, amb més precisió va establir que:

»“[...] *el esquema bases-desarrollo no servirá para resolver el conflicto planteado, pues el Estado puede regular, sin distinción de bases y desarrollo, el estatuto de los funcionarios docentes universitarios, pertenecientes a los cuerpos nacionales, con el límite, claro está, de la autonomía universitaria (art. 27.10 de la CE)*” (FJ 2).

»A més, sobre l'articulació de les previsions constitucionals i estatutàries el Tribunal Constitucional també ha establert que la reserva de llei orgànica pròpia de qualsevol dret fonamental no és obstacle perquè es respecti l'esquema de distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes que es deriva de l'article 149.1.30 CE.» (STC 137/1986, de 6 de novembre, FJ 3).

«Per tot això, en aplicació d'un criteri d'interpretació sistemàtica, i per tal de delimitar les competències que atribueix a l'Estat l'article 149.1.30 CE i a la Generalitat l'article 15 EAC, caldrà tenir present el contingut de la LOU, dictat precisament per al desenvolupament dels drets fonamentals de l'article 27 CE, i en aquest sentit, la seva disposició final quarta, que enumera i distingeix els preceptes que són orgànics dels que no són, per referir-se els primers al contingut essencial dels drets esmentats. En canvi, la LOU no ha singularitzat els preceptes que inclouen les normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 CE, com sens dubte s'hauria hagut de fer per tal d'ajustar-se a la jurisprudència constitucional que ha considerat com un deure del legislador declarar expressament el caràcter bàsic dels preceptes als quals assigni aquesta condició, o dotar a la norma d'una estructura que permeti deduir sense especial dificultat la seva naturalesa de bàsica.» (STC 179/1992, de 13 de novembre, FJ 2).

«Nogensmenys, l'incompliment d'aquest deure i a reserva del que pugui desprendre's de l'examen que farem dels preceptes de la LOU que poden oferir més complexitat des de l'aspecte constitucional, no creiem que això la faci incórrer en bloc en inconstitucionalitat, atès que, d'una banda, aquesta Llei, a l'igual que l'anterior LRU que deroga, no es pot considerar ni per la seva estructura ni pel seu contingut com una regulació completa, detallada i acabada sobre les universitats, la qual cosa facilita la detecció dels preceptes materialment bàsics; i que, de l'altra banda, la seva disposició final tercera ha tingut cura de prescriure que correspon a les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves respectives competències, dictar les disposicions ne-

cessàries per al desenvolupament i l'aplicació dels seus preceptes.»

5. Respecte a la col·laboració inter-normativa entre la llei i el reglament en matèria bàsica, es destaca que «[...] en principi aquesta col·laboració és constitucionalment admesa respecte d'aquells extrems de detall o tècnics que són impropis d'una llei i que, per tant, requereixen indispensablement el complement reglamentari. En cap cas, però, no es pot concebre la col·laboració llei-reglament en matèria bàsica com una carta en blanc al Govern o com una deslegalització absoluta d'allò que és bàsic, raó per la qual el legislador estatal, que és a qui correspon normalment la fixació de les bases, ha d'haver acotat prèviament l'abast general del que és bàsic, ja que, en cas contrari, el Govern assumiria no la tasca complementària que li és pròpia, sinó la delimitadora o definidora de competències que constitucionalment pertoca al poder legislatiu de l'Estat a través de la facultat que se li atorga d'establir bases». (STC 131/1996, d'11 de juliol, FJ 2).

Finalment, i pel que fa a l'autonomia universitària, que com ja s'ha dit limita inqüestionablement les competències estatals i autonòmiques, s'afirma que el fet que l'article 27.10 CE no tan sols reconegui i garanteixi l'autonomia universitària sinó que l'elevi a la condició de dret fonamental «[...] ha obert una certa polèmica doctrinal entre aquells que consideren que en realitat l'autonomia universitària no és una garantia institucional, sinó un dret fonamental, i aquells altres que sostenen que és molt difícil parlar de dret fonamental per referència a un contingut que per la pròpia dicció de l'article 27.10 CE —“es reconeix l'autonomia de les universitats, en la forma que la llei estableixi”— ha d'ésser omplert pràcticament amb total

llibertat pel legislador ordinari, a qui com a conseqüència d'això se li dona la possibilitat de dictar veritables normes constitucionals, amb la qual cosa no s'aconsegueix res més que desvalorar la Constitució en aquest punt en donar-li una estructura oberta».

Tanmateix, tant el Tribunal Constitucional com el Consell Consultiu, consideren «[...] que una i altra en veritat no són contraposades, és a dir, que una hagi d'excloure necessàriament l'altra [posició], sinó que més aviat són confluents i permeten reforçar la finalitat primordial que es persegueix amb l'autonomia universitària, que és assegurar el respecte a la llibertat acadèmica (d'ensenyament, d'estudi i d'investigació) davant de qualsevol ingerència externa». Sobre això el Dictamen reproduïx el contingut del FJ 4.c de la STC 26/1987, de 27 de febrer, recollit després per totes les sentències posteriors dictades sobre aquesta matèria (entre d'altres, STC 82/1994, de 14 de març; 156/1994, de 23 de maig; 75/1997, de 21 d'abril), i conclou afirmant «[...] que l'autonomia universitària està concebuda per tal de poder crear, mantenir, perfeccionar i desenvolupar un complex institucional l'organització del qual permeti la llibertat de ciències o acadèmica i rebutjar ingerències externes que impedeixin fer-la efectiva com a dret fonamental».

Fonament III

En aquest fonament s'analitzen els preceptes de la LOU, que a judici del Consell plantegen problemes de constitucionalitat. Per fer-ho se segueix l'ordre de la LOU mateixa.

A) Títol preliminar. (Articles 1 i 2). Funcions i autonomies de les universitats. Malgrat no oferir problemes de constitucionalitat, el Dictamen destaca:

1) «[...] la transcendència que té l'apartat 2 de l'article 2, on es defineix el contingut de l'autonomia universitària en termes pràcticament idèntics a com ho feia l'article 3.2 LRU, atès que, com més enrere ja hem posat en relleu, l'autonomia universitària o, si es vol, el dret fonamental a l'autonomia universitària és de configuració legal».

2) «[...] és pràcticament irrellevant la manifestació que es fa a l'apartat 5 de l'expressat article 2 en el sentit que sense perjudici de les funcions atribuïdes al Consell de Coordinació Universitària, corresponen a cada comunitat autònoma les tasques de coordinar les universitats de la seva competència, ja que les competències de les comunitats autònomes en aquesta matèria provenen de la Constitució i dels respectius estatuts d'autonomia i no de la LOU».

B) Títol I (Articles 3 a 6). Naturalesa, creació, reconeixement i règim jurídic de les universitats. El Dictamen fixa la seva atenció en l'apartat 3 de l'article 4 i en l'apartat 5 de l'article 6.

1) Article 4.3:

«[...] aquest precepte pot plantejar dubtes de constitucionalitat en la mesura que faculta el Govern per determinar, amb caràcter general, els requisits bàsics per a la creació i el reconeixement de les universitats». Així, malgrat que la dicció del precepte és confusa, no hi ha dubte que faculta per dictar una norma bàsica en el sentit constitucional de l'expressió, i el Consell es pregunta si aquest apoderament és o no constitucional, atesa la doctrina establerta en el FJ 6 de la STC 69/1988, de 19 d'abril. I arriba a la conclusió que, malgrat que l'apoderament que la LOU fa al Govern per dictar una norma d'aquest gènere, «[...] en el cas que ens ocupa no es tracta d'una delegació al Govern en blanc sense cap limita-

ció, sinó que el legislador ha acotat el seu abast en establir que els requisits bàsics que haurà de fixar el Govern per a la creació o el reconeixement d'universitats “*contemplan los medios y recursos adecuados para el cumplimiento por las universidades de las funciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 1*”», i que «en aquest supòsit la potestat reglamentària del Govern actuarà com a completiva del contingut bàsic del precepte legal i no com a definidora o delimitativa de les competències estatals i autonòmiques, no essent per aquest motiu inconstitucional l'apartat de què tractem.

»És més, i per si això anterior no fos suficient per arribar a la conclusió de constitucionalitat, convé afegir que l'apartat 3 de l'article 4 de la LOU coincideix substancialment amb el contingut dels articles 5.3 i 58.2 de la LRU, que van ser desenvolupats amb caràcter bàsic pel Reial decret 557/1991, de 12 d'abril, sobre creació i reconeixement d'universitats i centres universitaris, i que respecte a l'esmentada delegació legislativa la citada Sentència 131/1996, d'11 de juliol», i afegeix: «Independentment del que s'ha dit tampoc no es pot oblidar que les facultats que el precepte esmentat atribueix al Govern de l'Estat s'hauran de exercir “*previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria*”, la qual cosa també acota la llibertat del Govern configurativa de les bases.»

2) Article 6.5:

Unifica el règim d'aprovació de les normes d'organització i funcionament de les universitats públiques i les privades. Així, «[...] es produeix per a les normes organitzatives i de funcionament de les citades universitats una doble aprovació (per elles mateixes i pel Consell de Govern de la comunitat autònoma), que

inclusivament podria arribar a qualificar-se com d'incongruència interna; però també ho és que això no comporta cap vici d'inconstitucionalitat, sinó que més aviat es tractaria d'un defecte de tècnica legislativa, tot i que tampoc no es pot desconèixer que cada acte d'aprovació respon a una finalitat diferent, el de la universitat a fer efectiva la potestat d'autoregulació derivada de l'autonomia, i el del Consell de Govern de la comunitat autònoma a fer efectiu el control de legalitat (que no d'oportunitat) que li correspon com a instància pública competent sobre les universitats del seu territori».

C) Títol III. (Articles 7 a 12). Estructura de les universitats.

1) Article 9.2, en relació amb l'article 12:

En aquest cas, el Consell considera que «[...] l'apoderament al Govern per dictar normes bàsiques es realitza sense cap condicionament, orientació ni limitació, la qual cosa podria donar lloc a pensar que la regulació que se li encomana va més enllà de l'activitat completiva d'allò bàsic per endinsar-se en l'àmbit delimitatiu o definidor de competències que, com ja sabem i d'acord amb la Sentència del Tribunal Constitucional abans recordada (STC 131/1996, d'11 de juliol), està reservat per la Constitució al legislador.

»Ara bé, com que aquest precepte coincideix quasi literalment amb l'apartat 4 de l'article 8 de la LRU [...] i el referit precepte de la LRU va ésser declarat constitucional en el Fonament Jurídic 7.a de la STC 26/1987, de 27 de febrer, no creiem que el nou redactat de la LOU no hagi d'ésser jutjat amb els mateixos criteris i per tant ésser declarat constitucional.»

2) Article 11.2:

«Sobre la constitucionalitat d'aquest precepte es podria adduir que violenta

l'autonomia universitària en la mesura que no es preveu que entre les normes que han de regir els centres adscrits hi figurin els estatuts de la universitat d'adscripció ni les seves pròpies normes d'organització i funcionament», tanmateix, el Dictamen considera que «[...] aquesta pretesa omissió no afecta el contingut essencial de l'autonomia universitària en la mesura en què no incideix sobre cap dels elements necessaris per garantir la llibertat acadèmica [STC 26/1987, de 27 de febrer, FJ 4.a], així com tampoc sobre la imatge que la consciència social té de la universitat». A més, «[...] res no impedeix a la universitat que en el conveni d'adscripció es faci figurar tot allò dels seus estatuts i normes de funcionament i organització que cregui més convenient en ús de la seva autonomia, raó per la qual no es pot concloure que el precepte sigui inconstitucional». «A l'últim, la circumstància que el precepte no assenyali ni els límits ni el rang formal de la normativa estatal i comunitària que pugui ser d'aplicació no autoritza a prejutjar sobre el seu futur abast ni correcció constitucional que, quan procedeixi, s'haurà d'analitzar cas per cas i en funció del que resulti del seu contingut i de la seva font de procedència.»

D) Títol III (Articles 13 a 27). Govern i representació de les universitats.

1) Article 14:

Aquest article s'ocupa del Consell social, i, malgrat que preveu una participació certament molt minoritària de la Comunitat Universitària, no pot ser considerat inconstitucional, puix que les funcions encomanades al Consell, com recull la STC 26/1987, de 27 de febrer (FJ 9.a), no són de naturalesa estrictament acadèmica.

2) Article 15:

Per valorar la constitucionalitat de la disposició, el Consell creu convenient recordar el contingut de tres sentències constitucionals, concretament, la STC 137/1986, de 6 de novembre, recaiguda en relació amb les ikastoles (FJ 4 i 5), en què el «[...] Tribunal Constitucional entén que pot ser bàsic en una norma organitzativa és l'establiment d'uns mínims de participació dels diferents components o sectors de la comunitat escolar —en el nostre cas, universitària—, que com a tals mínims deixin un marge ampli i flexible per la legislació de desenvolupament a càrrec de les comunitats autònomes amb competències en la matèria», i les STC 48/1988, FJ 17, i 49/1988, FJ 18, ambdues de 22 de març.

«De tot el que s'ha exposat es desprèn que els rígids percentatges de representació dels diferents components de la comunitat universitària que estableix l'apartat 2 de l'article 15 per tal de regular la composició del consell de govern de les universitats, no poden ser considerats com a bàsics o legislació bàsica, i més si es té en compte que, com ja hem dit al principi, la LOU no estableix que aquest —ni cap— precepte hagi de tenir el caràcter de legislació bàsica. Per tant, l'apartat 2 de l'article 15 només seria aplicable a les universitats que poguessin crear-se per llei de les Corts Generals i en els concrets percentatges de representació que aquest precepte estableix. Conseqüentment, la Generalitat (art. 15 EAC) i les altres comunitats autònomes que estiguin al seu nivell competencial gaudiran de la possibilitat d'establir, amb el necessari marge de flexibilitat per respectar l'autonomia universitària, els percentatges de representació per a cada un dels grups o fonts de designació que estableix el precepte, que

estimïn més convenients en funció dels seus interessos respectius, podent-se inclusivament arribar al fet que la legislació autonòmica deferís per complet als estatuts de les referides universitats la concreció de tals percentatges, si així es cregués convenient, atès que l'autonomia universitària és de configuració legal, com ja hem indicat més enrere. Tot això, sense perjudici que es poguessin introduir altres representacions pròpies de la comunitat universitària.»

3) Articles 18 i 19:

«El caràcter de normes de mínims que tenen els articles 18 i 19 en allò que es refereix a la composició dels òrgans de govern de les expressades juntes de facultat o d'escola i dels consells de departament; el fet que sigui congruent amb el caràcter d'òrgans necessaris i col·legiats de les universitats públiques que els assigna l'article 13.a) de la LOU, que es disposi que seran aquests òrgans els quals, sota la presidència del degà o director, governaran les corresponents facultats, escoles o departaments; i, en fi, la inqüestionable realitat que el procediment d'elecció pot ser lliurement establert per la universitat i que l'elecció pot recaure en qualsevol persona que pertanyi als estaments universitaris que s'indiquen en els esmentats preceptes, comporta que no es pugui apreciar cap vici d'inconstitucionalitat basat en l'autonomia universitària, que si bé es podria considerar comprimida més enllà d'allò ideal que suposaria un sistema de més àmplia llibertat, no per això es pot concloure que no resulti respectada en el seu contingut essencial.» En aquest sentit, vegeu la STC 156/1994, de 23 de maig, FJ 3.

4) Articles 20.2, 3 i 4:

El Consell es pregunta si el percentatge de valor que l'apartat 3 de l'article as-

signa al vot conjunt dels professors doctors funcionaris té o no el caràcter de norma bàsica i si, en conseqüència, pot ser alterat per la legislació de desplegament de les comunitats autònomes i, sobre la base de la doctrina continguda en les STC 137/1986 i 48/1988 i 49/1988, afirma que «[...] la fixació d'aquest percentatge ha d'ésser considerat com una norma materialment bàsica en la mesura que, tot i ésser elevat, el que fa la LOU és fixar un mínim per tal de garantir la finalitat que persegueix el precepte que és que en l'elecció del rector de les universitats tinguin una influència pràcticament decisòria els professors doctors dels cossos docents universitaris, sense oblidar, però, la contribució que a l'esmentada elecció hi poden tenir la resta de membres que integren la comunitat universitària. Considerem, per tot això exposat, que els apartats 2 i 3 de l'article 20 són constitucionals i bàsics».

Pel que fa a l'apartat 4 de l'article 20, entén «[...] que no es tracta d'un precepte materialment bàsic, en la mesura que no figura en la relació d'òrgans col·legiats que estableix l'article 13.ª de la LOU mateixa».

5) Articles 21, 22, 23, 24, 25 i 26:

La diferència en els procediments per nomenar els càrrecs regulats en aquests articles no és inconstitucional, «[...] ja que, a part que es pot inscriure en les competències de l'Estat dels números 15 i 30 de l'article 149.1 CE, resulta que els departaments, escoles i instituts universitaris d'investigació formen part de l'estructura bàsica i comuna a totes les universitats [art.16.ª de la LOU] que, a diferència de les complementàries o específiques que pugui crear cada universitat en funció de les seves necessitats i peculiaritats, no es troba a la lliure disposició i decisió d'aquelles, sinó que en

alguns aspectes i sempre que es deixi un marge ample d'actuació —com succeeix en el present cas— poden ser regulades per l'Estat —i també per la comunitat autònoma en allò que no sigui bàsic— configurant d'aquesta manera el contingut de l'autonomia universitària en la seva vessant organitzativa (STC 156/1994, de 23 de maig, FJ 3).»

E) Títol IV. (Articles 28 a 30). Regula el Consell de coordinació universitària.

El Dictamen manté la constitucionalitat d'aquests preceptes, atès que: «Si bé aïlladament aquests articles podrien plantejar dubtes de constitucionalitat ja que la Generalitat té atribuïda competència plena sobre l'ensenyament en tots els seus graus i nivells d'acord amb l'article 15 EAC, hi ha dos aspectes que ens porten a aclarir aquests dubtes: el primer, relatiu al fet que del Consell i de les seves comissions de Coordinació i Mixta —que són les més importants ateses les tasques que se'ls encomanen— en formen part els representants de les comunitats autònomes; i, el segon, referent al fet que segons l'article 2.5 LOU, les facultats del Consell s'entenen sense perjudici de les que corresponen a cada comunitat autònoma per coordinar les universitats sota la seva competència.

»Per una altra part, les tasques del Consell es defineixen en funció del sistema universitari en el seu conjunt (art. 28), que en definitiva condueix a l'expedició i l'homologació de títols que tinguin caràcter oficial i validesa en tot el territori de l'Estat, la qual cosa permet situar els preceptes que regulen aquest sistema, i per tant, per connexió, el Consell, en l'àmbit de la competència estatal de l'article 149.1.30 CE (STC 26/1987, de 27 de febrer, FJ 10).»

F) Títol V. (Articles 31 i 32). Avaluació i acreditació.

En opinió del Consell, «com que l'apartat 3 de l'article 31 disposa que *“las funciones de evaluación, y las conducentes a la certificación y acreditación [—que la mateixa LOU detalla—], corresponden a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación y a los órganos de evaluación que la Ley de las comunidades autónomas determine en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de las que desarrollen otras agencias de evaluación del Estado o de las comunidades autónomas”*, s'ha de considerar que les mesures d'avaluació i acreditació que dissenya la LOU, d'inqüestionable naturalesa executiva i que s'atribueixen en l'àmbit de les competències de l'Estat a la indicada Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, no vulneren les competències de la Generalitat *ex* article 15 EAC».

G) Títol VI. (Articles 33 a 38). Títols i plans d'estudi.

1) Article 34.1:

«La Sentència del Tribunal Constitucional 103/2001, de 23 d'abril, recaiguda respecte d'uns preceptes de la LRU [art. 3.1.f i 29.1] de contingut molt semblant als que aquí s'analitzen, ha entès ajustat a la Constitució i a l'autonomia universitària que el Govern reguli diversos aspectes de l'estructura acadèmica dels plans d'estudi a través de *directrius generals i comunes*, en establir, entre d'altres consideracions més de detall que no venen al cas, que:

“Según se ve la LRU ha optado dentro del ámbito de configuración que concede el artículo 27.10 CE por distinguir entre la autonomía universitaria en la elaboración y aprobación de planes de títulos oficiales válidos en toda España (donde la autonomía se enmarca en las ‘directrices generales’ dictadas por el Gobierno y se es-

tablece un trámite de homologación) y de títulos o diplomas de cada Universidad, donde la Ley no impone el sometimiento a directrices ni a controles” (FJ 4).

»Per tant, l'article examinat s'ha de valorar com a constitucional.»

2) Article 35.6:

Pel que fa a la remissió normativa establerta en aquest article, el Consell considera: «La deslegalització de tota aquesta matèria, que en definitiva pot culminar amb la suspensió o revocació de l'homologació oficial d'uns títols corresponents a uns estudis cursats a la universitat, amb els consegüents perjudicis per als estudiants, que en aquests supòsits, serien a més tercers de bona fe, no sembla ajustada a l'ordenament constitucional en la mesura que la remissió al reglament no garanteix el dret de l'estudiant que li sigui protegida la seva situació derivada dels estudis realitzats conforme a uns plans d'estudi que en el seu dia eren vàlids. Aquesta remissió vulnera la reserva legal relativa a la regulació del dret fonamental a l'estudi, que resulta dels articles 27.1 i 53.1 CE i de l'article 46.1 de la LOU mateixa.»

H) Títol VII. (Articles 39 a 41). Investigació a la universitat.

«Sobre aquests articles hem d'observar que l'activitat investigadora és, com diu l'article 39.1 de la LOU, fonament de la docència i constitueix una funció essencial de la universitat (STC 26/1987, de 27 de febrer, FJ 3), i queda, per tant, compresa en l'àmbit de les activitats docents, com un complement indispensable d'aquestes, i sotmesa en aquest sentit a la competència estatal de l'article 149.1.30 CE.

»D'altra banda, i com va explicar la Sentència del Tribunal Constitucional 90/1992, d'11 de juny, el títol de l'article 149.1.15 CE no es limita a la coordina-

ció general de l'activitat resultant de l'exercici de les competències autonòmiques en la referida matèria —a Catalunya les derivades de l'article 9.7 EAC—, sinó que s'estén al foment de la investigació científica i tècnica», que, d'acord amb la STC 90/1992 precitada, «[...] engloba todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben también incluirse las de carácter organizativo y servicial que permitan al titular de la competencia crear y mantener unidades y centros dedicados al desarrollo y divulgación de las tareas investigadoras [FJ 2. A) b)]», i no es queda limitada a l'exercici de potestats executives sinó que comprèn també potestats d'ordre normatiu.

En base a aquestes afirmacions, el Consell declara que «[...] són constitucionals tots els preceptes que integren el títol VII de la LOU, atès que, a més, l'article 41.2 prescriu explícitament que el foment de la investigació científica correspon tant a l'Estat com a les comunitats autònomes, així com a les universitats».

I) Títol VIII. (Articles 42 a 46). Els estudiants.

1) Article 42.3:

«Aquest precepte, com ja es comprendrà, suscita dues qüestions ben diferents: una, referent a la potestat que s'atribueix al Govern per dictar normativa bàsica, i la segona, la relativa a l'anomenat *districte universitari obert*.

»Respecte a la primera qüestió, la solució és idèntica a la que hem donat a propòsit de l'apartat 3 de l'article 4, ja que, com en aquell apartat, la potestat del Govern per produir normativa bàsica no és exhaustiva ni incondicionada, sinó que està dirigida a un objectiu molt ben prefixat per la Llei [...]».

«Quant a la segona qüestió, la relativa al *districte universitari obert*, la solució

l'ofereix el nostre Dictamen núm. 215, citat més enrere, en el qual vam establir (F V) que el Reial decret 69/2000, de 21 de gener, que introduïa el concepte de *districte obert*, era inconstitucional precisament perquè aquest nou sistema d'organització universitària requeria la seva implantació mitjançant normes amb rang de llei formal i no reglamentàries. Doncs bé, atès que la norma que analitzem té precisament rang legal, no es pot atribuir cap vici d'inconstitucionalitat al precepte examinat en el present epígraf.»

2) Article 44:

«Es tracta d'un precepte de naturalesa orgànica, d'acord amb la disposició final quarta de la LOU i, endemés, materialment bàsic en la mesura que introdueix una limitació que per definició ha de ser general i comuna a totes les universitats. No obstant això, el seu caràcter eventualment canviant o conjuntural —l'estabilitat no és una exigència absoluta de les bases, sinó que depèn de la matèria o sector material al qual afecta (SSTC 86/1982, 91/1984, 99/1987 i 133/1997, entre d'altres)— juntament amb el fet que segons la Sentència del Tribunal Constitucional 131/1996, d'11 de juliol (FJ 2), es pot donar la col·laboració entre llei orgànica i norma reglamentària estatal, fa que considerem constitucional el precepte.»

3) Article 45.1:

«Els problemes que planteja el referit article estan en bona part resolts per la Sentència del Tribunal Constitucional 188/2001, de 20 de setembre [...]» (FJ 7, 8 i 9), del contingut de la qual se'n desprèn «[...] la possibilitat que l'Estat, que té la competència de l'article 149.1.30 CE, subvencioni ajuts als estudiants mitjançant els seus pressupostos,

ajuts als estudiants deixant, com fa el precepte, un marge d'actuació suficient a les comunitats autònomes, com la possibilitat que el Govern pugui determinar reglamentàriament i amb caràcter bàsic les modalitats i quanties de les beques i ajuts i la resta dels requisits que han de conduir a la seva obtenció.

»En canvi, el que no resol l'article 45 que analitzen —ni en un sentit ni en un altre— és una de les qüestions plantejades en el conflicte que donà lloc a la Sentència citada, i que fa referència a la possibilitat d'adaptar els barems o mòduls establerts per l'Estat (singularment la quantia de les beques i el nivell de renda familiar per demanar-les) a les particularitats de les possibles i diferents realitats socioeconòmiques de les diverses comunitats autònomes, la qual cosa seria impossible si l'Estat els fixés amb criteris totalment tancats i que no deixessin marge de modulació a les comunitats autònomes, de manera que quedaria impedita en aquest extrem la competència autonòmica de desenvolupament. El cert, però, és que la LOU no ho determina d'aquesta manera fixa, essent destacable que l'article 45.2, segon paràgraf, considera com un valor preferent "la garantia de la igualtat" en l'obtenció de les beques a tot el territori espanyol i, com és ben sabut, el principi d'igualtat suposa també tractar de forma desigual situacions diferents. Tot el que permet concloure que la modulació abans esmentada no està prohibida per la LOU, sinó que, ben al contrari, hi pot tenir cabuda.

»Per les raons exposades, l'article 45.1 s'ha de considerar constitucional.»

4. Article 46.3.

El Consell considera que, malgrat el que hom podria pensar, l'aprovació pel Consell Social de les Universitats Públi-

ques de les normes que regulen el progrés i la permanència a la universitat dels estudiants, no és inconstitucional i no vulnera l'autonomia universitària (en el sentit del FJ 9.ª de la STC 26/1987, de 27 de febrer) atès «[...] que el nombre de convocatòries d'examen o el temps de permanència en les universitats no implica cap rebaixa en l'obtenció de titulacions, atès que no guarda relació amb el nivell d'exigència en els exàmens, raó per la qual no incideix en les funcions estrictament acadèmiques que no corresponen al consell social. Ans al contrari, del que no hi ha dubte és que el progrés i la permanència en les universitats té una connexió directa i immediata amb el cost de cada plaça universitària, motiu pel qual és clar que les normes que regulen el progrés i la permanència en les universitats recauen dins l'àmbit de les competències econòmiques que són pròpies dels Consells Socials».

J. Títol IX. (Articles 47 a 72). Del professorat.

1) Article 48.1:

El Consell jutja constitucional el precepte i justifica el seu caràcter bàsic i per tant la competència de l'Estat per a dictar-lo *ex* article 149.1.30 CE sobre la base de «[...] la necessitat d'homogeneïtzar la proporció respecte del total del personal docent no funcionari de les universitats atès que l'autonomia es predica de cada una d'elles i no del seu conjunt (STC 26/1987, de 27 de febrer, FJ 4)» i a la no lesió del principi d'autonomia universitària, atès que «[...] és raonable que en les universitats públiques, com a primeres responsables del servei públic d'ensenyament superior, la majoria del personal docent i investigador estigui investit de la condició de funcionari, la qual cosa no vol dir que no puguin

existir altres opcions igualment legítimes des del punt de vista de la seva constitucionalitat».

2) Articles 49 i 50:

Aquests articles «[...] estableixen un límit de duració màxima de quatre anys pels contractes dels ajudants i dels professors ajudants doctors.

»Aquest límit no fa incórrer als esmentats preceptes en inconstitucionalitat, ni per invasió de les competències autonòmiques, ni per condicionar injustificadament l'autonomia universitària, com va fer palès la Sentència 26/1987, de 27 de febrer, (FJ 12.2).»

3) Article 51:

«La determinació per part del Govern de les àrees de coneixement que preveu aquest article és una tasca de caràcter marcadament tècnic, susceptible de estar sotmesa a canvis o a exigències conjunturals, la qual cosa fa que la Llei, d'una banda, i tal com ja ha establert el Tribunal Constitucional en diferents ocasions (SSTC 25/1983, 87/1985, 86/1989, 147/1991, 149/1992 i 131/1996, entre d'altres), no resulti l'instrument idoni per determinar-les o regular-les. D'altra banda, com que les àrees de coneixement, en aquest cas, són un pressupòsit comú per a la contractació de determinat personal docent de les universitats públiques, no pot considerar-se inconstitucional la seva regulació per l'Estat en virtut del que disposa l'article 149.1.30 CE.»

4) Articles 55.3:

«Atesa [...] la naturalesa tècnica i conjuntural dels programes que es tracta, així com la legitimació que té l'Estat d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 13/1992, de 6 de febrer, i 188/2001, de 20 de setembre)

per incentivar o subvencionar aquelles matèries en què tingui una competència exclusiva o inclusivament només sobre les bases o la coordinació, com passa en el present supòsit *ex* article 149.1.15 i 30 CE, entenem que el precepte és constitucional.»

El Consell també fa dues observacions de caràcter general en relació amb els preceptes que componen la secció segona.

1a. Pel que fa a «[...] la regulació del procediment d'accés als cossos de funcionaris docents mitjançant un sistema d'habilitació nacional que es complementa amb una sèrie de concursos d'accés a la funció pública pròpiament dita a convocar per les universitats», el Dictamen considera que «[...] s'hauria pogut arbitrar un sistema més descentralitzador, atès que l'autonomia de les comunitats autònomes no està renyida amb l'eficàcia i, menys encara, amb les responsabilitats i rigor exigibles en un tema tan transcendent com és l'ensenyament superior i la selecció del seu personal docent».

2a. «[...] que els funcionaris docents universitaris estan agrupats en cossos nacionals —entre d'altres causes per raó de la mobilitat interuniversitària de què gaudeixen (art. 63.2)— i que per tant respecte d'ells, com ha posat en relleu la Sentència del Tribunal Constitucional 235/1991, de 12 de desembre (FJ 2), no juga l'esquema bases-desenvolupament que es pot fer servir en relació amb altres funcionaris, segons l'article 149.1.18 CE. Això ens porta a la conseqüència que les apel·lacions al reglament que fan els articles 37.1, 58.3, 59.3, 61, 68.1, 69.1 i 2, i 71.2 no són inconstitucionals perquè l'Estat, en relació amb els funcionaris esmentats, disposa de competències normatives plenes respectant, òbviament, l'autonomia universitària.»

5) Article 63.1:

«L'esmentat precepte obliga a les universitats a proveir, en tot cas, entre els prèviament habilitats per l'Estat les seves places vacants no deixant per tant el més mínim marge de discrecionalitat o de llibertat en un tema tan estretament relacionat amb les tasques acadèmiques com és la resolució dels concursos d'accés dels funcionaris docents.»

El Consell jutja inconstitucional aquest precepte, malgrat que es tracti en aquest cas de personal contractat perquè considera perfectament traslladable a aquest supòsit la doctrina establerta per la STC 26/1987, de 27 de febrer (FJ 13. b) d'acord amb la qual «[...] la valoració dels mèrits i de les circumstàncies que concorren per a la contractació d'un professor és inherent a l'autonomia universitària».

6. Article 66.1:

Atès el que disposa l'article 107.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en la redacció donada per la Llei 4/1999, de 13 de gener), l'article 66.1, que preveu que «[...] *contra las propuestas de las comisiones de habilitación los candidatos podrán presentar reclamación ante el Consejo de Coordinación Universitaria*», «[...] no infringeix el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) pel fet de no haver consignat el termini de presentació de les reclamacions a què es refereix, essent per tant constitucional».

7. Article 72.2:

«Aquest precepte, que introdueix unes mínimes exigències que haurà de reunir el professorat dirigides a garantir la qualitat del sistema en el sector universitari privat, no solament no és contrari a l'autonomia de les universitats

que l'integren, sinó que respon a les competències bàsiques de l'Estat de l'article 149.1.30 CE, essent per aquest motiu constitucional.»

K) Títol X. (Articles 73 a 78). Personal d'administració i serveis de les universitats públiques.

El Dictamen considera constitucionals tots els preceptes d'aquest títol malgrat que fa algunes reflexions amb vista a la millor comprensió de l'article 74.2. Concretament: «En principi, la competència bàsica de l'article 149.1.18 CE no s'estén al règim retributiu dels funcionaris de les diferents administracions públiques, la qual cosa no impedeix que *ex* article 149.1.13 CE es puguin posar topalls a les seves retribucions sempre que sigui de forma global i no individualitzada. Nogensmenys i en el present cas, la mobilitat que la LOU (art. 76.1 i 4) ha conferit al personal universitari no docent justifica que s'introdueixi una relativa uniformitat en el seu règim retributiu a través d'unes normes marc» (vegeu, en aquest sentit, la STC 28/1987, de 27 de febrer, FJ 12.9).

L) Títol XI. (Articles 79 a 84). Règim econòmic i financer de les universitats públiques.

El Consell considera ajustats a l'ordre constitucional tots els articles que componen el títol XI de la LOU, ja que al seu parer troben suport en la doctrina assentada pel Tribunal Constitucional, en relació amb l'autonomia de les universitats, en la STC 106/1990, de 6 de juny (FJ 7. a). No obstant això, al seu parer, l'article 83.2 podria plantejar problemes de constitucionalitat ja que delega al Govern la facultat de dictar normes bàsiques. Tanmateix, considera que pot aplicar-se a aquest supòsit la doctrina de la STC 131/1996, d'11 de juliol (FJ 2) i en conseqüència declara la constitucionalitat del precepte.

LL) Títol XII. (Articles 85 i 86). Centres a l'estranger dependents d'universitats espanyoles i centres que imparteixin ensenyaments d'acord amb els sistemes educatius estrangers.

«El contingut substancial de tots els articles citats gira al voltant de l'obtenció, l'homologació o la convalidació per l'Estat espanyol de títols d'ensenyament superior, tant a expedir per les universitats espanyoles a l'estranger, com per les estrangeres a Espanya, essent clar que per aquest motiu s'ha d'incloure en la competència exclusiva de l'Estat de l'article 149.1.30 CE. [...] La constitucionalitat dels esmentats articles resulta, doncs, d'això anterior i, a més, del fet que la proposta per crear centres a l'estranger a càrrec de les universitats espanyoles ha d'ésser aprovada per la comunitat autònoma competent (art. 85.1), la qual, igualment, haurà d'autoritzar la implantació en el seu territori de centres que imparteixin ensenyaments que portin a l'obtenció de títols estrangers d'educació superior universitària (art. 86.1).»

M) Títol XIII. (Articles 87, 88 i 89). Espai Europeu d'ensenyament superior. És una de les novetats de la LOU respecte de la legislació anterior i té per objecte adaptar-se a l'espai europeu d'ensenyament superior.

En opinió del Consell, les previsions fetes en aquest títol «[...] guarden una estreta relació amb l'expedició, l'homologació i l'obtenció de títols acadèmics i professionals, així com també amb el règim jurídic dels cossos nacionals de funcionaris docents (art. 149.1.18 i 30 CE), respectant-se, al mateix temps, les competències de les comunitats autònomes i de les universitats respecte a la mobilitat d'estudiants i professors, la qual cosa ens por-

ta a concloure que els expressats articles són constitucionals».

N) Disposicions addicionals.

1. *Disposició addicional quarta.*

Aquesta disposició addicional fa referència a les universitats de l'Església catòlica i els dubtes de constitucionalitat tan sols es plantegen en relació a l'últim incís de l'apartat 2, en el seu primer paràgraf «[...] que exceptua a les universitats de l'Església catòlica de la regla general del reconeixement mitjançant Llei de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes o de les Corts Generals», que pot vulnerar el principi d'igualtat consagrat a la CE. El Dictamen puntualitza en primer lloc que «[...] l'esmentada disposició addicional s'ha d'entendre referida a les universitats creades directament per l'Església catòlica i no, en canvi, a aquelles la titularitat de les quals correspongui a persones jurídiques diferents, com fundacions de dret privat en les qual puguin participar, o no, entitats o congregacions religioses», i després exposa succintament el significat que el Tribunal Constitucional ha donat al principi d'igualtat (STC 114/1992, de 14 de desembre, FJ 6; 340/1993, de 16 de novembre, FJ 4. c); 158/1993, de 6 de maig, FJ 2. b). Tot seguit, reconeix que el fet «que la disposició addicional quarta conté una diferència de tracte és una realitat que ningú no pot negar, i així es desprèn de la seva comparació amb els articles 4 i 5 de la LOU, que regulen el reconeixement de les universitats privades»; «[...] qualsevol persona física o jurídica, o grup de persones que creïn una universitat privada haurà de sotmetre's per al seu reconeixement posterior a un procediment i a uns requisits complexos, regulats per l'article 4 (d'aplicació anàloga a les universitats privades), i que inclou

de forma prèvia l'informe del Consell de Coordinació Universitària en el marc de la programació educativa, l'acord del Consell de govern de la comunitat autònoma en l'àmbit territorial del qual s'hagin d'establir (en el cas de reconeixement per Llei de les Corts Generals), i, finalment, la comprovació del compliment dels requisits bàsics sobre mitjans i recursos a què es refereix l'article 4.3 (*"requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades"*). A més, l'article 5 imposa prohibicions i incompatibilitats estrictes sobre les persones físiques titulars o sobre els administradors, patrons, fundadors o promotors de les persones jurídiques titulars de la universitat.

»Finalment, el projecte de llei de reconeixement s'haurà de sotmetre a la decisió sobirana del corresponent òrgan parlamentari, el qual serà tramitat mitjançant un procediment, el legislatiu, de gran transcendència política (ja que comprèn, no només la intervenció dels grups parlamentaris i els diputats mitjançant esmenes parcials, sinó també, en el seu cas, la discussió de totalitat i les compareixences), tot això mitjançant un debat obert i públic dotat d'una gran capacitat de projecció social.

»Doncs bé, l'Església catòlica, pel simple fet de ser-ho, queda eximida del compliment d'aquestes obligacions. Les seves universitats es consideraran automàticament reconegudes *ope legis*, sense necessitat de l'informe previ del Consell de Coordinació Universitària (amb la qual cosa es limita la funció de programació general de l'ensenyament, reservada als poders públics per l'art. 27.5 CE). I, el que és més important, es furta al Poder legislatiu la possibilitat de decidir en una matèria que, de forma general, s'ha considerat pròpia de la seva competència». «La norma ha introduït una diferenciació entre dos supòsits que

són substancialment iguals, per justificar, així, un tractament desigual» (STC 73/1989, de 20 d'abril, FJ 3). També puntualitza el Dictamen que, en un supòsit semblant a l'estudiat, en la STC 340/1993, de 16 de novembre, el Tribunal Constitucional va declarar la inconstitucionalitat del precepte qüestionat.

Dit això, el Dictamen es planteja si existeix una justificació objectiva i raonable d'aquesta diferenciació, i vol veure la relació que pugui guardar la norma qüestionada amb la finalitat entesa pel legislador, així com si les seves conseqüències jurídiques són adequades i proporcionades a la referida finalitat. El text de la llei en cap moment no fa menció expressa a les finalitats que el legislador vol abastar amb aquesta norma, però sembla que la mateixa pot trobar-se en el mandat de l'article 16.3 CE i la necessitat de respectar l'acord entre l'Estat i l'Església catòlica sobre ensenyament i assumptes culturals, de 3 de gener de 1979.

El Consell considera que aquesta finalitat no solament es vàlida sinó exigible al legislador: «Tanmateix, no sembla que existeixi coherència entre aquesta finalitat i els mitjans utilitzats, ni molt menys una adequada relació de proporcionalitat entre ells. Per tal d'arribar a aquesta afirmació n'hi haurà prou amb remetre'ns a la doctrina fixada per la Sentència del Tribunal Constitucional 340/1993, de 16 de novembre.» Així, el Dictamen estima que «[...] aquesta doctrina és plenament aplicable al cas dictaminat. Les relacions de cooperació entre l'Estat i les confessions religioses previstes en l'article 16.3 CE tenen una connexió directa amb el dret a la llibertat religiosa, d'una banda, i amb el caràcter aconfessional de l'Estat, d'altra, com es desprèn de l'examen sistemàtic de la regulació constitucional. El nostre

ordenament no es basa tant en una visió laica de les relacions entre les esglésies i l'Estat (visió que parteix de l'absoluta separació entre les lliures conviccions religioses dels ciutadans i els poders públics que, per així dir-ho, «ignoren» encara que respecten el fet religiós), sinó en una consideració de la llibertat religiosa que incorpora aspectes prestacionals i que exigeix, per tant, el reconeixement positiu del fet religiós per part dels poders públics.

»És per això que el desenvolupament del mandat constitucional de cooperació s'ha de realitzar inexcusablement des d'una doble perspectiva: d'una banda l'exigència de neutralitat entre les diferents confessions religioses i, a més, entre les creences religioses i aquelles que no ho són»; «[...] mesures com la configurada en la disposició addicional quarta no són adequades ni pertinents per a la consecució d'aquestes finalitats i, a més, resulten notòriament desproporcionades», i, acaba per concloure que «la diferenciació de tracte al·ludida manca d'una justificació objectiva i raonable i, per tant, constitueix una discriminació expressament vedada per l'article 14 CE».

Finalment, el Dictamen es pronuncia sobre la connexió que pot existir entre la norma declarada inconstitucional i l'acord entre l'Estat i l'Església catòlica sobre ensenyament i assumptes culturals de 3 de gener de 1979, ratificat per Instrument de 4 de desembre del mateix any.

En primer lloc es destaca que el citat Instrument té en el nostre ordenament jurídic la categoria de tractat internacional, i que els tractats internacionals no són paràmetre de constitucionalitat (article 95.1 CE). En conclusió, el Tribunal Constitucional «[...] és competent per enjudiciar la subjecció dels tractats

internacionals a la Constitució mitjançant els procediments de recurs i qüestió d'inconstitucionalitat (art. 161.1.a) i 163 CE, i els concordants de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional». Els acords amb l'Església catòlica no poden ser una excepció a aquesta regla, i així es desprèn de la Sentència del Tribunal Constitucional 66/1982, de 12 de novembre, relativa a l'Acord sobre assumptes jurídics (FJ 5).

Per tant, «cap previsió de l'Acord esmentat podria salvar la constitucionalitat de la disposició addicional quarta en el cas que aquesta, com nosaltres opinem, vulnerés la Constitució». «Qüestió diferent serien els efectes que podria produir aquesta declaració d'inconstitucionalitat, realitzada per aquell que està habilitat per fer-ho, en el cas que l'Acord continguéssim una previsió del mateix tenor al de la norma anul·lada» perquè en aquest cas entrarien en joc «les previsions constitucionals sobre denúncia dels tractats recollides en l'esmentat article 96 CE, encara que aquesta no és una matèria que correspongui resoldre a nosaltres». Tanmateix, el problema no es planteja a aquest nivell perquè, encara que no és una opinió unànime, el Consell considera que «la realitat és que l'Acord entre l'Estat espanyol i la Santa Seu sobre ensenyament i assumptes culturals no vulnera en absolut l'article 14 CE. No el vulnera perquè d'ell no es pot extreure, a través d'un raonament lògic, la conclusió que les universitats creades o que pugui crear en el futur l'Església catòlica queden necessàriament exemptes, per mandat de l'Acord mateix, del reconeixement per llei que imposa per a totes les universitats privades l'article 4 de la LOU» (Dictamen 3452 del Consell d'Estat, de 16 d'octubre de 1997).

«En conclusió, i a la vista del que s'ha exposat anteriorment [...] entenem que el paràgraf primer de l'apartat 2 de la disposició addicional quarta pel que fa a l'incís "a excepción de la necesidad de Ley de reconocimiento", és inconstitucional.»

2. *Disposició addicional setena.*

Aquesta disposició addicional està dedicada al règim de concerts entre les universitats i les institucions sanitàries i el seu contingut és pràcticament idèntic al de la disposició addicional sisena de la LRU.

El Consell, fent seus els raonaments exposats en el FJ 13.a de la STC 26/1987, de 27 de febrer, en relació amb l'esmentada disposició addicional sisena, considera constitucional la que avui se li sotmet a dictamen.

3. *Disposició addicional novena.*

Aquesta disposició addicional es refereix als canvis sobrevinguts en les universitats privades i centres d'educació superiors adscrits a les universitats públiques.

Els dubtes de constitucionalitat es plantegen en relació amb l'apartat tercer «[...] que permet a les comunitats autònomes, una vegada iniciades les activitats d'una universitat privada, o d'un centre universitari adscrit a una universitat pública, revocar el reconeixement dels centres o ensenyaments, o dirigir-se a la respectiva Assemblea legislativa a efectes de la possible revocació del reconeixement de la universitat afectada, en el supòsit d'incompliment reiterat o no regularitzat, en el termini que a l'efecte es concedeixi, dels requisits exigits per l'ordenament jurídic o dels compromisos assolits en sol·licitar-se el reconeixement o de les funcions institucionals contemplades en l'article 1 de la LOU, prèvia audiència de la universitat interessada o del centre universitari adscrit de què es tracti.

»En aquest cas, a diferència d'allò que es preveu quan la revocació del reconeixement o dels ensenyaments es produeix a sol·licitud de la universitat mateixa, no s'ha tingut en compte la necessitat que, per qui correspongui, es garanteixi als estudiants que podran continuar els ensenyaments conforme a les regles establertes per a l'extinció dels plans d'estudis, la qual cosa —tractant-se aquells de tercers de bona fe (la bona fe s'ha de presumir sempre i més en supòsits com el que examinem)— els pot col·locar en una situació d'indefensió o de manca de garanties respecte a la continuïtat dels seus estudis o a l'obtenció de la corresponent titulació oficial, situació que seria contrària als principis —especialment el de seguretat jurídica— consagrats a l'article 9.3 CE, i que comportaria la inconstitucionalitat del precepte.

»És cert, però, que contra les decisions —administratives— de les comunitats autònomes o, en el seu cas, legislatives de les seves assemblees o parlaments, es podran interposar els recursos —administratius, contenciosos administratius i d'empara— previstos en la corresponent legislació, però també ho és que en aquests eventuais recursos el *thema decidendi* no serà probablement la possibilitat o no de continuar els estudis d'acord amb la normativa general sobre finalització de plans d'estudi, sinó la legalitat administrativa o constitucional de l'acte de revocació del reconeixement dels centres o ensenyaments afectats, tot i que sembla versemblant admetre la hipòtesi que en les sentències que a l'efecte es poguessin dictar es restablís als estudiants en el seu dret a finalitzar els estudis en la universitat o centre per ells escollit [art. 46.1 i 2.a) LOU].

»No obstant això anterior, si s'apreciés que pot correspondre al desenvolupament

pament autonòmic i als estatuts de les universitats fixar en aquest supòsit les conseqüències que per als estudiants té la revocació del reconeixement dels centres o ensenyaments afectats pels incompliments a què es refereix l'apartat de la disposició analitzada, com així podria ser respecte de Catalunya ateses les competències plenes sobre l'ensenyament assumides en l'article 15 EAC i de les altres comunitats autònomes situades al seu mateix nivell competencial, el precepte seria constitucional».

4. *Disposició addicional quinzena.*

El Consell jutja constitucional el precepte per raons idèntiques a les ja expressades en relació amb l'article 34.1 que dona per reproduïdes.

5. *Disposició addicional dissetena.*

També en aquest cas es jutja constitucional el precepte d'acord amb els articles 149.1.30 CE i 25.1 EAC, i la STC 1/1986, de 10 de gener, FJ 3.

6. *Disposició addicional vint-i-tresena.*

Atribueix a l'Estat l'alta inspecció en matèria d'ensenyament universitari i per tant, d'acord amb l'article 15 EAC, ha de considerar-se ajustada a l'ordre constitucional.

7. *Disposició addicional vint-i-cinquena.*

La constitucionalitat d'aquesta disposició es basa en motius semblants als aduïts en relació amb l'apartat tres de l'article 42 de la LOU, també exposats en el F VI.1 del dictamen 215. Així, s'afirma «[...] que en el supòsit que examinem la potestat que s'assigna al Govern no és exhaustiva ni incondicionada, sinó enfocada vers un objectiu ben concret i determinat, raó per la qual considerem que la disposició és constitucional».

O) Disposicions transitòries.

D'acord amb el Dictamen, cap d'aquestes disposicions no planteja problemes de constitucionalitat.

P) Disposició derogatòria.

És constitucional per referir-se tan sols, com és lògic, a normes i disposicions emanades del mateix Estat.

Q) Disposicions finals.

Tan sols la disposició final quarta planteja dubtes de constitucionalitat. En opinió del Consell, «[...] si bé no és estrictament inconstitucional, incorre en l'omissió de no citar, al costat de la relació de preceptes que tenen el caràcter de llei orgànica, aquells que s'han de considerar com a bàsics o de naturalesa bàsica, tal com ja hem posat en relleu en l'anterior Fonament II, epígraf 2.B.2 d'aquest dictamen».

Conclusió.

Primer. L'article 9.2 de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats i, per connexió amb aquest, l'article 12, així com també l'article 11.2, són constitucionals si s'interpreten en el sentit que figura en el Fonament III.C) del Dictamen.

Segon. Els percentatges fixats a l'article 15.2 de Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, són constitucionals però no bàsics i, per tant, no són aplicables a Catalunya.

Tercer. L'article 20.4 de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, és constitucional però no és bàsic i, per tant, no és aplicable a Catalunya.

Quart. L'article 35.6 de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, és inconstitucional.

Cinquè. L'article 63.1, paràgraf segon, de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, és inconstitucional.

Sisè. El paràgraf primer de l'apartat 2 de la disposició addicional quarta de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desem-

bre, d'universitats, pel que fa a l'incís «*a excepción de la necesidad de Ley de reconocimiento*», és inconstitucional.

Setè. La disposició addicional novena, apartat 3, de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, és constitucional si s'interpreta en el sentit que figura en el Fonament III.N.3 del Dictamen.

Vot particular:

Que formulen els consellers senyors Manuel M. Vicens i Matas, i Ramon M.

Llevadot i Roig, que discrepen de l'acord de la majoria «pel que fa a la interpretació donada del primer paràgraf de la disposició addicional quarta, apartat 2, de la LOU en relació amb les universitats de l'Església catòlica».

Vot particular:

Que formula el conseller Sr. Joaquim M. Borrell i Mestre que discrepa de les conclusions segona, quarta, cinquena i sisena del Dictamen.

Dictamen núm. 228, previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat, amb relació a l'adequació a la Constitució espanyola i al bloc de la constitucionalitat de la Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació i, especialment, sobre els articles 3.b, 4.6, 26.2, la disposició transitòria primera i la disposició final primera, apartat 2.

Sol·licitants:

La Mesa del Parlament a instància dels grups parlamentaris Socialistes-Ciutadans pel Canvi, d'Esquerra Republicana de Catalunya, i d'Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V).

Ponent:

Pere Jover i Presa.

Extracte o resum dels fonaments:

Fonament I

En aquest primer fonament el Consell fa un resum breu del contingut de la Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació, objecte de dictamen.

Fonament II

El Consell fa un examen global de la regulació existent sobre la matèria, tal

com ha estat interpretada per la jurisprudència del Tribunal Constitucional, i analitza separadament el contingut del dret fonamental d'associació, reconegut per l'article 22, i l'ordre constitucional de competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya en matèria d'associacions. Pel que fa a l'article 22 CE, el Dictamen precisa que «el que realment interessava al constituent, tal com es desprèn dels debats que van conduir a l'aprovació d'aquest article, era la determinació del dret fonamental de la manera més àmplia que fos possible; per això [...] es va ocupar d'explicar amb la màxima precisió i de forma taxada els casos i circumstàncies en els quals els poders públics estan habilitats per intervenir en l'exercici del dret fonamental. Així, l'apartat 3, prohibeix qualsevol tipus d'intromissió genèrica en la constitució de les associacions, ja que l'obligació o càrrega d'inscripció registral no constitueix una habilitació oberta per

controlar la constitució d'associacions, tenint en compte que es fa "a los solos efectos de publicidad", i l'apartat 4 imposa la ineludible intervenció del Poder judicial per a la dissolució de les associacions, tot impeding la intervenció administrativa fins i tot de forma provisional o transitòria ("sólo podrán ser suspendidas o disueltas"), amb la qual cosa el nostre ordenament atorga un plus de garantia que no és freqüent en el Dret comparat, com ja va reconèixer el Tribunal Constitucional en la Sentència 115/1987, de 7 de juliol».

«Per si això no fos suficient, aquesta intervenció judicial només serà possible en els casos expressament previstos en la Constitució mateixa: les associacions que persegueixin fins o utilitzin mitjans tipificats com a delictes en les lleis penals, les associacions secretes i les que tinguin caràcter paramilitar.»

«En suma, en el dret d'associació s'observa amb claredat la concurrència de les dues funcions que els drets fonamentals compleixen en la societat, tesi que tan sovint ha utilitzat el Tribunal Constitucional i que va desenvolupar, amb relació a aquest dret fonamental, en la seva crucial Sentència 173/1998, de 23 de juliol, sobre la Llei d'associacions del Parlament basc: d'una banda, en la seva consideració objectiva, el dret d'associació constitueix un element bàsic de l'Estat social i democràtic de Dret, tenint en compte que, a més, solament a través del seu exercici podran realitzar-se principis nuclears del nostre ordenament com el pluralisme polític i social i la participació dels ciutadans en els assumptes públics; d'altra banda, en la seva consideració subjectiva, es tracta fonamentalment d'un dret de llibertat o d'abstenció davant de possibles ingerències dels poders públics (FJ 8), que té per finalitat garantir un àmbit d'immunitat o de no-

intervenció en la lliure i autònoma voluntat dels ciutadans.»

Juntament amb l'article 22 CE, el Consell considera necessari tenir en compte la importància especial que en matèria de drets fonamentals presenta la regulació continguda en els tractats i els acords internacionals sobre drets humans subscrits per l'Estat espanyol (art. 10.2 CE).

«En tot cas convé no oblidar que la posició preferent que ocupen els drets fonamentals en el nostre ordenament obliga a considerar la relació entre l'ordenament intern i el així definit bloc normatiu internacional d'acord amb el principi de *favor libertatis*, que exigeix l'aplicació en cada cas de la solució normativa que sigui més beneficiosa per a la plenitud del dret fonamental.»

«En aquest respecte convé recordar que el Tribunal Europeu de Drets Humans ha deixat molt clar que la noció d'associació a què es refereix l'article 11 del Conveni Europeu posseeix un abast autònom, i que la qualificació que d'aquesta faci el Dret intern no constitueix més que un simple punt de partida (STEDH, de 29 d'abril de 1999, cas *Chassagnou i altres contra França*, FJ 100).»

«El dret d'associació presenta una doble dimensió, que correspon a les dues accepcions que té la paraula en el llenguatge ordinari: d'una banda el dret a associar-se, com acció voluntària i lliure de la persona humana; i, d'altra, la persona jurídica o ens així creat també resulta, ella mateixa, titular del dret, en particular pel que fa a la determinació de la seva organització interna i al lliure desenvolupament de les seves activitats.

»A més, totes i cadascuna d'aquestes característiques incideixen en la naturalesa abans indicada del dret d'associació

com a dret de llibertat davant de possibles interferències dels poders públics i, al mateix temps, justifiquen el rebuig del Tribunal Constitucional a considerar la menor dimensió prestacional: “[...] *no hay fundamento alguno que autorice entender que el derecho de asociación consagrado por el art. 22 CE está investido de una dimensión prestacional, en virtud de la cual las asociaciones puedan exigir del Estado que facilite cierta actividad*—[...]— *al objeto de facilitar el cumplimiento de los fines perseguidos por las mismas*” (ATC 162/1995, de 5 de juny, FJ 4). Conseqüentment, l’esmentada activitat prestacional, quan es produeixi, no forma part del contingut essencial del dret fonamental i la seva regulació està vedada al legislador orgànic.»

Tot seguit, es defineix el contingut essencial del dret d’associació, tal com ha estat reconegut per la jurisprudència constitucional i especialment en la Sentència 173/1998, de 23 de juliol, que va resoldre el recurs d’inconstitucionalitat presentat pel Govern contra la Llei 3/1988, d’associacions del País Basc. «En l’esmentada Sentència el suprem interpret de la Constitució es va referir a tres dimensions del dret d’associació, que es corresponen amb les dues a què abans ens havíem referit, amb l’única excepció de distingir, en la primera d’elles (dret a associar-se), la seva doble vessant positiva i negativa. L’esmentada dimensió individual es tradueix, d’una banda, en la llibertat positiva del dret a associar-se, tant pel que fa al dret a constituir l’associació com al d’integrar-se o afiliar-se en associacions ja existents. En el primer aspecte és un dret davant els poders públics, que no poden impedir ni intervenir en l’esmentada llibertat més allà de les actuacions que resultin de la prohibició constitucional d’associacions delictives pels seus fins, secretes o de

caràcter paramilitar; en canvi, en el segon aspecte ens trobem davant un dret horitzontal, amb eficàcia *inter privatos*, en la mesura que s’exerceix davant l’associació mateixa, i garanteix un feix de facultats que inclouen el dret a no veure rebutjada la seva afiliació per motius arbitraris o mancats de raonabilitat i, per tant, discriminatoris; el dret a intervenir de forma normal en la vida de l’associació i, finalment, el dret a no ser exclòs d’aquesta sense una base raonable i d’acord amb un procediment que garanteixi l’indispensable dret a la defensa (el dret a no ser exclòs de forma arbitrària va ser reconegut pel Tribunal Constitucional, entre d’altres, en la Sentència 218/1988, de 22 de novembre). Aquest feix de facultats ha estat qualificat en diverses ocasions per la jurisprudència constitucional com una *quarta dimensió* del dret d’associació, que s’afegeix de forma plena a les tres indicades abans. Així mateix, i encara que la jurisprudència constitucional no s’ha referit a ella, es considera que la condició de membre d’una determinada associació no pot comportar motiu de cap discriminació per part dels poders públics, i així ha estat reconegut per la LO 1/2002, objecte d’aquest dictamen.

»Com a llibertat negativa, el dret d’associació significa que ningú no pot ser obligat a associar-se o integrar-se en una determinada associació si no ho desitja, ni tampoc a romandre-hi contra la seva voluntat. A més, ha d’excloure’s que la no integració en una associació, o l’abandonament d’aquesta puguin comportar cap desavantatge o discriminació per part dels poders públics» (STC 5/1981, de 13 de febrer, FJ 19).

«Finalment, en la seva dimensió estructural-organitzativa el dret d’associació té com a subjecte l’entitat associativa mateixa ja constituïda, que com a

persona jurídica serà titular també de la resta de drets fonamentals que li poden correspondre.

»En el pla de la constitució de l'associació, com ja hem dit anteriorment, queda exclòs qualsevol tipus d'ingerència per part dels poders públics; qüestió aquesta que connecta amb l'obligació constitucional de la inscripció en el registre i les conseqüències jurídiques que porta aparellada aquesta inscripció o, des d'una altra perspectiva, la no inscripció.»

«Ja de forma primerenca el Tribunal Constitucional va afirmar que la funció de l'Administració pública (o, més exactament, de l'òrgan encarregat del registre) s'ha de limitar a un control reglat de la documentació presentada (STC 3/1981, de 2 de febrer, FJ 5).»

«Aquesta doctrina ha estat mantinguda de forma continuada en posteriors decisions, i ampliada a l'exigència que la negativa d'inscripció, fins i tot justificada per l'existència de defectes formals no reparats, ha de ser motivada (STC 291/1993, de 18 d'octubre, FJ 2).»

Pel que fa a l'efecte constitucional o declaratiu de la inscripció, i malgrat la jurisprudència del Tribunal Suprem a favor de la tesi declarativa, el Tribunal Constitucional ha mostrat una certa ambigüitat, sense assolir una doctrina clara i continuada sobre aquesta qüestió. Tanmateix, l'article 5.2 de la Llei orgànica 1/2002 resol definitivament la qüestió a favor de la tesi declarativa.

«En el pla del funcionament normal i ordinari de l'associació, l'autonomia organitzativa inclou el dret a exercir les funcions i activitats adequades per a la consecució dels seus fins sense ingerències de cap tipus. Les administracions públiques no estan habilitades per suspendre l'associació ni els actes o decisions adoptats pels seus òrgans directius.

En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Constitucional 91/1983, de 7 de novembre, ha considerat que formen part del dret d'associació les reunions dels afiliats convocades per un sindicat per tal de desenvolupar els seus propis fins (FJ 2).

»A l'últim, s'ha plantejat el dubte sobre si la imposició legal d'una determinada estructura associativa, concretament una estructura democràtica, vulnera el dret constitucional a l'autonomia organitzativa de les associacions. Naturalment, no ens referim a aquells casos en els quals la Constitució mateixa ho exigeix, en funció de l'especial rellevància que atorga a determinats fenòmens associatius (partits polítics, sindicats i organitzacions empresarials).

»Tant les dues lleis autonòmiques citades anteriorment (art. 2.1 i 2.4 de la Llei del Parlament basc, i art. 2.2 de la Llei del Parlament de Catalunya) com la LO 1/2002, estudiada en aquest dictamen, es pronuncien de forma rotunda en favor de la dita exigència.»

«Per contra, entre la doctrina científica és majoritària la tesi que el legislador no disposa d'una habilitació específica per imposar aquest límit.»

«El Tribunal Constitucional s'ha abstenut de resoldre aquest dubte fins ara, malgrat que va poder fer-ho en la Sentència dictada en relació amb el recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la Llei d'associacions del Parlament basc, ja que el seu article 2.4, abans esmentat, era un dels objectes de recurs.»

Finalment, s'examina de quina manera es produeix una col·laboració entre la llei orgànica i la llei ordinària en la regulació del dret fonamental d'associació i les matèries connexes amb aquest dret. Concretament es tracta de «definir la connexió que ha de tenir aquesta re-

gulació amb l'existència de règims específics per a determinats tipus d'associacions, que poden exigir, en alguns casos, instruments normatius igualment específics.

»Doncs bé, la Sentència del Tribunal Constitucional 67/1985, de 24 de maig, és molt clara sobre això:

»“ *El artículo 22 de la Constitución contiene una garantía que podríamos denominar común; es decir, el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un género —la asociación— dentro del que caben modalidades específicas. Así, en la propia Constitución (artículos 6 y 7), se contienen normas especiales respecto de asociaciones de relevancia constitucional como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales. Por ello debe señalarse que la reserva de la Ley Orgánica en el artículo 81.1 de la Constitución en orden a las leyes relativas al desarrollo de los derechos fundamentales se refiere en este caso a la Ley que desarrolle el derecho fundamental de asociación en cuanto tal, pero no excluye la posibilidad de que las leyes ordinarias incidan en la regulación de tipos específicos de asociaciones, siempre que respeten el desarrollo efectuado en la Ley Orgánica.*” (FJ 3 C)».

Pel que fa a la distribució de competències en matèria d'associacions entre l'Estat i la Generalitat, el Dictamen constata en primer lloc que l'article 149.1 CE no esmenta la matèria associacions mentre que l'article 9.24 EAC estableix que la Generalitat té competències exclusives sobre «[...] associacions de caràcter docent, cultural, artístic, beneficoassistencial i similars, que exerceixen principalment llurs funcions a Catalunya». També puntualitza que d'acord amb aquest precepte estatutari, aquesta competència autonòmica s'exercirà «sobre aquelles associacions que

compleixen unes determinades finalitats o exerceixen una sèrie d'activitats enumerades en el precepte». Tanmateix, no és una llista tancada, ja que l'expressió «i similars» permet ampliar el nombre d'associacions a les quals abasta la competència autonòmica. Així mateix, les associacions a les quals es fa referència han de desenvolupar les seves funcions.

També s'esmenta el Reial decret 3526/1981, de 29 de desembre, de traspassos de serveis de l'Estat a la Generalitat en matèria d'associacions i la Llei 7/1997, de 19 de juny, d'associacions (objecte de recurs davant el Tribunal Constitucional pel president del Govern, i encara pendent de sentència) i el Decret 206/1999, de 27 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament del Registre. D'aquesta regulació, se'n destaca, pel que fa a l'àmbit d'aplicació de la llei catalana, la introducció del requisit que les associacions tinguin el domicili establert en el territori de Catalunya perquè entrin dins l'àmbit d'aplicació de la llei i l'exclusió d'aquest àmbit de les associacions sotmeses a alguna normativa específica que n'estableixi la inscripció de la constitució en un registre especial.

Finalment, cal constatar que respecte a les associacions a les quals abasta el títol competencial de l'article 9.24 EAC, són traslladables les consideracions que sobre l'article 10.3 EAPB ha fet el Tribunal Constitucional en la STC 173/1998, de 23 de juliol (FJ 3 i 5), que reproduceix. El Tribunal Constitucional, malgrat el caràcter exclusiu de la competència autonòmica en matèria d'associacions manifesta que el seu exercici es troba condicionat pels preceptes constitucionals següents:

A. Article 81.1 CE, en virtut del qual correspon a l'Estat el desenvolupament

pament directe dels elements essencials del dret fonamental d'associacions reconegut a l'article 22 CE. Sobre l'abast material d'aquesta reserva el Consell cita, a tall de resum, el que diu la STC 173/1998 (FJ 7). Així mateix, exposa algunes pautes elaborades per la doctrina constitucional per a la correcta interpretació d'aquest límit constitucional (la reserva de llei orgànica de l'article 81.1 CE no conté cap títol competencial habilitant a favor de l'Estat; s'ha d'aplicar un criteri estricte o restrictiu per determinar l'abast de la reserva de llei orgànica, tant pel que fa a l'expressió «desarrollar» com a la matèria objecte de la reserva; l'àmbit de la reserva de llei orgànica no és coextens al de les competències atribuïdes a l'Estat; en fixar-se l'abast de la reserva de llei orgànica s'ha de coonestar amb el contingut dels preceptes de l'anomenat bloc de la constitucionalitat que distribueixen les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes).

B. Article 149.1.1 CE, que atorga competències a l'Estat central per establir «la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals».

«El Tribunal Constitucional ha dut a terme una delimitació negativa d'aquest títol competencial i, en aquest sentit, ha considerat que no es pot identificar amb altres preceptes constitucionals com són els articles 14, 138.2 i 139.1 CE, així com tampoc no es correspon amb el tradicional esquema competencial “bases estatals-legislació autonòmica de desplegament”.»

«Concretament, pel que fa al dret d'associació, el Tribunal Constitucional, en la ja esmentada Sentència 173/1998,

de 23 de juliol, entén que el legislador estatal podrà considerar condicions bàsiques d'aquest dret:

»“*En cualquier caso, parece fuera de toda duda que, por su conexión con el derecho de asociación y por su carácter de ‘requisitos mínimos indispensables’ que posibilitan su ejercicio, el legislador estatal podrá considerar ‘condiciones básicas’ ex art. 149.1.1 CE, tanto lo que podríamos denominar la definición del concepto legal de asociación, como aquellos aspectos concretos de lo que hemos llamado régimen jurídico externo de las asociaciones (nacimiento de la personalidad, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución), que resulten ‘imprescindibles o necesarios’ en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación y, en cuanto tales, requieren un tratamiento uniforme.*” (FJ 9)».

C) «Finalment, amb caràcter general, el Tribunal Constitucional considera que sobre les associacions objecte de la competència autonòmica poden incidir altres títols competencials estatals. Així, en la Sentència 173/1998, ja esmentada, argumenta:

»“[...] *al precisar el alcance de la competencia autonómica, debe tenerse en cuenta que en las asociaciones objeto de la competencia autonómica existen elementos de muy diversa índole, civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales, sobre los que el Estado tiene títulos competenciales que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la comunidad autónoma.*” (FJ 6).

»D'entre aquests possibles títols competencials estatals, la disposició final primera de la LO 1/2002, dictaminada, invoca l'article 149.1.6 CE i l'article 149.1.14 CE.»

Fonament III

En aquest fonament el dictamen examina si la Llei orgànica 1/2002 respecta la superior voluntat del constituent pel que fa al contingut essencial del dret fonamental d'associacions.

«L'article 1 de la LO 1/2002 estableix el seu objecte i l'àmbit d'aplicació, fent especial referència en l'apartat 4 als casos que, per no ser exercici del dret d'associació reconegut per l'article 22 CE, n'han de quedar exclosos (comunitats de béns i propietaris, societats mercantils i civils, cooperatives, mutualitats, unions temporals d'empreses i agrupacions d'interès econòmic), així com també de forma general, totes aquelles que persegueixin un afany de lucre. No hi ha res que objectar a aquesta exclusió, que ja és tradicional en el nostre Dret històric des de l'antiga Llei d'associacions de 1887.

«No obstant això, convé recordar que, fins i tot en aquestes modalitats associatives, el Tribunal Constitucional ha considerat que en alguns aspectes no es pot excloure la presència d'interessos o béns relacionats amb el dret fonamental d'associació que, per tant, serien protegibles mitjançant recurs d'empara.»

Sobre aquesta qüestió, vegeu la STC 23/1987 de 23 de febrer, FJ 6 i la STC 96/1994, de 21 de març.

D'acord amb això, el Dictamen afirma que l'article 1.4 de la Llei orgànica 1/2002 ha de ser interpretat en el sentit que no exclougi absolutament la protecció de la mateixa Llei orgànica 1/2002 en els casos que sigui procedent.

Pel que fa a les modalitats associatives que no responen en la seva constitució a un pacte lliure i voluntari dels seus promotors o associats, sinó que generalment són creades mitjançant llei (directament o a través d'una decisió administrativa

que executa la llei) el Consell posa de manifest que, arribat el moment s'haurà de tenir en compte la diferència en la consideració d'aquest tipus d'entitats entre l'ordenament intern, que no les considera exclusivament del dret fonamental d'associació, sens perjudici que hi pugui existir excepcionalment, béns o interessos que mereixin aquesta protecció (STC 179/1994, de 16 de juny, FJ 6) i la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans, que en algunes de les seves decisions ha considerat que la qualificació d'una associació com a pública no és rellevant a l'hora d'excloure-la de la plena protecció que l'article 11 del Conveni Europeu dels Drets Humans reconeix a tot tipus d'associació (STEDH, de 29 d'abril de 1999). Aquesta diferència «podria provocar, en el futur, distorsions en el nivell de protecció del dret fonamental d'associació que hauran de ser resoltes pels aplicadors del Dret o, en última instància, pel legislador».

L'article 2.5 de la Llei orgànica 1/2002, només planteja alguns dubtes de constitucionalitat pel que fa a la seva primera frase, referida a l'existència democràtica de l'organització i el funcionament de les associacions.

«Els termes de la controvèrsia estan clars: d'una banda, s'afirma que el legislador, amb el fi de garantir el compliment d'uns fins superiors que deriven directament de la Constitució (el pluralisme polític i social, la plena participació dels ciutadans en la vida política, econòmica, social i cultural, etc.), pot i fins i tot ha d'imposar a les associacions l'escrupolós respecte d'unes regles internes d'organització i funcionament democràtics similars o idèntiques a les que regeixen en les institucions de l'Estat; d'altra banda, davant d'aquesta posició s'argumenta amb igual força que el dret

fonamental d'associació no té més límits que els que prevegi la Constitució mateixa, que ja ha distingit entre formes associatives d'especial rellevància política i social per a les quals es justifica la imposició d'aquestes regles (partits polítics, sindicats i associacions empresarials) i aquelles altres en les quals, per ser associacions privades basades en el principi de l'autonomia de la voluntat, són els associats mateixos, mitjançant el pacte associatiu i la seva lliure integració (o no integració), els qui decideixen l'estructura organitzativa que desitgen adoptar.»

«El Tribunal Constitucional no s'ha pronunciat encara, de forma expressa, sobre el fons d'aquesta qüestió. En la seva Sentència 173/1998, de 23 de juliol, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la ja esmentada Llei d'associacions del Parlament basc va declarar, certament, la inconstitucionalitat de l'article 2.4, que té un contingut molt similar al del precepte dictaminat, però ho va fer no perquè hi apreciés vulneració de l'article 22 CE, sinó per invasió de l'àmbit reservat per l'article 81.1 CE, ja que va considerar que aquesta imposició constitueix matèria de llei orgànica i està reservada, en el seu cas, al legislador estatal.» (FJ 13).

«No obstant això, altres decisions anteriors semblaven indicar que atès que ens trobem davant d'una limitació al dret d'autoorganització que forma part del contingut essencial del dret d'associació, aquesta imposició només està justificada quan prové de la constitució mateixa.» (STC 85/1986, de 25 de juny, FJ 2 i STC 56/1995, de 6 de març, FJ 2.)

«Es podria afirmar que de la jurisprudència citada el que es desprèn, simplement, és que les associacions que no siguin partits polítics, sindicats o asso-

ciacions empresarials no estan obligades constitucionalment a disposar d'una organització interna democràtica, però no que el legislador no pugui, al seu torn, imposar aquesta organització a la resta d'associacions; no obstant això, el fet que en fer-ho s'està incidint en el contingut essencial a l'organització interna constitucionalment garantida, afegit a certes expressions que empra la jurisprudència [...] fan pensar que el Tribunal Constitucional observa, si més no amb recel, aquesta intervenció del legislador.»

En opinió del Consell, «només una solució que ponderi i equilibri els diferents béns i interessos en presència podrà considerar-se satisfactòria.»

D'acord amb la doctrina elaborada pel Tribunal Europeu dels Drets Humans i pel Tribunal Constitucional, «el legislador (només ell pot fer-ho, per mandat de l'article 53.1 CE) ha de justificar la necessitat de les limitacions (als drets fonamentals) en la consecució d'uns fins superiors, directament connectats amb el respecte a altres drets i béns constitucionalment protegits; a més, ha de justificar que els límits imposats, és a dir, els mitjans utilitzats per a la consecució d'aquesta finalitat, siguin pertinents i adequats per aconseguir-la, ja que no serien acceptables quan aquesta mateixa finalitat es pogués assolir per vies menys costoses per a la plenitud del dret fonamental; i, finalment, ha de mantenir l'adequada relació de proporcionalitat entre la lesió causada i la finalitat buscada, de forma que es mantingui un just equilibri entre tots els béns en presència.

»I, a més, existeix un límit infranquejable en aquesta tasca: el respecte al contingut essencial del dret fonamental que, per mandat de l'article 53.1 CE, es constitueix així com el límit dels límits.»

A partir d'aquestes premisses el Dictamen analitza l'article 2.5 de la Llei orgànica 1/2002, i afirma:

«a) Sense dubte, la imposició continguda en aquest precepte és una limitació clara a un dels elements constitutius del dret fonamental d'associació, el de l'autonomia organitzativa, i com a tal cal considerar-la. Tanmateix, això no significa que aquesta intervenció sigui, *per se*, il·legítima.» (STC 104/1999, de 14 de juny, FJ 2).

b) «Les finalitats perseguides pel legislador amb aquesta imposició estan plenament justificades i, a més, connecten amb la protecció d'altres béns i drets constitucionalment reconeguts.»

Fetes aquestes precisions, el Dictamen es pronuncia sobre si l'instrument utilitzat pel legislador per assolir aquestes finalitats pondera de manera adequada tots els interessos en presència i, en especial, si no desplaça de manera desproporcionada el dret a l'autonomia organitzativa. Per fer-ho, considera que s'han de tenir en compte dos aspectes. «En primer lloc, quin abast cal atorgar a l'expressió "*la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo*"; i, en segon lloc, si aquest deure es pot exigir uniformement a tot tipus d'associacions.»

«Al primer ja es va referir el Tribunal Constitucional quan recordava que "*del modelo de organización democrática caben diversas concreciones*" (STC 173/1998, FJ 13, citada).»

I, segons el Consell, per tal que el precepte pugui considerar-se conforme a l'ordre constitucional, aquesta expressió hauria de comportar «d'una banda, el reconeixement d'uns drets als associats que han d'incloure, com a mínim, la participació en l'assemblea general i el dret a la informació sobre determinats

assumptes; i, d'altra banda, la necessitat que les esmentades decisions fonamentals, com poden ser, per exemple, l'adopció i reforma dels estatuts, la integració en federacions, confederacions o unions internacionals, l'aprovació anual dels comptes o la suspensió o la dissolució, hagin de ser acordades per l'assemblea general d'associats mitjançant vot lliure i secret.

»Tot el que sigui anar més enllà d'aquestes regles mínimes i comunes haurà de ser deixat a la lliure regulació dels estatuts, amb el benentès que han de ser els associats, mitjançant la seva elaboració i, en el seu cas, reforma, els que decidiran el plus d'organització i funcionament democràtic que desitgin.»

«Per contra, i pel que fa a les associacions que compleixen fins o que desenvolupen activitats de rellevància pública, res no impedeix que en la seva legislació específica s'exigeixi amb major rigor un respecte escrupolós als principis que tot Estat democràtic requereix per al funcionament de les seves institucions.

»Interpretat d'aquesta manera, entenem que l'article 2.5 LO 1/2002, i altres connexes amb ell (fonamentalment els articles 11, 16.1, 17.1 i 21) no vulneren el contingut essencial del dret d'associació.»

L'article 3.b de la Llei orgànica 1/2002 preveu: «*Podrán constituir asociaciones, y formar parte de las mismas [...]*»:

»b) *Los menores no emancipados de más de catorce años con el consentimiento, documentalmente acreditado, de las personas que deban suplir su capacidad, sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.*»

El Consell posa en primer lloc de manifest l'existència de diferències amb la regulació continguda en les dues lleis autonòmiques aprovades fins a la data (catalana i basca), tanmateix reconeix: «El legislador orgànic disposa de plena competència per regular tot el que afecta la titularitat del dret fonamental d'associació, per la qual cosa els preceptes al·ludits no plantegen cap problema de constitucionalitat des d'aquest punt de vista.» (STC 173/1998, FJ 14).

Tampoc no fa cap retret d'inconstitucionalitat en relació amb el contingut material del precepte: «Ja que en aquestes disposicions el legislador, tot desenvolupant el mandat de l'article 39.4 CE i molt particularment les previsions de la Convenció dels Drets del Nen de les Nacions Unides, de 20 de novembre de 1989, ratificada per Espanya, ha ampliat als menors que no gaudeixen de capacitat d'obrar plena la titularitat del dret fonamental d'associació, amb les limitacions abans expressades.»

De tota manera, considera que «aquestes limitacions són discutibles pel que fa a la barrera dels catorze anys, i més encara en allò que fa referència a l'exigència del consentiment dels representants legals».

I que «probablement hauria estat preferible una normació més oberta que, com ja s'ha fet amb relació a altres drets fonamentals, utilitzés el criteri de les condicions de maduresa del menor, en lloc de l'edat (per exemple, pel que fa als drets de l'art. 18.1 CE, en l'art. 3.1 de la Llei orgànica 1/1981, de 5 de maig, de protecció civil de l'honor, de la intimitat personal i familiar i de la pròpia imatge). A això sembla referir-se el Tribunal Constitucional en una Sentència dictada amb relació al dret de llibertat ideològica i de consciència, que pot ser traslladable a la matèria ana-

litzada» (STC 141/2000, de 25 de maig, FJ 5).

«No obstant això, cap d'aquests arguments pot ser utilitzat per realitzar cap taxa d'inconstitucionalitat del precepte estudiat, ja que ens trobem davant un àmbit propi de la llibertat d'opció del legislador, que en absolut contradiu els mandats de la Constitució, interpretats a la vista dels tractats internacionals sobre drets humans subscrits per l'Estat espanyol. A més, cal recordar que la Llei basca d'associacions contenia límits més estrictes a la titularitat del dret d'associació dels menors, i el Tribunal Constitucional no va apreciar cap vulneració de l'article 22 CE en aquesta regulació.»

L'article 3.c de la Llei orgànica 1/2002 diu:

«c) *Los miembros de las Fuerzas Armadas o de los Institutos Armados de naturaleza militar habrán de atenerse a lo que dispongan las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas y el resto de sus normas específicas para el ejercicio del derecho de asociación.*»

D'acord amb la doctrina assentada pel Tribunal Constitucional en la STC 219/2001, de 31 d'octubre, el Dictamen conclou «que els membres de les Forces Armades i dels instituts armats de caràcter militar solament tenen limitat el seu dret d'associació en la mesura que pretenguin crear o afiliar-se a organitzacions que presenten una vinculació directa amb l'acció sindical, definida a partir de la realització de les actuacions indicades (negociació col·lectiva, adopció de mesures de conflicte col·lectiu i exercici del dret de vaga).

»L'article 3.c LO 1/2002 no imposa directament cap limitació que vagi més enllà dels criteris indicats. Per tant, d'acord amb la interpretació exposada no vulnera el dret fonamental d'associació reconegut per l'article 22 CE.»

«L'article 4 LO 1/2002 regula les relacions de les associacions amb les administracions públiques, i dedica més concretament els apartats 3, 4, 5 i 6 a establir uns principis generals per a la concessió d'ajuts i subvencions públiques.»

El Dictamen analitza els apartats 5 i 6 sobre exclusió d'ajudes a determinades associacions.

Pel que fa a l'apartat 5, es fan les consideracions següents:

A) «Per començar, entenem que el legislador no ha pretès imposar una clàusula general per la qual qualsevol associació que apliqui diferències de tracte en l'admissió d'associats, basades en alguna de les raons apuntades, serà excloua de l'obtenció dels beneficis públics als quals tindria dret. Al contrari, hem d'afirmar que, sovint, les associacions podran lícitament aplicar aquestes diferències, en funció dels fins lliurement adoptats i de l'activitat que realitzen.»

«Si com a conseqüència d'una aplicació literal de l'article 4.5 es veiessin privades de les ajudes o subvencions a les quals tindrien dret per imposar aquests requisits i exigències per a l'admissió d'associats, probablement ens trobariem, ara sí, davant una discriminació que per infundada i mancada de base raonable vulneraria l'article 14 CE, i probablement la interdicció de l'arbitrarietat a què es refereix l'article 9.3 CE.»

B) «[...] el legislador vol evitar amb aquest precepte és la discriminació pròpiament dita, no el tracte diferenciat.»

Així, «només si no existeix una connexió directa entre aquestes finalitats i activitats, definides de forma precisa, com exigeix l'article 7.1. a) LO 1/2002 i, a més, lícites i no contràries a l'ordenament jurídic, i els requisits i les modalitats diferencials utilitzats per a l'admissió d'associats, podran ser considerats

aquests requisits i modalitats com a causa per a la denegació d'ajudes i subvencions públiques.»

C) «[...] L'article 4.5 només es refereix a la percepció d'ajudes, amb la qual cosa sembla acceptar la possibilitat que, certament, existeixin associacions que practiquin aquesta discriminació, fins i tot, la més detestable basada en criteris racistes o d'exclusió religiosa, de sexe o per orientació sexual i, tot i així, estiguin vàlidament constituïdes i en ple exercici de les seves activitats. Simplement, aquestes associacions es veurien excloues dels beneficis propis de l'acció de foment de les administracions públiques, i res més.

«No sembla que aquesta sigui una situació desitjable.»

«[...] S'haurà de considerar que, de la mateixa manera que s'estableix en l'article 4.6 *in fine*, la denegació de la subvenció no exclou l'exercici de l'acció penal quan així pugui procedir de resultes de la legislació corresponent. Amb aquesta interpretació entenem que l'article 4.5 de la LO 1/2002 no vulnera la Constitució.»

«L'apartat 6 de l'article 4 LO 1/2002 estableix una nova causa d'exclusió d'ajudes, incloses les de naturalesa econòmica, per a determinades associacions.»

Pel que fa a aquesta disposició, el Consell no fa cap objecció en relació amb el primer paràgraf, ja que «estableix una prohibició específica en el seu primer paràgraf, definint de forma relativament precisa el supòsit fàctic al qual es lliga la mesura de privació d'ajudes o subvencions públiques. Posteriorment, els paràgrafs segon i tercer (particularment el segon) descriuen altres situacions que tenen valor de presumpció, ja que permeten suposar (*“se considerará, a estos efectos, que una asociación realiza las actividades previstas en el párrafo an-*

terior[...]”) l’existència de l’esmentat supòsit fàctic».

«Encara que l’esmentat precepte comporta una limitació de drets (no, certament, del dret fonamental d’associació, sinó d’un simple dret legal a beneficiar-se de l’acció de foment de les administracions públiques), cap dubte no pot haver sobre la seva procedència, a la vista de la jurisprudència elaborada pel Tribunal Constitucional i pel Tribunal Europeu de Drets Humans: està establerta per llei, la seva finalitat és legítima i necessària en una societat democràtica (s’ha de pensar que les conductes definides són totes, a més, constitutives de delictes), i guarda la correcta proporcionalitat, ja que la prohibició de percebre ajudes públiques no és una sanció exagerada, tenint en compte la gravetat de les conductes incriminades.»

Així mateix, tampoc no aprecia cap problema d’inconstitucionalitat en el paràgraf tercer «en la mesura que es refereix a una actuació que, tot i que és realitzada per algun dels membres dels òrgans de govern o representació de l’associació, o per qualsevol dels seus membres actius, és imputable a ella per haver actuat aquests en el seu nom o representació».

Per contra, el paràgraf segon, d’acord amb el qual «qualsevol associació (una organització no governamental, una associació de veïns, una associació amb fins religiosos, un club esportiu, una organització ecologista o de defensa dels drets humans, etc.) perdrà de forma imperativa l’ajuda pública de qualsevol tipus que estigui gaudint quan algú qualsevol dels seus membres actius (algunes d’aquestes associacions poden comptar amb centenars o milers d’associats) resulti condemnat pels esmentats delictes, i no podrà accedir-hi fins que no s’hagi complert completament la condemna».

És jutjada pel Consell com «una norma [...] arbitrària i desproporcionada i, per tant, vedada per l’article 9.3 CE».

I, a més, li fa aquests retrets específics:

Primer: malgrat que el precepte no ho reconeix expressament, conté una sanció aplicable a les associacions com a conseqüència de la realització d’unes conductes determinades.

En efecte, i com ha reconegut la jurisprudència, el concepte de sanció és un concepte material «en el qual han de concórrer tres elements imprescindibles, clarament reconeguts per la doctrina legal i científica: és un mal infligit per l’Administració (ja sigui mitjançant la privació d’un dret, ja sigui mitjançant la imposició d’una obligació), imposat com a conseqüència d’una conducta il·legal, i amb la finalitat repressora pròpia del *ius puniendi* de l’Estat. Totes aquestes característiques apareixen en la disposició analitzada i, per si això no fos suficient, hi ha precedents en la legislació sectorial de sancions de “supressió d’ajudes oficials”, idèntiques a la que ens ocupa».

Segon: no respecta els principis del dret sancionador (article 25.1 CE) ja que «realitza una imputació en certa manera arbitrària en la qual l’associació resulta responsable per delictes comesos pels seus associats sense que existeixi la menor connexió entre una i altres. La translació de responsabilitat es produeix en qualsevol cas, independentment de quins siguin els fins i les activitats de l’associació, i fins i tot en el cas que no tinguin la menor relació amb la conducta delictiva de l’associat.

»A més, encara que això no sigui una qüestió decisiva als efectes de la nostra argumentació, els conceptes utilitzats resulten en alguns casos mancats de l’adequada determinació. En particular, això és cert respecte a la qualificació

de membres "actius", l'abast concret de la qual ignorem. No es pot referir a aquells que realitzen funcions de govern o representació, ja que són citats de forma diferent. Potser a aquells que estan al corrent del pagament de les quotes? O, al contrari, només als que mantenen una presència més intensa en la vida de l'associació i assisteixen regularment a les assemblees generals o participen en les seves activitats socials? I si és així, fins a quin punt i amb quin grau de dedicació?

»Pel que fa a la possibilitat d'enervar l'aplicació de la sanció mitjançant el rebuig públic, per part de la persona condemnada, dels fins i mitjans de l'organització terrorista a la qual va pertànyer o exaltar, novament ens trobem amb el fet inacceptable que la imposició o no de la sanció depèn d'una actuació totalment aliena a l'associació».

Tercer: «El segon supòsit previst en aquest mateix paràgraf, referit no ja a qualsevol membre actiu de l'associació sinó als integrants dels seus òrgans de representació condemnats per sentència ferma, ha de ser analitzat des d'una perspectiva diferent. És cert que tampoc no existeix en aquest supòsit la connexió a la qual abans al·ludíem, ja que en el precepte queda clar que en cometre els delictes aquestes persones no exercien la seva funció de representants de l'associació. No obstant això, sembla clar que és molt diferent la posició que manté en l'associació un dels seus membres qualsevol, encara que se'l consideri "actiu", que una persona que forma part dels seus òrgans de representació, ja sigui com a president, secretari general, secretari, portaveu, membre de la junta directiva, o qualsevol altre càrrec o funció similar.»

«En aquestes condicions, no és irracional que la presència en els òrgans de

representació de persones que han estat condemnades per delictes tan greus com els referits sigui una causa de privació d'ajudes públiques.»

«Per tot això entenem que el paràgraf segon de l'article 4.6 LO 1/2002, pel que fa a l'incís "o *cualquier otro miembro activo*", és inconstitucional.»

Fonament IV

En aquest fonament s'estudia l'adequació dels diferents preceptes de la Llei orgànica 1/2002 a l'ordre constitucional i estatutari de competències.

Pel que fa a la previsió de l'article 26.2 que obliga els registres d'associacions que existeixen en les comunitats autònomes de comunicar al Registre nacional d'associacions els assentaments d'inscripció i dissolució d'àmbit autonòmic, el Consell considera que «com que les associacions d'àmbit autonòmic només apareixeran registrades en els seus respectius registres territorials, el Registre nacional podrà complir, gràcies a aquesta disposició, una funció de publicitat supracomunitària que en res afecta, per altra banda, a la competència de les comunitats autònomes en la matèria».

D'altra banda, «la disposició estudiada no fa altra cosa que aplicar un principi general del nostre Estat autonòmic: el de col·laboració entre les diverses comunitats autònomes entre si i amb l'Administració general de l'Estat, així com també el de cooperació interadministrativa que, per tractar-se d'un deure general, no necessita ser justificat en preceptes concrets, i que ha estat àmpliament acceptat per la jurisprudència del Tribunal Constitucional» (STC 118/1998, de 4 de juny, FJ 8).

Pel que fa a la disposició transitòria primera, el Dictamen afirma que: «No

s'observa en aquest precepte cap classe d'invasió en les competències de la Generalitat de Catalunya, ja que no imposa altra cosa en el seu apartat 1, que la necessitat que les associacions inscrites adaptin els seus estatuts a les previsions de l'article 7. Pel que fa al seu apartat 2, és cert que la càrrega que s'imposa a les associacions ja inscrites (cal que notifiquin la direcció del seu domicili social així com també les dades referides a les persones que exerceixen funcions directives o de representació) sembla exagerada, sobretot si no s'han produït canvis des de l'última inscripció. Però aquesta no és una qüestió de constitucionalitat sobre la qual cal que es pronunciï aquest Consell Consultiu.

»En tot cas, el problema que presenta l'esmentada disposició transitòria no és el del seu contingut material, sinó la seva consideració com un precepte dictat a l'empara de l'article 149.1.1 CE.»

Finalment, pel que fa a la disposició final primera, el Consell considera necessària l'anàlisi de totes les disposicions i no tan sols del segon apartat, com fa la sol·licitud de Dictamen: «La disposició final primera, apartat 1, declara el caràcter orgànic del articles 1; 2 (llevat de l'apartat 6); 3 (llevat de l'apartat g); 4.2, 5 i 6; 10.1; 19; 21; 23.1; 24; 29.1; 30.3 i 4; 37; 38; la disposició derogatòria única; i les disposicions finals primera.1, segona i quarta.»

Per tal d'examinar aquesta qüestió, el Dictamen remet al Fonament II, pel que fa el resum de la doctrina del Tribunal Constitucional en matèria de reserva de llei orgànica, en allò que respecta al dret fonamental d'associacions i afirma que «no tenim dubtes sobre el caràcter orgànic dels articles 1 (objecte i àmbit d'aplicació de la Llei); 2, 19, 21, i 23.1 (contingut essencial del dret); 3 (titularitat i exercici); 4.2 i 4.5 (prohibició

d'ingerències de les administracions públiques i de discriminació en l'admissió d'associats); 10.1, 24, 29.1 i 30.3 i 4 (funció d'exclusiva publicitat del registre, i interdicció que pugui ser utilitzat com una ingerència dels poder públics en el lliure exercici del dret); 37 (tutela judicial del dret); 38 (suspensió i dissolució judicial); disposició derogatòria única i la pròpia disposició final primera.1.

»b) Per contra, no observem raons que permetin justificar el caràcter orgànic de l'article 4.6 LO 1/2002.»

«L'apartat 2 de l'esmentada disposició final primera de la LO 1/2002 declara que són de directa aplicació en tot l'Estat, per haver-se dictat a l'empara de l'article 149.1.1 CE, els articles 2.6; 3.g; 4.1, i 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10.2, 3 i 4; 11; 13.2; 15; 17; 18.4; 22; 25.2; 26; 27; 28; 30.1, 2 i 5; la disposició addicional quarta i la disposició transitòria primera.»

També en aquest cas el Dictamen remet al Fonament II pel que fa a la doctrina del Tribunal Constitucional en relació amb l'abast que cal donar a aquesta competència estatal i, seguidament, afirma que «a) A la vista d'aquests criteris, hem d'acceptar la qualificació com a expressives de condicions bàsiques de les disposicions relatives al dret d'associació de les persones jurídiques públiques i a la protecció dels drets de les persones físiques que puguin resultar afectats (art. 2.6 i 3.g), al deure general de les administracions públiques, en el marc de les seves competències, de foment de les associacions que realitzin activitats d'interès general (art. 4.1 i 4), a les regles bàsiques sobre la constitució de les associacions, la seva denominació i domicili, amb l'excepció que farem després respecte del contingut mínim dels seus estatuts i de la seva denominació (art. 5, 6, 7, 8, i 9), a la inscripció registral i al deure

re de col·laboració interadministrativa en la gestió dels registres (art. 10.2 i 3, 25.2, 26 i 27), a la dissolució (art. 17 i 18.4) i al règim de responsabilitat (art. 10.4, i 15), entre d'altres.

»b) Contràriament, entenem que el legislador s'ha excedit en la utilització d'aquest títol competencial en les següents qüestions, en les quals s'ha de reconèixer que la Llei estatal ha fet un ús tan ample de les facultats *ex article* 149.1.1 CE, que fa quasi irrecognoscible la competència autonòmica.»

Cosa que, a parer del Consell, succeeix en els articles següents: articles 7, 8.2, 11.2 *in fine*, 28.1.f i 28.2.c, 30.1 i disposició transitòria primera, apartat 2.

Finalment, «la disposició final primera, apartat 4 de la LO 1/2002, declara que els articles 32 a 36, la disposició addicional primera i la disposició transitòria segona es dicten a l'empara de l'article 149.1.14 CE, amb la qual cosa també resulten de directa aplicació en tot l'Estat.»

En primer lloc, el Dictamen afirma que «sembla abusiu utilitzar el títol competencial al·ludit, sobre Hisenda general i Deute de l'Estat, per a imposar un règim uniforme en la regulació de les associacions declarades d'utilitat pública» i que no «hauria de ser considerat com a prevalent el títol "*asociaciones*" (art. 9.24 EAC i no el més genèric "*Hacienda general*" de l'article 149.1.14 CE».

A més, entén «que aquesta regulació no és satisfactòria i vulnera les competències de la Generalitat. Per començar, no és satisfactòria per als propis afectats, que sovint es veuran obligats a sol·licitar una doble declaració per part de l'Administració de l'Estat [...] i per part de la Generalitat de Catalunya, amb la possibilitat òbvia que aquestes sol·licituds condueixin a decisions administratives diferents. El principi de

col·laboració i de cooperació interadministrativa, i la conveniència d'evitar als administrats una multiplicitat de gestions per a assolir una declaració que, objectivament, ha de respondre a idèntics criteris, aconsella la preferència d'una declaració única, que resolgui en cada cas les exempcions i els beneficis econòmics dels quals podrà gaudir l'associació. Aquesta opció, a més, és la més concorde amb la plena aplicació del principi general d'eficàcia en l'actuació de les administracions públiques, consagrat per l'article 103 CE».

Així mateix, afirma que «la declaració d'utilitat pública de les associacions és una competència que ha d'exercir la Generalitat de Catalunya a l'empara de l'article 9.24 EAC, en relació amb les associacions esmentades en aquest precepte».

Finalment, i a partir de la doctrina establerta en la STC 152/1988, de 20 de juliol (FJ 2, 3 i 5), conclou: «El que sí cal que assumeixi l'Estat, en exercici de la competència a què es refereix l'article 149.1.14 CE, són les funcions normatives (legislatives i reglamentàries) en aquesta matèria, atès que en cas contrari hipotèticament podria produir-se un ús injustificat i abusiu de la funció executiva de declaració per part dels òrgans de les comunitats autònomes. De forma que quan es tracti de la declaració relativa a les associacions esmentades en l'article 9.24 EAC, la decisió de l'Administració de la Generalitat, que ha de ser única i global, s'ajusti a les prescripcions normatives de l'Estat en tot allò que signifiquin beneficis corresponents als tributs de l'Estat. Qüestió diferent seria el gaudiment de les ajudes i de les subvencions per activitats associatives concretes a què es refereix l'article 31.3, que no requereixen l'esmentada declaració d'utilitat pública i que s'han d'ajustar a

la normativa general de subvencions públiques.»

Conclusió.

Primer. El paràgraf segon de l'apartat 6 de l'article 4 de la Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació, és inconstitucional en l'incís «*o cualesquiera otro miembro activo*».

Segon. La disposició final primera, apartat 1, de la Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació, és inconstitucional pel fet que qualifica l'article 4.6 com a orgànic.

Tercer. La disposició final primera, apartat 2, de la Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació, és inconstitucional en la mesura que declara de directa aplicació a tot

l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.1 CE, els preceptes següents: article 7.1, apartat *h*, des de «*su composición, reglas y procedimientos*» fins al final d'aquest apartat; article 7.1, apartat *i*, i apartat *j*, en la menció que fa al «*patrimonio inicia*»; article 8.2 i 3; article 11.2, en l'incís final que diu «*y con las disposiciones reglamentarias que se dicten para la aplicación de la misma*»; article 28.1.fi 2.c; article 30.1, en l'incís «*en todo caso*» i disposició transitòria primera, apartat 2.

Quart. L'incís «*a efectos de aplicar los beneficios establecidos en sus respectivos ordenamientos jurídicos*» de l'article 36 de la Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació, és inconstitucional en els termes que s'exposen en el Fonament IV, apartat 3.C, del Dictamen.

Dictamen núm. 229, previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat, amb relació a la Llei orgànica 6/2002, de 27 de juny, de partits polítics (BOE núm. 154, de 28 de juny).

Sol·licitants:

La Mesa del Parlament de Catalunya a instància dels grups parlamentaris d'Esquerra Republicana de Catalunya i d'Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V), i a instància d'una desena part dels diputats.

Ponent:

Josep M. Llevadot i Roig.

Extracte o resum dels fonaments:

Fonament I

En aquest fonament, el Consell fa un breu resum del contingut de la Llei orgànica 6/2002, de 27 de juny, de partits polítics, objecte de dictamen.

Fonament II

El Consell enuncia els tres punts cabdals que abordarà en el dictamen, concretament:

«Primer. Si la Llei orgànica 6/2002, tal com ha quedat definitivament redactada, permet el lliure exercici de les activitats dels partits polítics, sempre, està clar, d'acord amb els principis democràtics i els drets humans.

»Segon. Si les eventuais ingerències o limitacions dels poders públics a la constitució i a les activitats dels partits polítics previstes a la Llei orgànica 6/2002 s'ajusten a la Constitució i, en últim terme, al Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals; i

»Tercer. Si la Llei orgànica 6/2002, pel que fa a l'eventual il·legalització dels partits polítics, expressament o tàcitament, produeix algun efecte retroactiu prohibit per la Constitució.»

També enumera els paràmetres de constitucionalitat que s'han de tenir en compte (articles 6, 10.2, 22 i 23 CE; doctrina del Tribunal Constitucional; Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals, el text refós del qual va ser publicat per Resolució del Consell d'Europa de 5 d'abril de 1999; doctrina del Tribunal Europeu dels Drets Humans) i puntualitza que en la mesura que els partits polítics són associacions de rellevància constitucional, la llei que els reguli ha de ser orgànica i en conseqüència de la competència estatal.

Fonament III

En aquest fonament s'analitza si la Llei orgànica 6/2002 permet el lliure exercici de les activitats de partits polítics, amb l'únic requisit que respectin la democràcia. En primer lloc, el dictamen reproduïx el text de l'article 6 CE i puntualitza que, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional i del Tribunal Europeu dels Drets Humans, els partits polítics s'inclouen també sota la protecció de l'article 22 CE, el contingut del qual conforma, també, el nucli bàsic del règim constitucional dels partits polítics (STC 85/1986, de 25 de juny, FJ 2). Després, enumera i transcriu la doctrina fixada sobre aquesta qüestió pel Tribunal Constitucional en les sentències 3/1981, de 2 de febrer (FJ 1); 85/1986, de 25 de juny (FJ 2); 56/995, de 6 de març (FJ 3.ª), i 101/1983, de 18 de novembre (FJ 3), i conclou: «Queda, doncs, clar que la llibertat de

la qual han de gaudir els partits polítics no significa que l'acatament a la Constitució els obligui a una adhesió total al seu contingut ja que, en estar la Constitució oberta a possibles modificacions, això ha de comportar que el partits polítics que les propugnin puguin defensar —des de l'estricta respecte als principis democràtics i a la defensa pacífica dels seus postulats— les modificacions que creguin convenientes. De la possible reforma de la Constitució proclamada per l'article 166 i següents, se'n desprèn, amb tota naturalitat, la llibertat dels partits polítics d'incloure en els seus principis programàtics i en la seva actuació pública els extrems de la Constitució espanyola que, al seu judici, han d'ésser objecte de modificació.»

En un segon moment, i atesa la previsió de l'article 10.2 CE, es transcriuen els articles 10 i 11 del CEDH i s'enumera i transcriu la doctrina fixada sobre aquesta qüestió pel TEDH (Sentència de 30 de gener de 1998, apartats 24, 27, 28, 33, 42, 45; Sentència de 25 de maig de 1998, apartats 29, 41, 42; Sentència de 9 d'abril de 2002, apartats 32, 46, 57; Sentència de 8 de desembre de 1999, apartat 37; Sentència de 31 de juliol de 2001, apartat 43; Sentència de 23 de setembre de 1998, apartat 55; Sentència de 9 d'abril de 2002, apartat 46).

Vista la doctrina establerta tant pel Tribunal Constitucional com pel Tribunal Europeu dels Drets Humans, el dictamen examina si l'apartat 1 de l'article 9 de la Llei orgànica 6/2002 compleix els requisits que s'hi contenen i conclou que «La redacció definitiva de la Llei orgànica 6/2002 esvaeix qualsevol dubte, ja que la mateixa Llei defineix el que, al seu efecte, cal entendre per "valors constitucionals" en precisar que aquests

estan expressats en els “principis democràtics i en els drets humans”.

»Cap retret no pot fer-se, doncs, a la Llei que dictaminem, ni des de la doctrina del Tribunal Constitucional ni des de la del TEDH». «Per tant —sempre respectant els principis o regles del joc democràtic i, per suposat, els drets fonamentals dels ciutadans— no es podrà posar en entredit qualsevol partit, encara que els seus postulats i la seva actuació no coincideixin del tot —com diu l'exposició de motius segons acabem de veure— amb el “marc constitucional”, atès que, com ja ha establert el Tribunal Constitucional en la Sentència abans indicada (Sentència 101/1983, de 18 de novembre, FJ 3) l'acatament de la Constitució espanyola no significa necessàriament “una adhesió ideològica ni la conformitat al seu contingut total”. Per tant, aquests partits podran defensar i propugnar, dins de la més estricta legalitat —sempre per procediments democràtics i sense recórrer a cap mena de violència— l'autodeterminació (en contrast amb l'article 2 CE), o la república (en contrast amb l'article 1.3 CE), entre d'altres.»

Fonament IV

En aquest fonament s'examina si les eventuais ingerències o limitacions dels poders públics a la Constitució i a les activitats dels partits polítics s'ajusten a la Constitució i, en darrer terme, al Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats públiques.

El Consell constata que «La regulació d'aquestes “ingerències” no està continguda de forma directa en la Constitució (art. 6 i 22) sinó de manera indirecta mitjançant la remissió que fa l'article 10.2 CE als tractats i als acords internacionals ratificats per Espanya.»

I precisa que la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans «de forma reiterada analitza separadament i molt detallada els tres elements la concurrència dels quals és indispensable per tal que la ingerència sigui legítima, és a dir que:

»1r. Estigui prevista per la llei del país en qüestió.

»2n. Persegueixi un fi legítim, i

»3r. Sigui necessària en una societat democràtica.»

D'aquests tres requisits, el tercer és el que planteja més problemes per interpretar la seva concurrència, i això ha portat el Tribunal Europeu dels Drets Humans a precisar que la ingerència ha de respondre «a una necessitat social imperiosa» i, a més, ha de ser «proporcionada amb la finalitat perseguida» (STEDH, de 25 de maig de 1998, apartat 49).

Pel que fa als dos darrers requisits establerts per legitimar una eventual «ingerència» sobre el funcionament d'uns principis establerts per les lletres *b* i *c* de l'article 10.2 de la Llei orgànica 6/2002, el dictamen no es pronuncia atès que considera que «aquestes qüestions hauran de ser examinades i resoltes, cas per cas, per la Sala especial del Tribunal Suprem prevista en l'article 61 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial».

Quan la causa de suspensió o dissolució d'un partit polític sigui haver incorregut en un supòsit tipificat com a associació il·lícita en el Codi penal (art. 515 a 521), serà el jutge competent de l'ordre jurisdiccional penal qui resoldrà la qüestió.

En opinió del Consell, «per jutjar si la dissolució d'un determinat partit polític és necessària “en una societat democràtica” caldrà atendre als fets que en cada cas concorrin (que hauran de ser provats per

qui insti la il·legalització en virtut del principi de presumpció d'innocència) i al seu caràcter reiterat i greu. Aquesta qüestió és aliena al present dictamen, que no es pot basar en les possibles interpretacions futures que es puguin fer de la Llei».

En canvi, el dictamen sí que es pronuncia «sobre si les causes d'il·legalització dels partits polítics contingudes a l'article 9, apartats 2, 3 i 4, de la Llei orgànica 6/2002 responen als principis democràtics i permeten una aplicació adequada a aquests. Els apartats esmenats revelen que, tot i que la Llei es presenta com una llei de partits polítics, el cert és que, sense deixar de ser-ho (tot i les omissions que conté, com la d'arbitrar una nova regulació del sempre delicat problema relatiu al sistema de finançament dels partits polítics amb relació al qual es remet a la Llei orgànica 3/1987, de 2 de juliol), la gran preocupació de la Llei orgànica 6/2002 és regular amb tota minuciositat les causes de dissolució connectades al terrorisme o a la violència, fent només una mera al·lusió a aquelles actuacions que, de forma reiterada i greu, promoguin, justifiquin o exculpin “[...] l'exclusió o persecució de persones per raó de la seva ideologia, religió o creences, nacionalitat, raça, sexe o orientació sexual [...]”».

«El Consell entén que els supòsits d'il·legalització enumerats en l'apartat 2 i més detalladament per l'apartat 3 de l'article 9, sempre que es provi que s'han produït de forma “reiterada” i “greu”, tenen cabuda en les restriccions que poden posar-se als partits polítics segons l'article 11.2 del CEDH, el contingut del qual ha quedat abans explicat. Amb les precisions que farem a continuació creiem que, per si mateixos, aquests preceptes no són inconstitucionals, sense perjudici del judici que mereixi la seva

aplicació per la Sala especial de l'article 61 LOPJ, pel Tribunal Constitucional si són recorreguts en empara (art. 11.7 LO 6/2002) o, en el seu cas, pel TEDH.»

«L'apartat *a*) del núm. 3 d'aquest article 9 de la Llei orgànica 6/2002, en allò que fa referència a “*Dar apoyo político [...] tácito al terrorismo*” mereix, al nostre judici, una puntualització. Caldrà, al nostre parer, no confondre el recolzament tàcit, però inequívoc, del terrorisme amb el simple silenci que davant un fet terrorista pugui mantenir un partit polític front un requeriment o repte que pugui fer-se a aquest partit davant el fet en qüestió.»

«La llibertat d'expressió d'un partit polític podria, al nostre parer, ser invocada davant un repte imperatiu que pogués rebre d'altres grups o, en general, de tercers, per tal que es manifesti expressament en un sentit o altre davant un fet terrorista. En aquesta matèria, sobre la teoria civilista que atorga al silenci un determinat valor (s'entén que qui calla consent si, ateses les circumstàncies, el seu deure és parlar o, almenys, és normal en la relació amb la qual es troba el subjecte que expressi el seu dissentiment en cas de disconformitat per mor de la bona fe: “*qui siluit quum loqui et debuit et potuit, consentire videtur*”, Sentència del Tribunal Suprem, de 24 de novembre de 1943) ha de prevaler la llibertat d'expressió [art. 20.1.a CE i article 10 CEDH], que comprèn no solament el dret a expressar lliurement els pensaments, les idees i les opinions per qualsevol mitjà sinó també el de callar aquests pensaments si hom ho creu pertinent.

»Si s'entén que el simple silenci no és equivalent —a l'efecte de la Llei orgànica 6/2002— al recolzament tàcit al terrorisme, l'apartat *a*) del número 3 de l'article 9 de la Llei orgànica 6/2002, de partits polítics, és constitucional.»

«L'apartat *b*) del número 3 d'aquest mateix article 9 de la Llei orgànica 6/2002 també exigeix algun aclariment, atès que podria no ser fàcil entendre —en abstracte— el que vol dir acompanyar l'acció de la violència, amb programes i actuacions que fomentin una cultura d'enfrontament i confrontació civil lligada a l'activitat dels terroristes.

»Aquest Consell entén que per si sols els programes i actuacions que fomenten una cultura d'enfrontament i confrontació civil —d'acord amb els principis democràtics i pacíficament— mai no poden ser causa d'il·legalització d'un partit perquè, com ha dit el TEDH [...], la llibertat d'expressió no solament comprèn —amb l'excepció del paràgraf 2 de l'article 10 del CEDH— les informacions o idees acceptades favorablement o considerades inofensives o indiferents, sinó també les que molesten, xoquen o inquieten, i és evident que unes informacions d'aquesta darrera naturalesa poden causar enfrontaments i confrontació. La democràcia ha de permetre aquestes situacions.

»Per tal que aquests programes i actuacions siguin reprovables —a efecte de la Llei orgànica 6/2002— hauran d'estar lligats a l'actuació dels terroristes i aquest lligam l'haurà de demostrar davant el Tribunal que insti la il·legalització [...].

»En qualsevol cas, l'apreciació d'allò que crea "una cultura d'enfrontament o confrontació civil" i si aquesta està "lligada a la violència" serà una qüestió de fet apreciable cas per cas pel Tribunal.»

«Cal recordar que el TEDH exigeix que la llei aplicada estigui formulada amb la suficient exactitud per tal que les persones eventualment afectades —demandant, si cal, el pertinent assessorament

jurídic— puguin preveure d'una manera raonable, segons cada cas, les conseqüències que es puguin derivar d'un acte determinat, amb el benentès, però, que no s'incompleix l'esmentat requisit pel sol fet que un precepte utilitzi fórmules més o menys vagues o que es prestin a diverses interpretacions.» (STDH de 25 d'agost de 1998).

«Per altra banda, el Tribunal Constitucional ha entès en reiterades sentències (per totes, STC 184/1995, de 12 de desembre, i 151/1997, de 29 de setembre) que el principi de legalitat en matèria sancionadora (no penal) no prohibeix la utilització de conceptes jurídics indeterminats —com tal vegada podria ser algun dels continguts en el precepte comentat— però la seva compatibilitat amb l'article 25.1 CE està subordinada al fet que la seva concreció sigui raonablement factible amb criteris lògics, tècnics, o d'experiència, que permetin preveure amb la suficient seguretat la naturalesa i les característiques essencials de les conductes constitutives de la infracció tipificada.

»El precepte que comentem reuneix, al nostre parer, l'esmentat requisit, raó per la qual no es pot titllar d'inconstitucional.»

«L'article 9.3 lletra *c*) de la Llei orgànica 6/2002, objecte del present Dictamen, preveu com a causa d'il·legalització "[...] *mantener un amplio número de sus afiliados doble militancia en organizaciones o entidades vinculadas a un grupo terrorista o violento, salvo que hayan adoptado [els partits] medidas disciplinarias contra éstos conducentes a su expulsión*".

»Els textos de la Llei orgànica d'associacions i de la Llei orgànica de partits polítics, en aquest particular extrem, són diferents atès que en aquesta darrera s'admet que el partit, com a tal, que-

di exonerat de la presumpció d'il·legalitat mitjançant un acte de rebuig dels esmentats militants amb el simple inici d'un expedient disciplinari conduent a l'expulsió, naturalment, si aquesta fos precedent per haver-se demostrat la doble militància a què es refereix el precepte. La Llei orgànica 1/2002, d'associacions, no conté cap previsió en aquest sentit. A més, segons la Llei orgànica d'associacions n'hi ha prou perquè es consideri que una associació promou o justifica l'odi o la violència amb el fet que els actes previstos en l'article 4.6 d'aquesta Llei els realitzi qualsevol membre actiu (que, certament, ha d'haver estat condemnat per sentència ferma) i, en el cas dels partits, el precepte que comentem exigeix que la doble militància la mantingui "un ampli nombre d'afiliats". Naturalment, també caldrà provar la "vinculació" de les organitzacions i entitats amb un "grup terrorista o violent" en les quals militi un "ampli nombre" d'afiliats del partit que es pretengui il·legalitzar.

»En qualsevol cas, en ser diferents les situacions contemplades en els dos preceptes comentats, aquest Consell entén que la seva conclusió d'inconstitucionalitat del paràgraf segon del número 6 de l'article 4 de la Llei orgànica 1/2002, d'associacions, continguda en el Dictamen núm. 228, no és traslladable a l'article 9, número 3, últim incís lletra c) de la Llei orgànica 6/2002, de partits polítics, objecte d'aquest dictamen, el qual, per tant, no vulnera la Constitució.

»En efecte, l'article 4, número 6, de la Llei orgànica 1/2002, d'associacions, en el seu paràgraf segon, considera que una associació, com ja hem assenyalat anteriorment, no té dret a percebre ajudes o subvencions públiques quan "[...] qualsevol dels seus membres actius hagi estat

condemnat, per sentència ferma, per pertinença, actuació al servei o col·laboració amb banda armada [...]", de tal forma, dèiem en el nostre Dictamen núm. 228, que "la imposició o no de la sanció depèn d'una actuació totalment aliena a l'associació".

»En canvi, el supòsit de l'article 9.4, paràgraf segon, de la Llei orgànica 6/2002, objecte d'aquest dictamen, és un altre, atès que està constituït no tant per la condemna penal que hagi recaigut sobre l'afiliat, sinó pel fet que un cop imposada aquesta condemna, el partit no adopti mesures disciplinàries contra aquest afiliat conduents a la seva expulsió. Sembla raonable que, tenint en compte la gravetat dels delictes tipificats en els títols XXI a XXIV del Codi penal (entre aquests, els delictes contra l'Administració de justícia, els de rebel·lió i sedició, els relatius a l'exercici dels drets fonamentals i de les llibertats públiques, els delictes contra la pau i la comunitat internacional i, finalment, els delictes de terrorisme), pugui exigir-se als partits polítics amb afiliats que hagin comès aquest tipus de delictes, un posicionament ferm que aclareixi el seu rebuig a les esmentades activitats delictives.

»Per tot això, entenem que no existeix identitat entre els dos preceptes analitzats i que, per tant, l'article 9 número 4, paràgraf segon, de la Llei orgànica 6/2002, objecte del nostre dictamen, no és inconstitucional.»

Fonament V

»La disposició transitòria única, apartat 2, de la Llei orgànica 6/2002 conté també un precepte la interpretació del qual cal puntualitzar.

»La interpretació d'aquesta disposició continuaria essent confusa si es conside-

rés que és una veritable disposició transitòria, l'objectiu de la qual és, en bona tècnica legislativa, establir la normativa aplicable a situacions o actuacions produïdes abans del canvi legislatiu i que, eventualment, continuïn després d'aquest.

»Però no és aquesta, al nostre parer, la qualificació que cal donar al precepte en qüestió: no es tracta tècnicament d'una disposició transitòria, malgrat ubicar-se, indogudament, de forma material en un apartat que així ho indica. El que en realitat regula la disposició són els efectes del que la Llei orgànica 6/2002 qualifica de continuïtat o successió fraudulenta d'un partit ja inscrit per un altre constituït immediatament abans o després de l'entrada en vigor de la Llei. En aquest supòsit l'esmentada disposició diu que si els nous partits creats realitzen després de l'entrada en vigor de la Llei (de manera continuada i greu) les activitats determinants de la il·legalització d'un partit enumerades en l'article 9 (essencialment, les dels apartats 2 i 3) amb la intenció d'evitar l'aplicació al partit ja inscrit (encara que, afegim nosaltres, després de la Llei pugui haver quedat inoperant o silent) s'entendrà que s'està cometent un frau de llei, i, per tant, atès que el nou i l'antic partit són, en realitat, el mateix, els actes il·legals comesos pel nou (sempre després de l'entrada en vigor de la Llei) es considerarà que també els ha comès el partit anteriorment inscrit en virtut de la continuïtat o successió apreciada per la Sala especial del Tribunal Suprem. La possible sanció per il·legalitat de les activitats realitzades, segons això, pot afectar ambdós partits.

»Aquest precepte no regula, doncs, cap situació transitòria, sinó que en realitat és l'aplicació als partits polítics de

l'anomenada doctrina de "l'aixecament del vel" de procedència nord-americana: el "disregard of legal entity". És a dir, la tècnica judicial consistent a prescindir de la forma externa de la persona jurídica i, a partir d'aquí, penetrar en la seva interioritat, "aixecar el vel", i examinar els interessos reals que bateguen al seu interior.

»La tècnica de l'"aixecament del vel" està admesa a la vida jurídica espanyola tant en els àmbits civils, com en els mercantils, laborals, administratius, fiscals i penals. Res no impedeix, doncs, que la Llei orgànica 6/2002, que dictaminem, l'apliqui també en el seu àmbit. Amb el benentès que aquesta tècnica no legitima l'aplicació retroactiva de la Llei a fets o a actuacions que avui són causa d'il·legalitat però que no estaven previstos com a tals abans de la seva entrada en vigor, fos qui fos qui els hagués realitzat.»

Per altra banda, la disposició addicional segona de la Llei orgànica 6/2002 modifica la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, afegint un nou apartat 4 a l'article 44 d'aquesta Llei.

«Com es pot observar, la Llei orgànica 6/2002, objecte de dictamen, fa aquí una nova aplicació de la teoria de la "continuïtat" o "successió", en definitiva, de "l'aixecament del vel".

»Cal destacar la gran dificultat d'aplicació del precepte que comentem atès que no es tracta, ja, de la successió d'un partit per un altre (plenament identificat) sinó de la successió d'un partit per una "agrupació d'electors", creada amb la signatura autenticada d'un nombre determinat de persones inscrites en el cens electoral (art. 169.3 i 187.3 LO-REG), però sense personalitat jurídica, i de forma ocasional i no permanent i, en principi, sense una sòlida estructuració

interna. Les dificultats per considerar —segons el text de la Llei— la continuïtat hauran d'ésser importants.

»De tota manera, aquestes dificultats estaran sempre relacionades amb la “prova” de la continuïtat entre el partit i l'agrupació d'electors, la qual cosa, com en tots els altres casos, haurà de decidir la Sala especial del Tribunal Suprem, prevista a l'article 61 LOPJ.

»Aquesta dificultat, però, no comporta, al nostre parer, la inconstitucionalitat del precepte.»

Finalment, el Consell examina la constitucionalitat de l'apartat 4 de l'article 9 de la Llei orgànica 6/2002, concretament, la del primer incís de l'esmentat article 9.4, pel que fa a la interpretació que s'ha de donar a l'expressió *trayectoria* emprada en aquest article.

«*Trayectoria*” vol dir “*línea de conducta y actuación*”, i és evident que una “*línea de conducta*” pot referir-se a tota l'actuació d'una persona o d'un grup —des del seu naixement— o a partir d'una data determinada. La Llei dictaminada no fa, a aquest efecte, cap precisió. Però, si bé no diu a partir de quin moment de la vida d'un partit es considerarà la seva “*trayectoria*”, el cert és que, hipotèticament, podria considerar-se que es refereix a “*tota*” l'actuació d'un partit des del seu naixement i, per tant, si el partit fou creat abans de la vigència de la Llei orgànica 6/2002, el precepte seria inconstitucional en pugnar amb l'article 25 CE, i amb l'article 9.3 de la mateixa Constitució. Ens trobaríem davant d'una retroactivitat “*tàcita*” no proclamada expressament però deduïda del text del precepte de la Llei que dictaminem.»

El Consell no considera correcta aquesta interpretació per tres raons:

a) «No tindria cap sentit que en el cas de “continuïtat i successió” de partits amb l'intent de defraudar, la dispo-

sició transitòria única, apartat 2 establís que només es consideraran les activitats realitzades amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Llei i, en canvi, no s'apliqués el mateix criteri quan no hi hagués la dita continuació o successió fraudulenta.»

b) «És un criteri incontestable d'interpretació que quan un precepte d'una llei admet dues o més interpretacions, cal interpretar-lo “d'acord amb la Constitució” (per totes, STC 233/1999, de 13 de desembre, FJ 18 i 35). I en aquest cas, interpretar l'article 9.4 de la Llei orgànica 6/2002 conforme o d'acord amb la Constitució obliga a fer-ho segons el que disposa l'article 25 CE abans esmentat, és a dir, no donant a l'expressió “*trayectoria*” efectes retroactius referits a les actuacions que hagués pogut tenir el partit polític en qüestió abans de l'aprovació de la Llei objecte del nostre dictamen.»

c) Complementàriament, s'ha d'afegir que la conclusió seria la mateixa «[...] per la simple aplicació del Codi civil. L'article 4.3 de la disposició transitòria tercera del Codi civil disposa que “*las disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en las materias regidas por otras leyes*”».

«És, doncs, clar que la mera aplicació d'aquests preceptes del Codi civil, per apreciar o valorar les activitats d'un partit polític que configuren la seva “*trayectoria*” (a l'efecte de la Llei orgànica que dictaminem), ens porta a la conclusió que no es poden prendre mai en consideració les seves actuacions anteriors a l'entrada en vigor de l'esmentada Llei, ni tan sols per reforçar, interpretar o complementar la valoració que es faci dels actes posteriors.

»Entès així, considerem que l'apartat 4 de l'article 9 de la Llei orgànica 6/2002 és constitucional.»

Conclusió.

«La Llei orgànica 6/2002, de 27 de juny, de partits polítics, és constitucional amb el benentès que els apartats a) i b) del número 3 del seu article 9 i l'apartat 4 d'aquest mateix article 9 ho són igualment, interpretats d'acord amb allò que s'indica en el present Dictamen.

»Aquest és el nostre Dictamen, que

pronunciem, emetem i signem en el lloc i la data indicats al començament.»

Vot particular.

Que formula el conseller Sr. Jaume Renyer i Alimbau en dissentir «del parer majoritari expressat en el present Dictamen, que considera ajustada a la Constitució aquesta Llei orgànica 6/2002».

Dictamen núm. 230, amb relació a la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les qualificacions i de la formació professional (BOE núm. 147, de 20 de juny).

Sol·licitants.

La Mesa del Parlament de Catalunya a instància dels grups parlamentaris d'Esquerra Republicana de Catalunya, Socialistes-Ciutadans pel Canvi, i d'Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V) i a instància d'una desena part de diputats.

Ponent.

Agustí M. Bassols i Parés.

Extracte o resum dels fonaments.

Fonament I

En aquest fonament el dictamen fa un resum breu de la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les qualificacions i de la formació professional, objecte de dictamen.

Fonament II

En aquest fonament s'analitza l'àmbit material «formació professional» i els altres títols competencials que hi incideixen (art. 149.1, apartats 1, 7 i 30 segons la disposició final de la Llei orgànica 5/2002).

Pel que fa a l'àmbit material «formació professional», se'n troba una primera definició a l'article 30 de la Llei orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu (LOGSE), «on es distingeix entre la formació professional que s'integra en el sistema educatiu i que té com a finalitat la capacitació per a l'exercici qualificat de les diferents professions (formació professional reglada o inicial, que al seu torn se subdivideix en formació base i formació específica —aquesta última de grau mitjà o superior— i programes de garantia social), i la formació professional que es regula al marge del sistema educatiu per una normativa específica (normativa laboral) i que té com a objecte principal la formació en les empreses i la inserció i reinserció laboral dels treballadors (formació contínua i formació ocupacional). En tot cas, aquest precepte de la LOGSE estableix que les administracions públiques garantirán la coordinació entre ambdues ofertes de formació professional. La distinció esmentada entre una classe de formació i l'altra no solament té repercussió en el pla normatiu, com es posa de manifest en el

precepte citat de la LOGSE, sinó que també en té en el pla de la gestió o execució, atès que la formació professional reglada és gestionada per l'Administració educativa, mentre que la formació professional ocupacional i contínua ho és per l'Administració laboral.»

El Tribunal Constitucional s'ha fet ressò de la distinció en la STC 95/2002, de 25 d'abril (FJ 6). «No obstant aquesta tradicional classificació, és evident que la Llei orgànica 5/2002, des del moment en què crea un sistema integrat d'ensenyament per als tres tipus de formació professional, reconduïx aquesta qüestió, com a mínim a nivell d'ordenació general i de desenvolupament normatiu, a l'àmbit competencial propi de l'ensenyament.»

Pel que fa als títols competencials que incideixen en la formació professional, el dictamen aborda en primer lloc l'article 149.1.30 CE i assenyala que, tradicionalment, la formació professional reglada o inicial es considera inclosa en l'àmbit de l'ensenyament. «Per la qual cosa sobre aquesta modalitat la Generalitat exerceix, doncs, la competència plena que sobre ensenyament li atribueix l'article 15 EAC.

»Quant a la delimitació general de competències en matèria d'ensenyament, els preceptes constitucionals que ens interessin són preferentment els articles 27 i 149.1.30 CE i l'article 15 EAC, com ja vàrem indicar en el Dictamen núm. 215, de 28 de març de 2000.»

«Aquests preceptes de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia s'han de posar en connexió amb altres previsions legals que puntualitzen les competències estatals en matèria d'ensenyament i que han obtingut el vistiplau de la jurisprudència constitucional. Així, la disposició addicional primera, apartat 2, de la LODE

(i també la disposició final primera, punt 2 de la LOGSE i la disposició final quarta, punt 2 de la LOPEG).»

«Respecte a la naturalesa de les competències estatals sobre ensenyament, el Tribunal Constitucional, ja molt aviat, en la Sentència 6/1982, de 22 de febrer, va dir:

»“*Si prescindimos de la Alta Inspección, las competencias que exclusivamente corresponden al Estado en orden a la enseñanza (ordenación general del sistema educativo; fijación de las enseñanzas mínimas; regulación de las demás condiciones para obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la CE que garantizan el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el desarrollo de los deberes constitucionales) tienen un contenido de carácter sustancialmente normativo, como se infiere de su propia significación semántica: 'ordenar', 'fijar', 'regular', 'establecer', son verbos que aluden a una concreción, por quien puede hacerlo, de propósitos, principios, objetivos y métodos preordenados a un fin, expresados en declaraciones de carácter imperativo*”» (FJ 4). En el mateix sentit la STC 77/1985, de 27 de juny (FJ 15).

«Pel que fa a la competència sobre l'ordenació general del sistema educatiu, cal recordar que el mateix Tribunal Constitucional, en la Sentència 134/1997, de 17 de juliol (FJ 4), ha destacat la necessària participació d'ambdós nivells de govern —estatal i autonòmic— en la configuració del sistema educatiu (en el mateix sentit, STC 337/1994, de 23 de desembre, FJ 9).»

«I en aquest sentit, són nombroses les competències que la LOGSE atribueix al Govern que s'han d'exercir “*de acuerdo con las Comunidades Autónomas*” o

“*previa consulta a las Comunidades Autónomas*” (per exemple: art. 3.4, 15.2, 27.6, 27.7, 35.1, 62.3, 67.2, disposició addicional 1a.1 i 8, 4a.5, 9a.1, 10a.8, 11a.2 i 3, 14a.4, 15a.2 i 3, etc., de la LOGSE).»

Per la seva connexió evident amb la matèria objecte de dictamen, dels preceptes abans enumerats, el dictamen transcriu l'apartat 1 de l'article 35 de la LOGSE.

En referència a la competència exclusiva estatal per a la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals (art. 149.1.30 CE) que, com indica el mateix precepte, abasta principalment l'activitat normativa, la doctrina constitucional ha considerat que «[...] *comprende la de establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas [...]; así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado* [...]» (STC 42/1981, de 22 de desembre, FJ 3; 82/1993, de 8 de març, FJ 5; 122/1989, de 6 de juliol, FJ 3, i 337/1994, de 23 de desembre, FJ 18), i l'establiment dels ensenyaments i horaris mínims i del seu contingut (és a dir, especificacions de nivells, cicles, graus, especialitats i criteris curriculars), com també la fixació dels objectius concrets de les assignatures per blocs temàtics (STC 87/1983, de 27 d'octubre, FJ 4 i 5 i 88/1983, de 27 d'octubre, FJ 3 i 4).

Finalment, i a tall de resum, el Consell reproduïx els criteris establerts en el Dictamen 126, de 8 de juliol de 1986 (FJ II), per tal d'analitzar la matèria sobre ensenyament; a més, recorda que l'Estat

també té competències d'alta inspecció. Seguidament, el dictamen fa referència a l'articulació de l'enunciat de l'article 149.1.30 CE, a la reserva de llei orgànica de l'art. 81.1 CE i a l'art. 15 EAC. Pel que fa a la interpretació de l'art. 15 EAC, es reproduïx la doctrina establerta en els seus dictàmens anteriors núm. 215, de 28 de març de 2000 (F I.2), i 226, de 31 de gener de 2002 (F II).

En relació amb la reserva de la llei orgànica, el Consell assenyala, d'acord amb la jurisprudència constitucional, que aquesta «no conté cap títol competencial habilitant a favor de l'Estat; que el seu abast s'ha d'interpretar restrictivament tant pel que fa a l'expressió “*desarrollar*” com a la “*matèria*” objecte de la reserva, i que l'àmbit reservat a la llei orgànica no és coextens al de les competències constitucionals atribuïdes a l'Estat, de forma que la reserva de llei orgànica ha de cohonestar-se amb el sistema constitucional i estatutari de distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes» (Dictamen núm. 228, de 16 de maig de 2002, F II.8). Més específicament, sobre la necessitat que la reserva de llei orgànica respecti les competències autonòmiques en matèria d'ensenyament es pronuncia la STC 137/1986, de 6 de novembre (FJ 3), i conclou que «en la delimitació dels drets de l'ensenyament el legislador estatal haurà d'harmonitzar la reserva de llei orgànica *ex* article 81.1 CE amb la competència estatal de l'article 149.1.30 CE, tot respectant l'àmbit de les competències autonòmiques sobre ensenyament, de manera que el “desenvolupament” del dret fonamental de l'article 27 CE, que ha de contenir-se en una llei orgànica, no envaeixi les competències autonòmiques compatibles amb l'article 149.1.30 CE i que les normes “materialment” bàsiques que deriven

d'aquest darrer precepte (que han de deixar un marge de desenvolupament al legislador autonòmic) no s'aprovin amb el caràcter de llei orgànica».

A continuació, s'aborda l'anàlisi de l'art. 149.1.1 CE, fent remissió a la doctrina «que sobre aquest precepte ha elaborat el Consell Consultiu en els dictàmens núm. 198, de 12 de març de 1996 (F IV); 215, de 28 de març de 2000 (F I.2); 226, de 31 de gener de 2002 (F II.B), i 228, de 16 de maig de 2002» (F II.8). Més concretament, en matèria d'ensenyament, «[...] es recorda que el Tribunal Constitucional, inicialment, va adoptar una postura molt restrictiva respecte a les competències autonòmiques (així, per exemple, la STC 5/1981, de 13 de febrer)». No obstant això, també es destaca que «en un moment posterior el mateix Tribunal considera que la clàusula general de l'article 149.1.1 CE passa a un segon pla perquè l'Estat disposa de la normativa bàsica sobre ensenyament (STC 137/1986, de 6 de novembre, FJ 3), tot i que ha continuat citant aquest precepte, juntament amb l'article 149.1.30 CE, quan s'ha pronunciat sobre els diferents aspectes de l'ensenyament». En aquest sentit, es reproduïx part del FJ 12 de la STC 188/2001, de 20 de setembre.

Finalment, el Consell remet al seu Dictamen 215, de 28 de març de 2000 (F II), que fa una anàlisi detallada del concepte de bases, els seus límits i el seu vehicle normatiu.

Pel que fa a la col·laboració internormativa que es pot donar entre la Llei orgànica i la norma reglamentària estatal en matèria del dret fonamental a l'ensenyament, el Consell reproduïx un fragment del FJ 14 de la STC 77/1985, de 25 de juny, que admet aquesta col·laboració sempre que, com en qualsevol tipus de reserva, «*la remi-*

sión a Reglamento no suponga deferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado, que es el 'desarrollo' de un derecho fundamental en el caso que ahora consideramos'.»

En relació amb la possible col·laboració internormativa entre la llei i el reglament en matèria bàsica, el Consell reproduïx el seu anterior Dictamen núm. 226, de 31 de gener. «En principi aquesta col·laboració és constitucionalment admesa respecte d'aquells extrems de detall o tècnics que són impropis d'una llei i que, per tant, requereixen indispensablement el complement reglamentari. En cap cas, però, no es pot concebre la col·laboració llei-reglament en matèria bàsica com una carta en blanc al Govern o com una deslegalització absoluta d'allò que és bàsic (F II.2)» i afirma que també en aquest sentit es pronuncia la STC 131/1996, d'11 de juliol (FJ 2).

Per acabar l'anàlisi dels títols competencials amb incidència en la matèria «formació professional», el dictamen posa de manifest que una altra vessant de la formació professional és aquella que es pot projectar més directament cap al món laboral i que també revesteix dues modalitats, la formació professional ocupacional «més aviat inserida en el camp de la política d'ocupació (art. 40.1 CE)» i la formació professional contínua que «té com a objectiu fer efectiu [...] el dret a la formació i readaptació professionals, com una manifestació del dret a la promoció mitjançant el treball (art. 35.1 CE)»; la gestió d'aquestes dues modalitats de formació professional correspon a l'Administració laboral (STC 95/2002 de 25 d'abril). Pel que fa al repartiment competencial en matèria laboral que resulta dels articles 149.7 CE i 11.2 EAC, el dictamen s'expressa en els termes següents: «D'acord amb aquests preceptes, correspon a l'Estat la

competència exclusiva sobre la legislació laboral, comprensiva no solament de les lleis formals sinó també dels reglaments executius (SSTC 33/1981; 18/1982; 35/1982; 195/1996 i 95/2002) i a la Generalitat la funció executiva, incloent els reglaments interns d'organització dels serveis (STC 249/1988, de 20 de desembre, FJ 2, i 95/2002, de 22 de maig, FJ 9) "assumint les facultats, competències i serveis que en aquest àmbit i a nivell d'execució exerceix actualment l'Estat respecte a les relacions de treball, sens perjudici de l'alta inspecció d'aquest. Queden reservades a l'Estat totes les competències en matèria de migracions interiors i exteriors, fons d'àmbit nacional i de feina, sens perjudici d'allò que estableixin les normes de l'Estat en aquestes matèries" (art. 11.2 EAC).»

Finalment, recorda els reials decrets de traspassos de l'ensenyament a la Generalitat de Catalunya i enumera «les competències traspassades a la Generalitat sobre les funcions i els serveis corresponents a la gestió d'aquestes modalitats de formació professional d'acord amb els reials decrets de traspassos (que no distingeixen entre la formació ocupacional i la contínua)» citats anteriorment.

Fonament III

En aquest fonament s'analitzen, per separat, els articles de la Llei orgànica 5/2002, objecte de consulta.

— Pel que fa als quatre primers articles, el dictamen afirma que no presenten problemes de constitucionalitat.

— Pel que fa a l'art. 5.1, que suposa l'assumpció per l'Administració general de l'Estat de les competències de regulació i coordinació del «*sistema nacional de cualificaciones y formación profesional*» es fan els comentaris següents:

a) És a l'Estat i no a la seva Administració general a qui pertoca la regulació general del sistema educatiu.

b) L'atribució genèrica de tota la regulació del sistema general de qualificacions i formació professional a l'Administració general de l'Estat, juntament amb l'abast que la Llei dóna al sistema esmentat semblen barrar el pas a un possible desenvolupament legislatiu del dit sistema per part de les comunitats autònomes amb competències plenes sobre la matèria. D'altra banda, la clàusula «*sin perjuicio*» que conté l'article 5.1 de la Llei orgànica 5/2002, en no especificar quines són aquestes competències no concreta quin és l'objecte de la remissió ni els continguts dels futurs reglaments, i per tant és una pura fórmula mancada de tot contingut.

c) El Consell també destaca que el fet és particularment greu perquè la disposició addicional primera, apartat 2, preveu que el desenvolupament d'aquest article és de competència exclusiva de l'Estat, amb la qual cosa es tanca tota possibilitat ulterior de fer aclariments o de completar-lo per part de les comunitats autònomes.

d) Pel que fa a la coordinació, es recorda que la CE no reconeix a l'Estat una competència de coordinació específica en l'àmbit de l'ensenyament. Així, no es pot atribuir a l'Administració general de l'Estat una competència que no té, i encara menys sense acotar-la adequadament, com fa l'art. 5.1 de la Llei orgànica 5/2002. A més, també ressalta que les STC 70/1997, de 10 d'abril (FJ 4), i 102/1995, de 25 de juny (FJ 31), mantenen que en la coordinació general de les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes, aquesta s'ha d'instrumentar amb un respecte absolut de les competències autonòmiques, evitant que s'expandeixi fins a deixar sense con-

tingut les esmentades competències autonòmiques.

—D'acord amb tot l'exposat, conclou que «l'article 5.1 de la Llei orgànica 5/2002, en la mesura que atribueix una competència exclusiva de regulació i coordinació del Sistema Nacional de les Qualificacions i de la Formació Professional a l'Administració general de l'Estat, sense acotar el seu abast, no s'ajusta a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències» i l'article 6, apartats 3 i 4, també planteja dubtes de constitucionalitat, en la mesura que la disposició final primera, punt 2, en dóna el desenvolupament exclusiu a l'Estat sobre la base de la seva competència sobre el sistema educatiu. En opinió del Consell, «aquestes previsions legals haurien de considerar-se de naturalesa bàsica i que el seu desenvolupament i posterior execució, és a dir, l'establiment dels esmentats procediments per part de l'Administració educativa competent i l'efectiva realització de les citades pràctiques no laborals, en no ser elements imprescindibles de la regulació estatal del sistema educatiu que ens ocupa, hauria de referir-se a les comunitats autònomes amb competència plena en matèria d'ensenyament».

—L'article 7.2, que crea el Catàleg Nacional de Qualificacions Professionals aplicable a tot l'Estat, no planteja en opinió del Consell cap problema de constitucionalitat. El mateix afirma en relació amb l'art. 10.

— L'article 8.4 inclou una remissió al Govern per tal que fixi els requisits i els procediments per a l'avaluació i l'acreditació de les competències professionals, i també, els efectes d'aquestes. A més, i d'acord amb la disposició final primera, apartat 2, el seu desenvolupament respon en exclusiva a l'Estat. El Consell considera que aquest article vulnera les

competències d'ensenyament de la Generalitat sobre la base dels arguments següents:

a) «L'activitat d'avaluació i acreditació és principalment una activitat d'execució que hauria de correspondre a les comunitats autònomes amb competències en la matèria i que seria suficient que la Llei dictaminada establís uns criteris generals dels procediments d'avaluació i d'acreditació i deixés el seu posterior desenvolupament a les comunitats autònomes amb competències en la matèria.» En aquest sentit l'article 1.*d* LOPEG; article 4.2 i 3 i article 6.22.*c* LOGSE.

b) «A la vista d'aquesta normativa orgànica es pot dir que les comunitats autònomes són competents per establir procediments d'avaluació sobre els diferents aspectes del sistema educatiu i, per tant, també sobre els ensenyaments que s'imparteixin en aquest sistema (incloent-hi les competències professionals). Així mateix, com es desprèn de l'article 4.2 LOGSE, abans exposat, correspon al Govern establir els aspectes bàsics, entre d'altres temes, dels criteris d'avaluació dels currículums. Més enllà d'aquests aspectes bàsics, l'article 8.4 atribueix al Govern una regulació completa i exhaustiva d'uns procediments d'avaluació i d'acreditació (els seus requisits, els procediments i els efectes), que han de poder ser desenvolupats per les comunitats autònomes.»

Article 11: D'acord amb la disposició final primera, conté un seguit de previsions de naturalesa bàsica dictades a l'empara de l'article 149.1.1 i 30 CE, excepció feta del seu apartat 6, que es considera de desenvolupament exclusiu per l'Estat. El Consell considera que la qualificació competencial de la disposició final primera és errònia i que l'apartat 6 de l'article 11 no es pot consi-

derar de desenvolupament exclusiu per part de l'Estat.

Pel que fa a l'apartat 7 d'aquest mateix article, s'afirma:

«En resum, en mèrits dels traspassos i de la norma de la LOGSE que acabem de citar, la Generalitat de Catalunya té, entre d'altres, la competència per a la creació, gestió, transformació, ampliació, classificació i supressió de centres de formació professional de tota classe, com també la competència per a la realització d'experiències i innovacions, pràcticament de qualsevol modalitat». «D'acord amb l'article 11.7 abans transcrit, la innovació i l'experimentació en matèria de formació professional es desenvoluparà mitjançant una xarxa de centres de "referència nacional" (estatal), amb implantació en totes les comunitats autònomes, especialitzats en els diferents sectors productius. Així mateix, la programació i l'execució de les corresponents actuacions de caràcter innovador, experimental i formatiu, es duran a terme, en el marc establert per la Llei orgànica 5/2002, mitjançant convenis de col·laboració entre l'Administració de l'Estat i les comunitats autònomes, atenint-se en tot cas a l'àmbit de les respectives competències.»

«La redacció de l'apartat 7 de l'article 11 de la Llei dictaminada és clara i no estableix cap distinció ni matís.

»És cert que el precepte que comentem no indica que aquests centres de referència nacional hagin de ser de "titularitat estatal" (tot i que tampoc ho exclou), però també és cert que, segons resulta dels reials decrets 1577/1991 i 1050/1997, abans indicats, relatius als traspassos a la Generalitat dels serveis de formació professional ocupacional, els "*centros nacionales*" són de titularitat estatal.

»D'altra banda, també en matèria sanitària els diferents supòsits de centres nacionals són de titularitat estatal.»

Finalment, «sobre la base que tota la innovació i experimentació es desenvoluparà mitjançant centres de referència nacional, el darrer paràgraf d'aquest article 11 afirma que aquestes actuacions innovadores es programaran i executaran mitjançant convenis entre l'Administració de l'Estat i la de les comunitats autònomes. Per tant, una funció típicament executiva com és la programació i execució d'accions innovadores o experimentals, que pertoca a la Generalitat de forma exclusiva, tant si es mira des del punt de vista de l'ensenyament (art. 15 EAC), com de la formació professional ocupacional (art. 11 EAC), l'article 11.7 de la Llei repetidament citada, la converteix en compartida, contravenint així l'Estatut d'autonomia de Catalunya i els reials decrets de traspassos de serveis, abans esmentats.

»És cert també que la Sentència del tribunal Constitucional 38/1992, de 23 de març, va considerar adequat a la Constitució l'article 6 del Reial decret 942/1986, de 9 de març, el qual contemplava que el Ministeri d'Educació i Ciència podia dur a terme, en tot el territori de l'Estat, experimentacions educatives sobre matèries de la seva competència (d'ordenació general del sistema educatiu, la fixació dels ensenyaments mínims o que afectin les condicions exigibles per a l'obtenció de títols acadèmics i professionals), però, com hem vist, el precepte que comentem no es limita a aquests aspectes, ni estableix cap distinció pel que fa a les funcions innovadores o experimentals, ja que, en la seva dicció literal, les comprèn totes.»

«L'excés competencial que suposa el repetit apartat 7 de l'article 11 de la Llei dictaminada és clar, sobretot si es té en compte que allò que s'ha transferit a la Generalitat —repectant sempre la

Constitució i l'Estatut— no ho pot llevar ni una llei posterior ni, naturalment, un acord de l'Estat amb una altra entitat o els anomenats interlocutors socials. Així ho recorda la Sentència del Tribunal Constitucional 95/2002, de 25 d'abril (FJ 14).

»[...] La inconstitucionalitat del precepte no l'exclou el fet que la Generalitat pugui tenir certes intervencions i executar les esmentades funcions (programació i execució pròpiament dita) signant un conveni amb l'Administració de l'Estat ni el fet que el mateix precepte digui que l'exercici d'aquestes funcions, tant una part com l'altra, s'atendrà “[...] *en todo caso al ámbito de sus respectivas competencias*”. Precisament, el que determina la inconstitucionalitat és que, per exercir aquestes funcions, la Generalitat hagi de signar, necessàriament, aquest conveni, tal com es desprèn del tenor literal del precepte que dictaminem, atès que, com s'ha dit reiteradament, aquesta exigència no resulta ni de la Constitució ni de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, ni menys dels reials decrets de traspassos, tantes vegades citats, ans tot al contrari.

»Per les raons exposades, a criteri del Consell, el referit apartat 7 de l'article 11 de la Llei orgànica 5/2002, objecte de consulta, suposa una invasió de les ressenyades competències de la Generalitat de Catalunya, que aquesta ha estat exercint regularment fins a l'actualitat.»

L'art. 15.1 planteja dubtes de constitucionalitat «perquè estableix que correspon a l'Administració general de l'Estat, en l'àmbit de la informació i l'orientació professionals, “*desarrollar fórmulas de cooperación y coordinación entre todos los entes indicados*”». Tanmateix, «el sentit correcte de la frase que ens preocupa vindria a ser el següent:

“[...] *correspondiendo a la Administración general del Estado acrecentar (o impulsar) modos (o maneras) de cooperación o colaboración entre todos los implicados*”.

»Així entesa la frase en qüestió, queda clara la seva constitucionalitat si s'elimina tota idea d'un mandat normatiu que atribueixi una competència genèrica de coordinació a l'Administració general de l'Estat.»

Pel que fa a l'article 17, el Dictamen afirma: «El precepte és constitucional interpretat exclusivament en el sentit que es refereix a l'avaluació global del Sistema Nacional, la qual és competència de l'Estat; en canvi, no ho seria interpretat en el sentit que les disposicions reglamentàries a què es refereix el precepte interferissin en l'avaluació que pugui correspondre a la Generalitat en l'àmbit de les seves respectives competències.»

— Finalment, en relació amb la disposició final primera de la llei objecte de dictamen el Consell es pronuncia de la manera següent:

«Dels apartats d'aquesta disposició mereix un especial comentari l'apartat primer, paràgraf primer, que invoca els títols competencials de l'article 149.1.1 i 30 CE, per emparar el desenvolupament exclusiu per part de l'Estat d'una sèrie de preceptes de la Llei orgànica 5/2002. Si ens remetem al que s'ha exposat en el Fonament II d'aquest dictamen, en virtut dels preceptes constitucionals citats, correspon a l'Estat la competència exclusiva sobre la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE); la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals, i les nor-

mes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria (art. 149.1.30 CE).

»Respecte a l'article 149.1.1 CE, ja s'ha indicat que s'ha d'interpretar restrictivament, i que les condicions bàsiques per garantir la igualtat no poden suposar una normativa completa i acabada del dret en qüestió. Amb més raó s'ha de fer aquesta afirmació si l'Estat disposa d'altres títols competencials que fan la mateixa funció, com és el cas de l'article 149.1.30 CE, en la seva atribució a l'Estat de la competència per establir les normes bàsiques per al desenvolupament del dret fonamental a l'ensenyament, òbviament més específica.

»Respecte a les competències exclusives de l'article 149.1.30 CE, també s'ha assenyalat que es tracta de competències principalment de caràcter normatiu, de manera que correspon a les comunitats autònomes, en el seu territori, la totalitat de les competències executives sobre ensenyament (llevat de l'alta inspecció de l'Estat).

»A la vista de tot això, cal determinar si és adequada, des d'un punt de vista competencial, la qualificació d'una sèrie de preceptes com de desenvolupament exclusiu per part de l'Estat, en allò que es refereix a la formació professional en l'àmbit del sistema educatiu (formació professional reglada o inicial). Sobretot, tenint en compte que aquesta qualificació d'exclusivitat comporta, a la pràctica, tancar la intervenció de les comunitats autònomes per al futur desenvolupament i execució d'aquesta matèria educativa a la qual es refereix.

»A la vista del que s'ha raonat i atès que es considera que vulneren les com-

petències de la Generalitat en matèria d'ensenyament, entenem que no haurien de tenir la qualificació de desenvolupament exclusiu estatal: l'article 4.1, lletres *b*) i *c*); l'article 6, apartats 3 i 4; l'article 9; l'article 11, apartat 6, i la disposició addicional tercera.»

Conclusió.

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

»Primer. Els articles 5.1; 8.4; 11.7 i la disposició final primera, apartat 2, paràgrafs primer i segon, en la mesura que considera competència exclusiva de l'Estat el desenvolupament dels articles 4.1, lletres *b*) i *c*); 6, punts 3 i 4; 9; 11.6 i de la disposició addicional tercera, de la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les qualificacions i de la formació professional, són inconstitucionals.

»Segon. L'article 17 de la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les qualificacions i de la formació professional, és constitucional interpretat en el sentit exposat al Fonament III, apartat *h*), d'aquest Dictamen.»

Vot particular.

Que formula el conseller Sr. Joaquim Borrell i Mestre, que considera constitucional la integritat del text de la llei objecte de dictamen.

Vot particular.

Que formula el conseller Sr. Agustí M. Bassols i Parés en dissentir de l'opinió majoritària del Consell respecte a l'article 17 de la Llei 5/2002, que ell considera íntegrament inconstitucional.

Dictamen núm. 232, previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat, amb relació a la Llei 44/2002, de 22 de novembre, de mesures de reforma del sistema financer (BOE núm. 281, de 23 de novembre de 2002), pel que fa a la reforma del règim jurídic de les caixes d'estalvis i a les competències de la Generalitat en aquesta matèria.

Sol·licitants:

La Mesa del Parlament de Catalunya a instància dels grups parlamentaris d'Esquerra Republicana de Catalunya, d'Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V) i de més d'una desena part dels diputats del Grup Parlamentari Socialistes-Ciutadans pel Canvi.

Ponent:

Jaume Renyer i Alimbau.

Extracte o resum dels fonaments:

Fonament I

En aquest fonament s'exposa el repartiment competencial entre l'Estat i la Generalitat en la matèria objecte de regulació per la Llei 44/2002, de 22 de novembre, de mesures de reforma del sistema financer, objecte del dictamen, que modifica la Llei 31/1985, de 2 d'agost, de regulació de les normes bàsiques sobre òrgans rectors de les caixes d'estalvis (LORCA).

El Consell posa de manifest que el repartiment competencial dissenyat genèricament en els textos constitucionals (art. 149.1.11 i 13 CE) i estatutari (art. 10.1.4 EAC i 12.1.1 i 6 EAC) s'ha concretat progressivament en una utilització expansiva de les competències estatals en matèria socioeconòmica per part de la legislació emanada de les Corts Generals. Així mateix, la reiterada jurisprudència del Tribunal Constitucional s'ha caracteritzat «d'una banda, per assegurar la preeminència de la posició del

Banc d'Espanya dintre del conjunt del sistema financer, en detriment de les competències autonòmiques en el mateix sector i, d'altra banda, per ampliar la noció material de "bases" de manera que no quedi limitada a les actuacions de tipus normatiu, sinó que també s'estengui als actes d'execució de forma que des de les instàncies centrals es pugui passar directament a l'execució o a l'adopció d'actes administratius singulars.» (En aquest sentit, Dictamen 191 de 7 de juny 1994 FII.)

Segons el Consell, «aquesta expansió de les competències estatals l'ha fonamentat el Tribunal Constitucional en els quatre raonaments següents»:

a) «La construcció doctrinal de l'anomenada "Constitució econòmica" a partir de la STC 1/1982, de 28 de gener (FJ 1).»

b) «La consideració preponderant d'interessos supraautonòmics en matèria economicofinancera (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1).»

c) «La necessitat intrínseca que fins i tot els actes administratius d'execució en aquesta matèria han de ser adoptats per l'Administració estatal, essencialment encarregada de garantir els interessos generals (STC 235/1999, de 16 de desembre, FJ 3).»

d) «La incorporació d'aspectes que resulten necessaris per a la preservació d'allò bàsic o per garantir, amb caràcter complementari, la consecució de les finalitats inherents a la regulació bàsica (STC 48/1998, de 22 de març, FJ 3.c).»

Tanmateix, «el Tribunal Constitucional ha matisat de forma reiterada que la seva interpretació expansiva de les com-

petències estatals en matèria econòmicofinancera no ha d'arribar al punt d'impossibilitat l'exercici de les competències autonòmiques assumides en els estatuts d'autonomia.» (STC 155/1993 de 31 de maig, FJ 1.)

L'expansió de les competències estatals es pot apreciar en dos punts.

1r. En les disposicions d'intervenció administrativa sobre unes entitats, les caixes d'estalvis, de naturalesa privada i règim jurídic essencialment privat.

«Les caixes d'estalvis són entitats de naturalesa jurídica privada d'interès social». «Ara bé, no tant pel seu caràcter fundacional com per la naturalesa diversa de les seves múltiples activitats es fa necessari que, a diferència de les empreses mercantils o civils, despleguin la seva actuació sota la disciplina de normes especials i d'un règim d'intensa intervenció administrativa» (Dictamen núm. 94, de 19 de juny de 1985, F II). Les caixes d'estalvis no tenen la nota característica de les empreses mercantils, que és l'ànim de lucre, evidentment tampoc no són persones jurídiques públiques, «constitueixen un *tertium genus* que demanda, d'una banda, una normativa específica i, d'altra banda, una interpretació de les normes generals adequada a la seva naturalesa. Esquemàticament, les caixes d'estalvis són patrimonis privats finalitzats i controlats en definitiva per les administracions públiques. El paper rector d'aquestes serveix la finalitat de garantir la recta administració de l'esmentat patrimoni a través d'una pluralitat de tècniques; entre d'altres, l'acció d'un protectorat que actua utilitzant unes mesures de naturalesa anàloga a la funció de tutela administrativa» (Dictamen núm. 94, de 19 de juny de 1985, F II).

Les normes jurídiques emanades per complir aquesta funció tutelar pública, tant des de les institucions estatals com les autonòmiques, bé regulant l'organització

o bé l'activitat de les caixes d'estalvis, han de respectar el contingut essencial de l'article 38 CE, «que proclama el reconeixement de la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat i que estableix que els poders públics garanteixen i protegeixen el seu exercici i la defensa de la productivitat, d'acord amb les exigències de l'economia general i, si escau, de la planificació. La incidència de l'article 38 CE es fa detectable tant pel que fa a la llibertat d'escollir les formes empresarials com pel que fa a la llibertat de desplegament, de governabilitat i d'actuació de les empreses constituïdes; llibertats que se supediten a les exigències que en el mateix precepte constitucional s'esmenten» (Dictamen núm. 94, de 19 de juny de 1985, F III).

La STC 49/1988, de 22 de març, es pronuncia en aquest sentit que:

«*Las Cajas son en la actualidad entidades de crédito y se dedican a una actividad de especial delicadeza y riesgo no sólo para quienes la realizan sino también para quienes operan con ellas y para la estabilidad económica en general. Quiénes toman las decisiones relativas a esa actividad y cómo se toman, es decir, la organización de la entidad, no es cuestión que quepa aislar de la actividad misma. Ahora bien, en la atípica institución que es la Caja de Ahorros no es posible que las tomen los que asumen el riesgo de la gestión de la empresa, o sea, sus propietarios, puesto que por su naturaleza carece de propietarios. Tampoco parece coherente que la adopten quienes no asumen ese riesgo. No resulta por ello contrario al precepto constitucional invocado que los poderes públicos, a quienes corresponde velar por el interés general, establezcan con mayor o menor precisión la composición de los órganos rectores de las Cajas. Conviene también recordar que dicho precepto se refiere a empresas privadas, es decir, a organiza-*

ciones que tienen una finalidad de lucro, y garantiza en último término la existencia de una economía de mercado. Pero las Cajas no pueden tener aquella finalidad ni persiguen distribuir beneficios, sino que el excedente de sus rendimientos lo han de dedicar a obra social, con lo que de nuevo vuelve a aparecer el interés público en su gestión y su carácter atípico, pues se trataría, en todo caso, de entidades sin fin de lucro, lo que ciertamente no responde al concepto tradicional de empresa. Aún podría añadirse que en la misma Banca privada la ley restringe la libertad de organización que tienen las otras empresas al imponerles la forma de sociedad anónima y establecer otros requisitos, sin duda atendiendo a la ya señalada trascendencia económica y especiales riesgos de su gestión» (FJ 12).

2n. Pel que fa a l'articulació de les competències autonòmiques i les bases estatals, el Consell reitera la seva doctrina en la matèria, fixada fonamentalment en els dictàmens 94, de 19 de juny de 1985, F III, i 106, de 19 de desembre de 1985, i reproduïx la conclusió a què s'arriba en relació amb el tema en els darrers dictàmens citats:

a) «La Generalitat detenta totes les potestats públiques en matèria de caixes —llevat dels aspectes relatius a l'ordenació del crèdit— sense altra acotació que les bases a les quals al·ludeix l'encapçalament de l'article 12 EAC i singularment la remissió a l'article 149.1.11 CE, bases en les quals es concreta la competència estatal.»

b) «Pel que fa a l'activitat creditícia de les caixes, les facultats autonòmiques queden vinculades més estretament a les bases establertes per l'Estat.»

c) «Les bases estatals, més clarament, en el supòsit dels aspectes estructurals i organitzatius, no poden esgotar la regu-

lació de la matèria ni impedir l'establiment, almenys parcial, de solucions alternatives.»

d) «L'exercici, per part de l'Estat, de la competència per establir les diferents bases ha d'ésser coherent amb les finalitats definides per l'ordenament en assignar la competència.»

e) «Els principis i les directrius constitucionals de caràcter substancial o material no comporten una ampliació del feix de competències.»

Fonament II

En aquest fonament s'analitzen els articles de la LORCA que modifiquen la Llei 44/2002, per tal d'esbrinar si en la seva redacció actual mereixen la qualificació de bàsics i s'ajusten a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria de caixes d'estalvi i d'ordenació del crèdit.

Prèviament, es considera necessari exposar, vista la posició del Consell en el Fonament I, la doctrina de la jurisprudència constitucional sobre l'abast de la competència bàsica de l'Estat en matèria d'ordenació del crèdit quan afecta caixes d'estalvis.

«Així, en la Sentència 49/1988, de 22 de març, estableix:

»«[...] es necesario identificar la peculiar entidad de crédito que son las Cajas y distinguirlas de los demás intermediarios financieros, y para lograrlo en todo el territorio nacional las características correspondientes han de ser fijadas con carácter general por el Estado. También es de competencia del Estado velar porque en la organización de las Cajas esté presente la pluralidad de intereses públicos a las que atienden. De todo ello resulta que las bases de la ordenación del crédito deben comprender normas organizativas de las entidades cuyo objeto

principal son las operaciones de crédito, y es evidente que, en la actualidad, las Cajas son fundamentalmente entidades de crédito como más adelante habrá ocasión de recordar. La doctrina sentada en la citada STC 1/1982 debe ser mantenida en el sentido de que el Estado puede fijar bases relativas a la organización de las Cajas de Ahorro en virtud de su competencia para establecerlas sobre la ordenación del crédito, que le atribuye expresamente el art. 149.1.11 de la Constitución. Cuestión distinta, que se examinará en su momento, es la del alcance y contenido de esas bases, pero aquí basta con hacer la anterior afirmación de principio". (FJ 2).»

Seguidament, en la Sentència 96/1996, de 30 de maig, el Tribunal recorda: «"El art. 149.1.11.^a CE reserva al Estado como competencia exclusiva las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros. El contenido de esas bases alcanza [...] tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios [...]", según hemos declarado ya en reiteradas ocasiones (inicialmente en la STC 1/1982, fundamento jurídico 3.º, y más recientemente en las SSTC 49/1988, fundamento jurídico 2.º, y 135/1992, fundamento jurídico 1.º)". (FJ 19).»

I, més recentment, en la Sentència 235/1999, de 16 de desembre, argumenta el següent:

«"Igualmente, en lo atinente al alcance o intensidad de dicha competencia, hemos señalado con carácter general que 'cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el artículo 149.1.11, 13 y 18) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales

las comunidades autónomas que tengan asumidas competencias en la materia puedan ejercerlas, pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable' (así, SSTC 57/1983, fundamento jurídico 7º; 144/1985, fundamento jurídico 4º y 96/1984, fundamento jurídico 3º)". (FJ 3).»

Article 8. Primer de la Llei 44/2002, que modifica el segon paràgraf de l'article 1 de la LORCA.

«La modificació que introdueix la Llei dictaminada afecta únicament els requisits que han de complir les persones que integren els citats òrgans i, més concretament, exigeix que, a més dels que ja contemplava l'article 8 LORCA, han de reunir els requisits d'honorabilitat comercial i professional "que determinen las normas de desarrollo de esta Ley". A tal efecte estableix que en qualsevol cas s'ha d'entendre que concorre aquesta honorabilitat "en quienes hayan venido observando una trayectoria personal de respeto a las leyes mercantiles u otras que regulan la actividad económica y la vida de los negocios, así como las buenas prácticas comerciales y financieras". L'incís que afegeix *ex novo* la Llei 44/2002 es pot considerar bàsic en l'exigència del requisit d'honorabilitat sempre que les comunitats autònomes, en ús de les seves competències sobre caixes d'estalvis, puguin afegir altres requisits, precisions raonables o desenvolupar amb més detall el que estableix aquesta part de l'article primer de la LORCA. Així, quan el precepte que s'examina parla de "las normas de desarrollo de esta Ley" s'ha d'entendre que remet a la legislació autonòmica (i no a la potestat reglamentària del Govern) la deter-

minació més precisa dels requisits d'honorabilitat comercial i professional, com també altres requisits que pugui considerar convenient establir.»

Article 8. Segon de la Llei 44/2002, que modifica la redacció dels apartats 1, paràgrafs *a*, *b*, *c* i *d*, de l'article 2 de la LORCA.

«L'article 2.3, després de la reforma, fixa un percentatge mínim i un de màxim per a la participació de cadascun dels grups presents en aquest òrgan, que permeten un marge significatiu perquè el legislador autonòmic estableixi la seva pròpia opció. Si ens atenim, a més, a la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 49/1988, de 22 de març, FJ 18), el legislador estatal pot establir, per tal d'assolir l'objectiu democratitzador dels òrgans de govern de les caixes d'estalvis, aquests percentatges no rígids, així com també els grups socials que, com a mínim, han d'estar representats en l'assemblea general. Respecte a aquesta darrera qüestió, cal afegir també que l'article 2.3 de la LORCA, que es comenta, no exclou ni prohibeix que les comunitats autònomes puguin afegir la presència necessària d'altres grups socials o interessos col·lectius en la composició de les assemblees generals de les caixes d'estalvis sobre les quals tenen competències.»

Article 8. Tercer de la Llei 44/2002, que modifica l'article 4 de la LORCA.

«L'article 4 estableix el sistema d'elecció per compromissaris dels consellers generals, representants dels impositors. Sobre aquest precepte no cal que ens pronunciem perquè, seguint l'esmentada Sentència núm. 49/1988, de 22 de març (FJ 20), la disposició final quarta, apartat 3, de la LORCA, en la nova redacció donada per la Llei 44/2002, afegeix l'article 4 al llistat de preceptes que no tenen caràcter de norma bà-

sica i que, per tant, no són aplicables a Catalunya.»

Article 8. Quart de la Llei 44/2002, que modifica l'article 7 de la LORCA.

«Aquest precepte de la LORCA estableix els requisits que han de reunir els consellers generals de les caixes d'estalvis. D'acord amb la disposició final quarta, apartat 3, de la LORCA, té caràcter de norma bàsica.»

En el nou text no s'observen canvis importants de contingut, tot i que presenta una estructura diferent, fruit de la refundició dels dos apartats que l'integraven inicialment. Així, l'apartat 2 originari, que regulava més concretament els requisits per ser elegit compromissari o conseller general en representació dels impositors, passa a integrar-se (amb algunes modificacions en el seu redactat) en la lletra *d*) de l'article 7.

«El desenvolupament amb detall del requisit bàsic que estableix la lletra *d*) de l'article 7 LORCA per ser conseller general pertoca, per tant, al legislador autonòmic que, en virtut de les seves competències sobre caixes d'estalvis, pot establir, en el seu cas, altres requisits per poder exercir el càrrec de conseller general. D'acord amb això, el precepte comentat té caràcter de norma bàsica i s'ajusta a l'ordre constitucional i estatuari.»

Article 8. Cinquè de la Llei 44/2002, que modifica l'article 9.1 de la LORCA.

«Aquesta norma regula la duració del mandat dels consellers generals així com també les possibilitats de la seva reelecció.»

[...]

«El precepte reformat, que té caràcter de norma bàsica segons la nova disposició final quarta, apartat 3, de la LORCA, altera el termini de duració del càrrec de conseller, ja que a més d'un màxim d'anys (ara 6 anys) estableix també un mínim (4 anys). Seguidament, regula el mecanisme de reelecció

dels consellers generals en els seus trets principals, de manera que estableix una única possibilitat de reelecció per un altre període igual i, en tot cas, que la duració del mandat del conseller reelegit no superi els 12 anys (ja sigui de forma continuada o interrompuda). Com a excepció a aquesta regla general es preveu que un conseller pugui tornar a ser reelegit 8 anys després d'haver complert aquests 12 anys de mandat. En tot cas, la possibilitat de reelecció serà una opció que correspon adoptar als estatuts, de conformitat amb el que disposi la normativa autonòmica de desenvolupament de la LORCA, tal com confirma la disposició final quarta, apartat 1, lletres a) i b), d'aquesta Llei (art. 21 del Decret legislatiu 1/1994).

»Per tal d'analitzar si aquest precepte està dictat a l'empara de les competències estatals sobre bases d'ordenació del crèdit en l'àmbit d'organització de les caixes d'estalvis (art. 149.1.11 CE), cal fer algunes precisions addicionals sobre el seu contingut. Així, en primer lloc, l'article que es dictamina estableix la duració del mandat dels consellers generals en base a un mínim i un màxim d'anys (4 i 6 anys, respectivament). Pel que fa a aquesta previsió, entenem que obeeix al principi democràtic de renovació periòdica d'un càrrec de caràcter representatiu, que en tot cas s'ha de sotmetre periòdicament a un procés d'elecció que li doni legitimitat. La previsió del legislador estatal, que estableix un límit mínim i un màxim d'anys per a la duració del càrrec, és raonable en aquest context i, a més, permet una marge de desenvolupament perquè el legislador autonòmic concreti, segons consideri oportú, la seva duració.

»Seguidament, la norma dictaminada regula el mecanisme de reelecció del càrrec de conseller general. D'entrada, es pot dir que la finalitat d'establir un límit

màxim en les possibles reeleccions és també una finalitat legítima, que pot establir-se en una norma bàsica estatal i que obeeix a la necessitat de no perpetuar-se en el càrrec de forma vitalícia i de renovar democràticament, en un període raonable, uns càrrecs representatius com els que contempla la norma dictaminada. No obstant això, entenem que l'article 9.1 regula amb excés de detallisme el mecanisme de reelecció: d'una banda, en cas que hi hagi reelecció, estableix que aquesta ha de ser per un altre període igual i, d'altra banda, fixa de forma concreta el nombre màxim d'anys que pot durar un mandat, si es compten les reeleccions (12 anys). Finalment, també fixa el nombre d'anys que han de transcórrer per poder tornar a ser elegit i reiniciar tot el procés electiu (8 anys).

»Per aquesta raó, perquè el legislador estatal hauria de regular de forma més flexible i menys detallada el mecanisme de reelecció del càrrec de conseller general, considerem que, en aquest aspecte concret, l'article 9.1 de la LORCA, que es dictamina, no és bàsic.»

Article 8. Sisè.

«Amb la reforma que es dictamina, el precepte, que continua essent bàsic d'acord amb la disposició final quarta, apartat 3, de la LORCA, incorpora la declaració del règim d'irrevocabilitat del càrrec de conseller mentre no s'hagi complert el termini per al qual va ser designat, llevat dels supòsits que preveu el precepte mateix. A aquests supòsits, que coincideixen substancialment amb els de cessament anteriorment vigents, s'afegeix l'acord de separació adoptat per l'assemblea si s'apreciés justa causa: "*Se entenderá que existe justa causa cuando el consejero general incumple los deberes inherentes a su cargo, o perjudica con su actuación, pública o privada, el prestigio,*

buen nombre o actividad de la Caja”. Aquesta darrera causa de cessament, de fet, ja estava recollida en l'article 22.1.f) del Decret legislatiu 1/1994, de 6 d'abril.»

«Aquest article és bàsic i s'ajusta a l'ordre competencial constitucional i estatutari, com ja va considerar aquest Consell i el Tribunal Constitucional, en el Dictamen número 106 (Fonament IV) i en la STC 49/1988, de 22 de març (FJ 23), respectivament.»

Article 8. Setè de la Llei 44/2002, que modifica l'apartat V de l'article 11 de la LORCA.

«L'article 11 de la LORCA va ser objecte d'estudi pel Consell en el ja citat Dictamen núm. 106 i es va considerar bàsic en la seva totalitat, criteri que confirmem. En l'actualitat manté la mateixa qualificació competencial en virtut de la disposició final quarta, apartat 3, de la LORCA.»

Article 8. Vuitè de la Llei orgànica 44/2002, que modifica el paràgraf b) de l'article 14 de la LORCA.

«L'article 14 de la LORCA estableix com s'ha de dur a terme la representació dels interessos col·lectius en el consell d'administració de les caixes d'estalvis. Concretament, el seu paràgraf b) regula el procediment de nomenament dels vocals que representin els impositors, que s'efectuarà per l'assemblea general. En aquest cas, la reforma de la LORCA suprimeix un paràgraf que prescrivia el nombre mínim de consellers generals que podien proposar candidats per a aquest càrrec.»

«Pel que fa a aquest precepte cal indicar que el Tribunal Constitucional ha considerat bàsic que el legislador estatal fixi els grups i les proporcions en què han d'estar representats els seus interessos en el consell d'administració, sempre que no s'excedeixi amb una regula-

ció excessivament detallada. En aquest sentit, en la Sentència 49/1988, de 22 de març, fonament jurídic 25, i en relació amb l'article 14 de la LORCA, l'alt Tribunal diu el següent:

»“*Debe entenderse, por tanto, referido a los grupos y proporciones que se fijan en cada caso para la representación de dichos intereses, y en este sentido debe calificarse de básico. No lo es, en cambio, el mecanismo excesivamente detallado relativo a la forma y requisitos de proposición de candidatos y de elección. Por el contrario, es básica la norma que permite a los consejeros generales representar a las Corporaciones municipales o a los impositores designar como vocales del Consejo de Administración a terceras personas que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad hasta un número de dos, pues tiende a reforzar la eficacia y profesionalidad en la gestión de las Cajas y a cumplir, en consecuencia, uno de los objetivos perseguidos por la LORCA*”.

»A la vista del text actual, resulta palès que el legislador estatal ha volgut adaptar-se a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre l'abast de les bases en aquesta matèria. Així, a més de reformar el seu contingut i d'eliminar la previsió sobre el nombre de consellers que podien presentar candidats per a la representació d'impositors, en la nova disposició final quarta, apartat 3, de la LORCA, estableix que l'article 14 no té caràcter de norma bàsica “[...] *en cuanto establece el mecanismo relativo a la forma y requisitos de provisión de vocales del Consejo de Administración*”.

»D'acord amb el que s'ha exposat, i després de les modificacions introduïdes per la Llei 44/2002, que es dictamina, entenem que el precepte és bàsic i s'ajusta a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.»

Article 8. Novè de la Llei 44/2002, que modifica l'article 15 de la LORCA.

L'article 15, en la seva nova redacció donada per l'article 8 novè de la Llei orgànica 44/2002, inclou entre les condicions per accedir al consell d'administració de les caixes d'estalvis que, en el moment de la designació per al càrrec, la persona escollida tingui menys de 70 anys, llevat del cas que la legislació aprovada per les comunitats autònomes estableixi una edat diferent.

La redacció del precepte que comentem planteja dues qüestions que cal abordar.

«a) Amplia a tots els membres del consell d'administració el requisit de ser menor de 70 anys en el moment de la seva designació, essent, per això, aplicable la norma tant per als nomenats per la corporació fundadora, si existís, com per les corporacions locals, com pels impositors, com pel personal de la caixa i, en general, per tots els grups de representació; i

»b) Permet que les comunitats autònomes assenyalin —de la forma que creguin convenient— una altra edat, que pot ser igual, inferior o superior als 70 anys.»

«La resposta a ambdues qüestions ha de ser, al nostre parer, positiva; comencem per la darrera:

»A) D'entrada xoca que es declari que és bàsica una norma totalment acabada [...] i que a continuació es permeti que les comunitats autònomes puguin modificar aquesta edat i establir-ne una altra.»

[...]

«Podria discutir-se si és adient amb el caràcter de norma bàsica (és a dir, aquella que té per objecte establir un comú denominador normatiu) l'existència de tantes possibilitats d'alteració ja que, segons s'ha entès comunament la finalitat de les normes bàsiques —establir un rè-

gim comú mínim—, sembla que aquestes han de ser aplicables a tot el territori estatal; han de gaudir d'una certa estabilitat, sense que pugui predicar-se'n, però, la petrificació; i han d'atendre a finalitats permanents més que conjunturals, entre d'altres notes característiques que no cal repetir aquí. Però el cert és que el Tribunal Constitucional ha fet un ús molt lliure d'aquests criteris, establint sovint excepcions.»

Així, pel que fa a l'estabilitat i la generalitat de les normes bàsiques, s'admeten «bases conjunturals a les STC 99/1987, d'11 de juny (FJ 2. d); 86/1982, de 26 de gener, i 91/1984, de 9 d'octubre».

També s'admeten normes bàsiques no aplicables a tot el territori espanyol a la STC 109/1998, de 21 de maig.

«No hi ha cap norma constitucional ni estatutària, ni el Tribunal Constitucional ha establert mai l'amplitud de la forquilla dintre de la qual s'hauran de moure les comunitats autònomes amb competències de desenvolupament legislatiu [...].»

«En el cas del precepte que estudiem la flexibilitat és amplíssima, ja que l'edat fixada per la norma pot ser totalment modificada, tot i que dintre d'uns límits de raonabilitat per tal de no diluir els efectes bàsics que la norma pretén. Certament, si una comunitat autònoma no vol exercir la facultat que la llei li atorga, la norma bàsica tindrà tota l'amplitud que estableix la seva literal formulació (70 anys), però per a aquelles comunitats autònomes que vulguin exercir l'esmentada facultat, l'àmbit de la norma bàsica quedarà sensiblement reduït: l'única cosa que restarà com a bàsica serà que s'ha de fixar algun límit a l'edat dels consellers generals de les caixes que hagin d'accedir al consell d'administració. L'article 15 que es dictamina no assenjala ni cap forquilla ni

tan sols cap límit mínim o màxim. Establir un règim tan flexible no és, sens dubte, inconstitucional.»

B) Pel que fa a la qüestió de si l'article 15 de la LORCA en la seva nova redacció té caràcter materialment bàsic (sí que té el caràcter formal car està continguda en una norma amb rang legal que, al seu torn, la declara com a tal), el Consell afirma, d'una banda, que «el caràcter bàsic d'una norma no és res definitiu ni immutable, sinó sovint contingent com ho són totes les decisions preses en democràcia per les majories parlamentàries. [...] Una nova majoria parlamentària i l'aparició de noves circumstàncies econòmiques i, en un context més ampli, la situació de la pròpia economia espanyola poden justificar aquest canvi legislatiu, gens menyspreable.

»Fins i tot, aquesta contingència normativa, que es pot traduir també en una temporalitat o provisionalitat de la vigència de les normes, és predicable d'allò bàsic, tal com ha reconegut el Tribunal Constitucional mateix, en establir la doctrina que el dret transitori, pel sol fet de tenir una vigència acotada en el temps, no pot ser desposseït del seu caràcter bàsic si materialment el té (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 16).»

[...]

«Per un altre costat, per tal d'abordar la qüestió que estem analitzant, la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha donat unes pautes molt clares que resulten ineludibles d'examinar. Les Sentències núm. 48/1988 i 49/1988 sobre la Llei catalana 15/1985, d'1 de juliol, de caixes d'estalvis; la Llei 7/1985, de 4 de juliol, de caixes d'estalvis de Galícia i la LORCA mateixa, contenen aquestes pautes.»

Les sentències esmentades no es pronuncien sobre l'article 15 de la LORCA, atès que aquest precepte no va ser im-

pugnat ni per la Generalitat de Catalunya ni per la Xunta de Galícia.

«En canvi, pel que fa a l'edat del director general, la Sentència núm. 49/1988 (FJ 27) va declarar que no podia considerar-se com a bàsica la determinació de la seva edat de jubilació als 65 anys, ja que aquest límit no està justificat per raons d'eficàcia en la gestió, úniques en què es podria pensar —afirma la Sentència—, ni hi ha cap motiu perquè la legislació autonòmica no pugui fixar l'edat que estimi més adient a aquests efectes.

»No creiem que aquest criteri pugui extrapolar-se i invocar-se en relació amb els membres dels consells d'administració de les caixes d'estalvis, no solament perquè el nou precepte fixa una edat de 70 anys en el moment de la seva designació i no de 65 anys, sinó també perquè no estem davant de dos supòsits materialment iguals, ja que mentre el director general és un càrrec individual que no forma part dels òrgans de govern, el consell d'administració és un òrgan col·legiat i plural, l'edat conjunta del qual no és indiferent en relació amb els principis d'eficiència i bon funcionament de les caixes; i tot això fent abstracció que en el cas dels consellers estem en presència d'una causa d'inelegibilitat per accedir al càrrec, mentre que en el del director general ens trobem davant una causa de jubilació, conceptes ben diferents.

»A més, en les Sentències núm. 48 i 49/1988 mateixes, hi ha pronunciaments contraposats.»

[...]

«També en un altre context, però sense matisacions ni exclusions, la Sentència del mateix Tribunal Constitucional núm. 48/1988 (FJ 20) proclama:

»“ *Por ello han de incluirse dentro de las normas básicas aquellas que determinan las causas de inelegibilidad y de incompa-*

tibilidad para el ejercicio del cargo, así como las relativas a los supuestos de cese”.»

«Si a tot això anterior afegim que del context de la Llei dictaminada es desprèn el desig del legislador d'evitar la perpetuació en els seus càrrecs dels membres dels consells d'administració de les caixes d'estalvis; que els consellers no nats del Banc d'Espanya mateix (els quals són designats pel Govern entre persones de reconeguda competència en el camp del dret i de l'economia, article 24.3 de la Llei 13/1994, d'1 de juny) també han de cessar quan arriben als 70 anys d'edat, i que la doctrina més autoritzada i recent s'orienta a establir per als presidents i consellers executius de les empreses importants uns límits d'edat entre 65 i 70 anys, s'haurà de convenir que la fixació per la Llei estatal, objecte de dictamen, de la mesura que comentem no és arbitrària per irraonable o absurda i que, per tant, pot ser configurada com a bàsica. I, des del punt de vista de la relació llei estatal/llei autonòmica de desenvolupament, tampoc no pot ser titllada d'invasora de competències, atès que no impedeix que la Generalitat desenvolupi la norma comentada amb una gran amplitud.

»En definitiva, i a tall de conclusió, mitjançant l'article que dictaminem podem dir que s'opera una espècie de degradació *pro futuro* d'allò inicialment bàsic, no prohibida per cap precepte constitucional, essent lògic que aquesta operació s'hagi de dur a terme mitjançant una norma també formalment qualificada com a bàsica, de la mateixa manera que la degradació a rang reglamentari del contingut d'una llei, com ja ha succeït diverses vegades en el nostre país, només es pot fer mitjançant una altra norma, també amb rang formal de llei.

»Per tot això, entenem que aquest precepte és constitucional.»

Article 8. Desè de la Llei 44/2002, que modifica l'apartat 1 de l'article 17 de la LORCA.

«En la seva primera redacció, l'article 17 de la LORCA va ser considerat inconstitucional en el Dictamen del Consell Consultiu núm. 106, de 19 de setembre (F IV), i el Tribunal Constitucional, per la seva semblança amb l'article 9, apartat primer, de la LORCA, va reproduir l'argumentació sobre el seu caràcter parcialment bàsic: “*Respecto al número 1, relativo a la duración del mandato de los vocales del Consejo de Administración y a su reelección, es de aplicar aquí lo dicho al tratar de la regulación análoga que afecta a los consejeros generales: es básica la limitación a cuatro años del mandato, pero no son básicas las normas que se refieren a la reelección de dichos vocales.*” (STC 49/1988, FJ 25).

»Atesa la pràctica identitat entre aquest article 17.1 i l'article 9.1, ens remetem al que hem argumentat sobre l'article 9.1, de manera que no considerem bàsic l'article 17.1, en allò que es refereix a les previsions tan detallades que estableix sobre el mecanisme de reelecció dels vocals del consell d'administració.»

Article 8. Onzè de la Llei 44/2002, que modifica l'article 18 de la LORCA.

«El contingut substancial del precepte reformat no varia, doncs, respecte a l'anteriorment vigent, que va ser considerat constitucional pel Consell Consultiu en el ja tantes vegades citat Dictamen núm. 106, de 19 de setembre de 1985.»

Article 8. Dotzè de la Llei 44/2002, que modifica l'article 19 de la LORCA.

«La principal modificació consisteix en l'addició *ex novo* d'un apartat segon, que regula un supòsit concret de delegació de facultats de gestió del consell

d'administració en els òrgans de govern de les entitats que constitueixin i articulin aliances entre caixes d'estalvis o en els òrgans creats a tal efecte en el si de la Confederació Espanyola de Caixes d'Estalvis. Al mateix temps que es preveu aquesta possibilitat de delegació, segons indica el precepte, amb vista a afavorir el principi d'eficiència en l'organització de les caixes o la seva participació en els mercats internacionals, el precepte estableix una sèrie de cauteles perquè aquesta delegació no pugui desvirtuar la funció de vigilància que la comissió de control exerceix sobre el consell d'administració. L'apartat 2 de l'article 19 és, doncs, una norma que afecta principalment un aspecte organitzatiu de les caixes d'estalvis (és una habilitació de delegació de facultats del consell d'administració) i, en part, afecta indirectament l'activitat creditícia de les caixes que pretenguin establir aliances per operar en mercats autònoms i supraautònoms.»

[...]

«El lligam que pot existir entre l'aspecte organitzatiu de les caixes i la seva activitat externa de naturalesa creditícia, l'ha posat de manifest el Tribunal Constitucional en nombroses ocasions. Així, la Sentència 49/1988, de 22 de març, seguint la doctrina inicialment fixada per la Sentència 1/1982, de 28 de gener, ha dit: “[...] *no puede establecerse una separación radical entre la competencia para dictar normas básicas relativas a la organización y la competencia para dictar ese mismo tipo de normas respecto a la actividad externa de las Cajas. Una organización existe para realizar una determinada actividad. Su finalidad principal es determinar, configurar y coordinar los centros de decisión que permiten esa actividad*” (FJ 2).

»Els condicionants que el precepte posa a les aliances entre caixes d'estalvis,

de caràcter pronunciadament econòmic, fan que el precepte s'hagi de considerar com una norma bàsica, emparada en l'art. 149.1.11 CE.»

Article 8. Tretzè de la Llei 44/2002, que modifica l'apartat 1 de l'article 22 de la LORCA.

«La reforma elimina la previsió sobre el nombre mínim i màxim dels membres de la comissió de control (previsió que, per altra part, no era bàsica) i es limita a exigir que l'esmentada representació en la comissió guardi idèntica proporció que en l'assemblea, en la línia de les exigències del principi democratitzador que presideix la LORCA per a la composició dels òrgans de caràcter representatiu de les caixes d'estalvis. Per aquesta raó, considerem que el precepte que es dictamina és bàsic i s'adequa a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia.»

Article 8. Catorzè de la Llei 44/2002, que afegeix un nou apartat 5 a l'article 31 de la LORCA.

«La Llei 44/2002 introdueix la possibilitat que les caixes d'estalvis, mitjançant resolució del seu consell d'administració, estableixin acords de col·laboració o cooperació i aliances amb altres caixes d'estalvis.»

[...]

«Tot i que es tracta d'un supòsit diferent, cal recordar que respecte als altres apartats de l'article 31 de la LORCA, que contemplen la possible agrupació de caixes d'estalvis en federacions d'àmbit territorial i la composició d'aquestes federacions, es va pronunciar el Tribunal Constitucional en la Sentència 49/1988 (FJ 28), en el sentit que uns eren bàsics i altres no. L'argumentació principal de la Sentència és que el legislador estatal pot preveure la possibilitat que es formin federacions d'àmbit territorial, així com

també pot establir el seu esquema organitzatiu bàsic (art. 31.1 i 2), però, al marge d'això, una regulació més detallada no pot tenir caràcter de norma bàsica (de fet, així s'ha recollit aquest pronunciament en la disposició final quarta, apartat 3, de la LORCA, reformada per la Llei 44/2002, que no considera bàsics els apartats 3 i 4 de l'article 31).

»El nou article 31, apartat 5, preveu la possibilitat d'adoptar els acords de col·laboració o cooperació i les aliances abans esmentades, de manera que, en principi, es pot dir que és un precepte que, tal com està redactat, està referit principalment a una activitat financera de les caixes d'estalvis (que pot tenir caràcter supracomunitari) i és respectuós amb la seva potestat d'autoorganització, i amb les competències autonòmiques en la matèria.»

Article 8. Setzè de la Llei 44/2002, que afegeix una disposició addicional cinquena a la LORCA.

La nova disposició addicional cinquena estableix «la necessitat d'una intervenció administrativa prèvia en aquests supòsits de fusió i, a tal efecte, conté una norma bàsica d'atribució de la facultat d'autorització als governs de les comunitats autònomes afectades. Respecte al contingut d'aquesta autorització, el precepte es limita a prescriure, a tall de garantia, l'obligació que figuri la proporció en què estaran representades les administracions públiques i les entitats de dret públic en els òrgans de govern de la caixa d'estalvis resultant. En definitiva, estem davant un supòsit en el qual es regulen amb caràcter bàsic alguns aspectes d'un acte executiu (atribució i part del seu contingut), perquè es veuen afectats interessos supracomunitaris del mercat financer.

»D'acord amb això, i considerant a

més que el precepte deixa un marge de desenvolupament al legislador autonòmic en la matèria que regula, entenem que la disposició addicional dictaminada és bàsica i no vulnera les competències exclusives de la Generalitat sobre caixes d'estalvis.»

Article 8. Dissetè de la Llei orgànica 44/2002, que modifica l'apartat 3 de la disposició final quarta de la LORCA, que estableix un llistat dels preceptes que no tindran caràcter de norma bàsica.

«A la vista del que s'ha dit anteriorment en aquest Fonament, la disposició final quarta, apartat 3, de la LORCA, en la redacció donada per l'article 8. Dissetè de la Llei 44/2002, és inconstitucional en la mesura que, per exclusió, declara el caràcter de norma bàsica dels articles 9.1 i 17.1 de la LORCA i, concretament, en allò que es refereix a la regulació que contenen del mecanisme de reelecció dels consellers generals de l'assemblea general i dels vocals del consell d'administració, respectivament.»

Finalment, el dictamen estudia l'adequació constitucional i estatutària de les disposicions transitòries sobre les caixes d'estalvis que conté la Llei orgànica 44/2002.

Respecte a la constitucionalitat de les disposicions transitòries desena, onzena i dotzena, el Consell s'expressa en els termes següents:

«Respecte a la constitucionalitat d'aquestes disposicions transitòries de la Llei 44/2002 des d'una perspectiva competencial, es pot dir que seran constitucionals totes aquelles que estiguin directament lligades a assolir els objectius de la LORCA, que són resultat de l'exercici legítim de les competències del legislador estatal. Per aquesta raó no es poden judicar les esmentades disposicions sense remetre'ns al que hem dit sobre els preceptes als quals afecten. Resulta, però,

d'interès, reproduir a continuació el que va dir el Tribunal Constitucional amb relació a les disposicions transitòries de la LORCA de 1985. Així, en la Sentència 49/1988, de 22 de març, en el fonament jurídic 31, va dir:

« 31. *Las cinco disposiciones transitorias son impugnadas por la Generalidad y la primera de ellas también por la Junta. Los motivos de impugnación pueden resumirse, de un lado, en el excesivo detalle de la regulación que prevé la adaptación de los Estatutos de las Cajas a la nueva Ley, y, por otro, en la imposición de plazos para la adaptación y, en cierto modo, también a las Comunidades Autónomas para publicar el desarrollo de la misma (Disposición transitoria primera); todo lo cual haría que estas normas no pudieran tener carácter básico. Para resolver las cuestiones planteadas conviene distinguir en estas Disposiciones transitorias dos grupos de normas. Unas tienen por objeto establecer los plazos, que han de entenderse naturalmente como máximos, dentro de los cuales las Cajas deben ajustar sus Estatutos a lo establecido en las bases estatales respecto a su organización. Estas precisiones pueden calificarse de básicas, ya que se dirigen a que en un plazo prudencial las Cajas tengan un esquema común organizativo, teniendo en cuenta, además, como observa el Letrado del Estado, la interrelación entre las diferentes Cajas, a efectos, por ejemplo, de la nueva constitución de los órganos confederados. No puede invocarse como sustitutivo de esas previsiones de adaptación temporal el posible uso del Estado, en caso de incumplimiento de sus obligaciones o en el de actuación de éstas en forma que atenten gravemente al interés general de España, del art. 155 de la Constitución, pues se trata de un medio extraordinario de coerción no apropiado para resolver los problemas normales que plantea la aplicación de nuevas normas en*

sustitución de otras antiguas. Otro grupo de normas tiene por objeto regular la organización de los órganos en la fase transitoria de adaptación a la nueva Ley. Estas normas sólo podrán ser consideradas básicas cuando realmente se refieren a normas de organización que a su vez lo sean. Por esta razón no pueden considerarse básicas las previsiones del párrafo segundo de la Disposición transitoria cuarta, porque contiene una regulación excesivamente detallada respecto a la constitución de la primera Asamblea General durante el primer año de aplicación de la Ley, ni la Disposición transitoria quinta, que recoge una limitación en la duración de los cargos de la Caja que ha sido calificada de no básica en esta misma Sentencia.»

«A la vista del que s'ha exposat, entenem que només excedeix de la competència estatal de l'article 149.1.11 CE el paràgraf segon de la disposició transitòria desena de la Llei 44/2002, objecte de dictamen, que no és bàsic, per connexió amb el que s'ha argumentat anteriorment sobre els articles 9.1 i 17.1 de la LORCA.»

Fonament III

En aquest fonament s'aborda l'estudi dels problemes de constitucionalitat que planteja l'article 8, quinzè, que modifica la disposició addicional segona de la LORCA. Atès que el primer paràgraf de la nova redacció és substancialment idèntic al que tenia el precepte abans de la seva modificació, el dictamen se centra exclusivament en l'anàlisi del segon paràgraf de la disposició addicional esmentada; no és, però, la primera vegada que el Consell Consultiu es pronuncia sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de normes que, basant-se en els acords de 3 de gener de 1979 entre l'Estat espanyol i la Santa Seu, intro-

dueixen derogacions o excepcions relatives a l'Església catòlica o a entitats que en depenen (Dictamen núm. 226).

En primer lloc, s'analitza la gestió des de la perspectiva de la hipotètica vulneració del principi d'igualtat.

A diferència de la disposició addicional quarta, apartat 2, de la Llei orgànica 6/2001 (objecte del Dictamen 226), l'apartat 2 de la disposició addicional segona de la LORCA, objecte d'estudi, no realitza una diferència clara de tracte entre les caixes d'estalvis l'entitat fundadora de les quals sigui l'Església catòlica o les seves «entitats de dret públic», i la resta de caixes d'estalvis, sinó que solament conté una norma de competència «en la mesura que imposa que l'aprovació dels seus estatuts, dels reglaments que regulin la designació dels òrgans de govern, i del pressupost anual de la seva obra social, que normalment hauria de correspondre a les comunitats autònomes en el territori de les quals es trobi la seva seu social, correspondrà al Ministeri d'Economia, quan així ho acrediti la caixa interessada davant el referit Ministeri».

«La diferenciació normativa que resulta de l'atribució d'una mateixa competència (en aquest cas, una competència d'aprovació) a diferents òrgans de l'Estat, segons quin sigui el subjecte afectat, difícilment es podrà considerar per se com a vulneradora del principi d'igualtat, ja que es tracta d'una atribució *a priori* que en absolut condiona l'exercici material de la competència.» (STC 128/1999, FJ 6; STC 52/1988, FJ 3.)

«Qüestió diferent serà que, en l'exercici concret d'aquesta facultat d'aprovació dels estatuts i dels reglaments interns s'observi, arribat el cas, una diferenciació de tracte que pugui considerar-se discriminatòria per a les caixes d'estal-

vis interessades o, a *sensu contrario*, un tracte privilegiat cap a elles. Ens trobaríem llavors no davant d'un problema d'igualtat en la llei sinó en la seva aplicació, que només quan arribi el moment es podrà apreciar pels òrgans jurisdiccionals competents i, en última instància, per la via del recurs d'empara.

»Sens dubte, seria preferible que el legislador no introduís excepcions a una regla general com la continguda en el precepte qüestionat. Però el cert és que, en si mateixa, no vulnera el principi d'igualtat reconegut pels articles 14 i 139 CE.»

En segon lloc, s'examina la possible vulneració de les competències que corresponen a la Generalitat de Catalunya en la matèria, tal com resulten de la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya: «Fins a la promulgació de la Llei 44/2002, objecte d'aquest dictamen, era pacífica la consideració que les comunitats autònomes són les úniques competents, sense excepcions, per aprovar els estatuts i els reglaments de les caixes d'estalvis amb domicili social en el seu territori. Així es despenia tant de la interpretació realitzada pel Tribunal Constitucional dels preceptes constitucionals i estatutaris, com de la LORCA mateixa (disposició final segona), i així s'havia estat fent fins ara. És més, la Llei 44/2002, objecte d'aquest dictamen, no priva les comunitats autònomes d'aquesta competència de forma general, sinó només en relació amb l'excepció introduïda per la nova redacció de la disposició addicional segona.»

Ens trobem davant d'una de les variants de bases, la coneguda com a «actes d'execució de caràcter bàsic», que més limiten les competències de les comunitats autònomes.

«És cert que el Tribunal Constitucional ha acceptat aquest concepte de "ba-

ses”, però sempre que ho ha fet ha exigut la concurrència de raons especials que de manera manifesta justifiquin excepcionalment la seva necessitat: així, que l'acte d'execució comporti marges més amplis de discrecionalitat (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1 i 5; 44/1982, de 8 de juliol, FJ 2); que es doni una situació d'urgència per tal d'evitar danys irreparables (STC 135/1992, de 5 d'octubre, FJ 2) o que es tracti de preservar la normativa d'una institució considerada bàsica (STC 147/1991, de 4 de juliol, FJ 4 i 5), i finalment, de manera més general, que “*los actos de ejecución sean completamente necesarios para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases*” (STC 48/1988, de 22 de març, FJ 3). Cap d'aquestes exigències sembla que es donin de manera clara en el cas que ens ocupa.»

[...]

«A més, el Projecte mateix deixa entendre que la submissió a la competència d'aprovació per part del Ministeri d'Economia, sostreta així a les comunitats autònomes, no és automàtica, sinó que depèn de l'actuació de la caixa interessada, que ha d'acreditar la presència de l'Església catòlica o de les seves entitats de dret públic com a entitats fundadores. En suma, la competència per a l'aprovació dependrà de la voluntat de la caixa interessada, que podrà optar entre la submissió a la competència del Ministeri d'Economia o a la de la comunitat autònoma corresponent. No sembla que es pugui considerar com a bàsica (“*regulación normativa uniforme vigente en toda la nación*”, “*denominador normativo común*”, “*criterios generales de la regulación de un sector del ordenamiento o de una materia jurídica que hayan de ser comunes en todo el Estado*”) una regulació l'aplicació de la

qual depèn de la voluntat del subjecte afectat.»

«La mateixa disposició dictaminada és la que aporta la finalitat de la modificació introduïda, en referir-se a l'Acord internacional, de 3 gener de 1979, sobre assumptes jurídics, negociat entre l'Estat espanyol i la Santa Seu. La ràtio de la norma sembla ser, doncs, la necessitat de garantir el compliment uniforme de les obligacions assumides per l'Estat espanyol com a conseqüència d'un tractat internacional; i, per aquesta raó, no s'observa una altra solució que la d'atribuir la competència corresponent al Ministeri d'Economia, declarant el seu exercici com a norma bàsica.»

Per començar, és dubtós que la referència a «*entidades de carácter benéfico o asistencial de la Iglesia o dependientes de ella*» que fa l'article V de l'Acord entre l'Estat espanyol i la Santa Seu sobre assumptes jurídics inclogui les caixes d'estalvis, atès que malgrat tenir aquesta consideració en els seus orígens, avui dia, tant el Decret legislatiu 1298/1986, de 28 de juny (que transposa la Directiva 77/780/CEE, de 12 de novembre), com la Llei 26/1988, de 29 de juliol, inclouen les caixes d'estalvis entre les «*entidades de crédito*», sense més matisacions, sense que per això hagi desaparegut el caràcter benèfic-assistencial com un dels aspectes de les seves activitats. El Tribunal Constitucional ha avalat aquesta concepció de les caixes (STC 49/1988, de 22 març, FJ 6). També rebutja el Tribunal Constitucional que les caixes d'estalvis puguin ser considerades com a fundacions en el sentit de l'article 34 CE. D'altra banda, «el text literal de l'article V de l'Acord sobre assumptes jurídics no diu res que pugui justificar un tracte diferenciat cap a les institucions benèfiques o assistencials de l'Església catòlica, de forma que, tot i en

el cas que consideréssim que afecta les caixes d'estalvis fundades per ella, no resultaria justificada l'excepció introduïda per la disposició addicional segona. Pel que fa a la resta, el règim jurídic d'aquestes institucions haurà d'ajustar-se a les previsions de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa que, al seu article 6.2, proclama:

«*Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas podrán crear y fomentar, para la realización de sus fines, asociaciones, fundaciones e instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general*».

»En efecte, ni el paràgraf primer ni el segon de l'article 5 de l'Acord contenen un règim especial o excepcional, sinó que la frase que les equipara en drets i beneficis amb els ens classificats com de beneficència privada sembla indicar el contrari.»

[...]

»Pel que fa a la previsió del paràgraf segon, sobre la possibilitat d'acords entre l'Estat i l'Església catòlica per a la cooperació en les seves respectives activitats de beneficència, difícilment es pot considerar que imposa la centralització en una autoritat única de la competència per a l'aprovació dels pressupostos de l'obra social de les caixes d'estalvis afectades. El citat paràgraf segon només conté una clàusula permissiva sense cap valor normatiu, atès que no deroga o exceptua una prohibició anterior, ni imposa condicions o requisits per a la realització de la conducta permesa. A més, la realització d'aquesta cooperació, com a activitat de naturalesa bilateral, no ha de confondre's amb l'activitat administrativa d'aprovació a què es refereix la disposició addicional segona analitzada. A l'últim, no tenim cap dubte que l'expressió "*Estado*" ha d'entendre's en aquest cas en el sentit d' "*Estado-orde-*

namiento" o "*Estado-comunidad*" i, per tant, inclou les comunitats autònomes, plenament capacitades per assumir aquestes tasques de cooperació amb l'Església catòlica.

»Per si això no fos suficient, la nova disposició addicional segona de la LORCA no eximeix les caixes d'estalvis de l'Església catòlica d'aquest control, sinó que simplement possibilita el desplaçament de la competència de les comunitats autònomes a la del Ministeri d'Economia. No s'entén, doncs, quines obligacions internacionals derivades del Tractat justifiquen l'aplicació d'un règim uniforme d'aprovació, que vulnere les competències de les comunitats autònomes. I tot i en el cas que hi fossin, tampoc es comprèn perquè les comunitats autònomes mateixes, que són elles mateixes Estat (entès com a Estat-ordenament), no poden ser igualment garants del compliment d'aquestes obligacions.

»Per tot això en l'Acord no hi ha res que justifiqui la privació de la Generalitat de Catalunya d'una competència que li correspon constitucionalment i estatutàriament, i la disposició addicional segona, en el seu segon paràgraf, de la LORCA (article 8. Quinzè de la Llei 44/2002), com també la disposició final quarta, apartat 3, de la LORCA (article 8. Dissetè de la Llei 44/2002), en la mesura que declara bàsica aquella, vulnere l'ordre constitucional de competències i, per això, són inconstitucionals.»

Fonament IV

En aquest fonament s'examina la regulació de les quotes participatives feta a l'article 14 de la Llei 44/2002, que dona nova redacció a l'article 7 de la Llei 13/1985, de 25 de maig, de coeficients

d'inversió, recursos propis i obligacions d'informació dels intermediaris financers, objecte del dictamen del Consell Consultiu núm. 98, de 23 de juliol, i de la STC 178/1992, de 13 de novembre. «L'article 14 de la Llei 44/2002, que es dictamina, està íntegrament dedicat a la regulació de les quotes participatives. El seu apartat primer dóna una nova redacció a l'article 7 de la citada Llei 13/1985, que tindrà caràcter de disposició bàsica. D'aquest nou article 7 destaquem la inclusió de les quotes participatives de les caixes d'estalvis dins del llistat de recursos propis de les entitats de crèdit.»

[...]

«Atesa la jurisprudència del Tribunal Constitucional, reiteradament citada en el Dictamen abans exposat, la qual atorga al Banc d'Espanya competències executives bàsiques sobre tot allò que fa referència a garantir la solvència de les entitats de crèdit (i també més recentment la STC 235/1999, de 16 de desembre), hem de concloure que les previsions normatives que es comenten s'adeqüen a l'ordre constitucional i estatutari de distribució competencial. La solvència de les caixes afecta el sistema financer en el seu conjunt, la qual cosa comporta una estreta vinculació amb les bases estatals de l'ordenació del crèdit. Pel que afecta a la resta d'aquest precepte, entenem que la mateixa doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional permet qualificar de bàsics els seus apartats finals, en el benentès que limiten aquesta afirmació a allò que aquest article de manera concreta regula, i que no impedeixen que la Generalitat de Catalunya pugui desenvolupar i regular altres aspectes en relació amb les quotes participatives, en l'exercici legítim de les seves competències estatutàries.»

Conclusió.

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

»Primer. La disposició final quarta, apartat 3, de la Llei 31/1985, de 2 d'agost, de regulació de les normes bàsiques sobre òrgans rectors de les caixes d'estalvis, en la redacció donada per l'article 8. Dissetè de la Llei 44/2002, de 22 de novembre, de mesures de reforma del sistema financer, és inconstitucional en la mesura que, per exclusió, declara el caràcter de norma bàsica dels articles 9.1 i 17.1 de la citada Llei 31/1985, concretament, pel que fa a la regulació que contenen del mecanisme de reelecció dels consellers generals de l'assemblea general i dels vocals del consell d'administració, respectivament. Així mateix, el paràgraf segon de la disposició transitòria desena de la Llei 44/2002, de 22 de novembre, de mesures de reforma del sistema financer, és inconstitucional, per connexió amb els citats articles 9.1 i 17.1.

»Segon. La disposició adicional segona, paràgraf segon, de la Llei 31/1985, de 2 d'agost, de regulació de les normes bàsiques sobre òrgans rectors de les caixes d'estalvis, en la redacció donada per l'article 8. Quinzè de la Llei 44/2002, de 22 de novembre, de mesures de reforma del sistema financer, com també la disposició final quarta, apartat 3, de la Llei 31/1985, en la redacció donada per l'article 8. Dissetè de la Llei 44/2002, de 22 de novembre, en la mesura que, per exclusió, declara el caràcter de norma bàsica de la citada disposició adicional segona, paràgraf segon, són inconstitucionals.

»Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem en el lloc i la data indicats al començament.»

Vot particular:

Que formula el Sr. Joaquim Borrell i Mestre, en no compartir «la conclusió a què arriba el Dictamen respecte al fet que són inconstitucionals la disposició final quarta, apartat 3, de la Llei 31/1985, de 2 d'agost, de regulació de les normes bàsiques sobre òrgans rectors de les caixes d'estalvis, en la redacció donada per l'article 8. Dissetè de la Llei 44/2002, de 22 de novembre, de mesures de reforma del sistema financer, en la mesura que, per exclusió, declara el caràcter de norma bàsica

dels articles 9.1 i 17.1 de la citada Llei 31/1985».

Vot particular:

Que formulen «els consellers senyors Joaquín Tornos i Mas, Jaume Renyer i Alimbau, i Pere Jover i Presa en discrepar de l'opinió majoritària del Consell amb relació a la consideració com a bàsic de la nova redacció de l'article 15 de la LORCA, nova redacció i qualificació de norma bàsica que s'estableix a l'article 8 de la Llei 44/2002, de 22 de novembre, de mesures de reforma del sistema financer.