

2. ESTAT ESPANYOL

2.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA ESTATAL

INTRODUCCIÓ

Aquesta subsecció, encara que tingui el títol genèric de «legislació estatal», està dedicada al comentari no solament de les lleis de les Corts Generals, sinó també al dels tractats i convenis als quals l'Estat hagi prestat el seu consentiment i al de les disposicions amb rang de llei emanades del Govern central.

Farem referència a les lleis promulgades i als decrets expedits durant el quadrimestre anterior al del tancament de cada número de la Revista. El present comentari correspon al període de l'1 de setembre al 31 de desembre de 1984. En canvi, pel que fa als tractats i als convenis, la data que es tindrà en compte serà la de la seva publicació al B.O.E., ja que entre aquesta i la data d'autorització de les Corts i d'expedició de l'instrument de ratificació sol haver-hi un lapse de temps tan llarg que en el moment del tancament de la Revista encara no han estat publicats al B.O.E. els tractats i els convenis autoritzats i ratificats durant el quadrimestre precedent.

En aquesta subsecció ens referirem únicament a les lleis, als tractats, als convenis, als decrets- llei i als decrets legislatius —i, dins d'aquests, a les normes— que afectin directament l'àmbit autonòmic de les CCAA i dels ens territorials de l'Administració Local. Quan, per la seva claredat o escàs relleu així ho aconsellin, ens limitarem a donar-ne notícia de l'existència. En la resta dels casos farem un comentari breu. Si la importància de la disposició mereix un tractament més extens, aquest es farà en una altra secció de la Revista, i ens limitarem aquí a l'oportuna remissió.

CARLES VIVER PI-SUNYER

Llei Orgànica 8/1984, de 26 de desembre, contra l'actuació de bandes armades i elements terroristes, i de desenvolupament de l'article 55.2 de la Constitució

Aquesta polèmica llei conté dos preceptes que afecten directament les CCAA i els ens de l'Administració local.

El primer és l'art. 3r., que atorga una protecció penal especial a les policies de les CCAA i dels ens locals, una protecció idèntica a la que donen els membres de les Forces Armades i Cossos de Seguretat de l'Estat.

El segon és l'art. 22, que, després de preveure que «ferm en acte de processament per delictes comprès en aquesta Llei, l'encausat romandrà automàticament suspès en l'exercici de la funció o del càrrec públic que posseeixi», estableix una excepció per als Diputats i Senadors quan diu que «hòem s'atindrà al que disposen la Constitució, la Llei electoral i els Reglaments de les Cambres respectives».

El susdit article, i en especial al seu apartat primer, planteja un gran nombre de perplexitats d'indole molt diversa. Malgrat això, si ens centrem en la problemàtica pròpia d'aquests comentaris breus, la qüestió principal a aclarir és el fet de saber si l'esmentada excepció es pot fer extensiva als membres dels Parlaments autonòmics. Davant d'aquest dilema, hom podria apuntar dues interpretacions disjunts. La primera consistiria a afirmar que, malgrat el silenci de la Llei orgànica, hi ha una reserva estatutària de reglament parlamentari més o menys explícita, relativa a l'estatut dels parlamentaris autonòmics, i, dins d'aquest, les causes de suspensió en l'exercici dels seus càrrecs. En aquest cas hom podria servir (diferentment del que passava quant a la immunitat) que aquestes disposicions reglamentàries no duen implícita una delimitació de l'àm-

bit d'actuació del poder judicial (la qual cosa desborda òbviament les competències autonòmiques) i, així mateix, que, en conseqüència, en tot el que fa referència a les causes i als procediments de suspensió dels parlamentaris autonòmics, les normes aplicables són els Reglaments de les Assembles legislatives respectives.

Altrament, la segona interpretació sostindria l'aplicabilitat de la present Llei i, en virtut del principi *inclusio unius, exclusio alterius*, conclouria que els parlamentaris autonòmics, en contrast amb els membres de les Corts Generals, romanen suspesos automàticament en les seves funcions quan hi ha un acte ferm de processament per algun dels delictes previstos per aquesta Llei.

Certament hom pot adduir bons arguments en favor d'aquesta segona interpretació. Tanmateix, cal advertir que amb aquesta segona interpretació augmenten les diferències ja existents i prou importants entre les prerrogatives d'ambdós tipus de parlamentaris, fenomen aquest difícilment compatible amb allò que haurien d'ésser principis organitzatius elementals d'un Estat amb descentralització política, que entre d'altres coses comporta la paritat radical entre la naturalesa jurídica dels Parlaments central i autonòmics, productors tots dos de les normes primàries i equiordenades de l'ordenament. En un treball sobre el Parlament català («Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya», Administració Pública núm. 4) quan s'aborda la qüestió de la immunitat sigeriana, com a un dels pocs procediments viables per equiparar al màxim les prerrogatives

dels parlamentaris, la possibilitat d'exigir l'autorització de les Cambres autonòmiques com a condició prèvia per poder executar les sentències en ferm, fins i tot les de privació de llibertat, pronunciades contra els seus membres.

Aquesta fórmula, adoptada en termes semblants als d'Alemanya, Itàlia i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1933, és perfectament aplicable en el marc de l'ordenament jurídic vigent. No obstant això, en el cas que s'acceptés aquesta segona interpretació de l'article 22, la solució arbitrada per

la Llei orgànica seguiria un camí radicalment oposat en la mesura que no només no es necessitaria cap autorització dels Parlaments autònoms per processar (la immunitat sembla que es troba exclosa efectivament als Estatuts d'Autonomia) o per executar les sentències, sinó que el simple acte de processament comportaria *ope legis* la suspensió dels parlamentaris autonòmics i juntament amb aquesta una nova discriminació d'aquests respecte als membres de les Corts Generals.

Instrument de ratificació de 9 de maig de 1984 del Conveni Europeu relatiu al reconeixement i l'execució de decisions en matèria de custòdia de menors, i també al restabliment de la dita custòdia, fet a Luxemburg el 20 de maig de 1934

L'article 2n. d'aquest conveni conté una fórmula interessant. Després d'afirmar que cadascun dels Estats contractants designarà una autoritat central que exercirà les funcions previstes en aquests, afegeix que «els Estats federals i els Estats on regeixin diversos sistemes jurídics, tindran la facultat de designar diverses autoritats centrals, les competències de les quals determinaran». Aquesta possibilitat no ha estat utilitzada en el nostre cas, ja que en la declaració que figura a l'instrument de ratificació s'especifica que

«als fins de l'article 2.1 l'autoritat central espanyola ... serà la Subsecretaria del Ministeri de Justícia. Servei d'Assumptes Penals, Negociat 1, Madrid-8». Malgrat això, hom no pot descartar una possible incidència d'aquest conveni en l'àmbit competencial de les CCAA que han assumit competències quant a la protecció i tutela de menors i que, a més a més, les tenen per a la conservació, modificació i desenvolupament d'un Dret Civil propi.

C.V.P.

Llei 34/1984, de 6 de novembre, sobre inspecció, control i règim sancionador dels transports mecànics per carretera

La llei comença amb un primer article que es troba a mig camí d'allò que la teoria centro-europea de la legislació coneix com a «disposició directriu» (*Leitvorschriften*) i una disposició limitadora de l'àmbit material

d'aplicació de la norma. Concretament estableix que «la present Llei té per objecte la regulació de les actuacions inspectores, sancionadores i de control tendents a assegurar el compliment de la legislació reguladora dels transports

mecànics per carretera». A aquest efecte, tot resumint-ne el contingut, es tipifiquen les infraccions i les sancions corresponents, es fixen els criteris per determinar les persones responsables administrativament i s'atribueix l'actuació inspectora a la Inspecció del Transport Terrestre corresponents de la resta d'Administracions públiques competents (previsió, aquesta darre-ra, que toca la ratlla de la ingerència en l'autonomia organitzativa dels ens autònoms).

La Llei es refereix, doncs, a una matèria en relació a la qual les CC AA han assumit diverses competències. Concretament, totes tenen competència exclusiva (a la CA de Madrid es parla de competència legislativa plena) sobre els transports terrestres «l'itinerari dels quals tingui lloc íntegrament en el territori de la CA respectiva». Per tal de precisar l'abast d'aquesta competència cal tenir en compte: en primer lloc, el fet que la titularitat (estatal, comunitària o local) de les vies sobre les quals s'efectua el transport no afectin la titularitat de la competència sobre la regulació del transport. En segon lloc, el fet que, malgrat tot, i atès el tenor literal de les disposicions, sembla ser que no són possibles interpretacions extensives, propugnades per un sector doctrinal, de la frase «itinerari que es desenvolupi íntegrament en el territori de CA», la qual cosa limita notablement l'abast de la competència de les CCAA. A més a més d'aquesta competència exclusiva general, sis CCAA (País Basc, Catalunya, Andalusia, València, Navarra i Aragó) tenen atribuïdes competències executives sobre els transports que tinguin el seu origen i la seva destinació dins de la Comunitat respectiva. Davant d'aquesta distribució de competències, la disposició addicional 2a. de la Llei que comen-

tem, tot seguint una fórmula tan habitual com ociosa, proclama que el que s'hi disposa «s'entendrà sens perjudici de les competències que corresponen a les CCAA en virtut dels seus Estatuts respectius», a parer meu, si el legislador —arriscant-se potser a dictar una disposició susceptible de ser considerada com a «interpretadora» de la Constitució—, per tal d'aconseguir una major seguretat jurídica, volgués precisar el grau d'aplicació de la Llei en les diferents parts del territori estatal —i facilitar així la labor dels operadors del Dret i afavorir-ne el control de la constitucionalitat—, caldria que especificqués en quina Comunitat és d'aplicació directa perquè aquestes estan mancades de competències legislatives, en quines ho és perquè no s'han exercit (i mentre duri aquesta circumstància) i en quines la seva aplicació és simplement supletòria. De fet, algunes lleis federals alemanyes es tanquen amb «clàusules d'aplicabilitat» d'aquesta mena.

Sigui com sigui, tenint en compte la distribució de competències, la Llei és d'aplicació directa als transports l'itinerari dels quals transcorre pel territori de més d'una CA. En aquells en què té lloc dins d'una sola CA, la legislació correspon a aquesta i, en conseqüència, tal com estableix la disposició addicional 2a., per a elles aquesta Llei «serà d'aplicació supletòria de les normes que dictin les CCAA en l'exercici de les seves competències». Pel que fa a aquesta fórmula, també habitual en la legislació estatal, cal fer algunes observacions, encara que puguin semblar òbvies. Així, per exemple, cal remarcar el fet que l'aplicació supletòria no es produeix només quant a «les normes que dictin» les CCAA, sinó i sobretot en els casos en què aquestes no hagin exercit encara la seva potestat legislativa. I

molt especialment cal fer una advertència sobre el fet que l'aplicació supletòria —en cap dels dos supòsits— és tan senzilla com sembla ser que es desprèn de la fórmula legal i de determinades construccions doctrinals: per exemple, cal precisar en cada cas el nivell d'autointegració de l'ordenament autonòmic (si aquest pot recórrer o no a les seves pròpies fonts abans de passar a l'aplicació supletòria de les normes estatals); cal observar, així mateix, els possibles «conjunts buits» deixats expressament pel legislador autonòmic, etc. (sobre el joc complex de la supletòrietat, hom pot consultar Encarna Roca, «L'estructura de l'ordenament civil espanyol», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1983, i Pablo Salvador Coderch, «El Derecho Civil de Cataluña. Comentarios al nuevo art. 1 de la Compilación Catalana», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, 1984).

En darrer lloc assenyalarem que la Llei preveu dos mecanismes de cooperació entre els òrgans generals de l'Estat i els de les CCAA i dels ens locals.

Així, l'article 2n. estableix que «la Inspecció del Transport Terrestre en l'exercici de les seves funcions podrà rescabalar la cooperació de les forces i dels Cossos de Seguretat de l'Estat i de les policies autònomes i locals, d'acord amb el que es determini reglamentàriament». Per la seva banda, l'article 1r., tot interpretant de manera extensiva l'article 2n. de la Llei del procés autonòmic (del qual fa referència expressa i en el qual s'estableix el deure recíproc de facilitar informació puntual), crea un Registre Central d'Infraccions i Sancions, i, així mateix, estableix el deure genèric que «els òrgans dels diferents ens públics competents per sancionar les infraccions previstes a la legislació del transport per carretera» notifiquin «en un termini de 30 dies al Registre Central... les sancions que imposin» i conclou, a l'apartat segon, amb l'afirmació que «la informació continguda en l'esmentat Registre Central estarà a disposició de tots els ens públics als quals aquesta afecti o bé interressi».

C.V.P.

Llei 35/1984, de 15 d'octubre, per la qual es concedeixen crèdits extraordinaris per cobrir insuficiències de crèdits en les seccions 32 i 33 dels Pressupostos Generals de l'Estat dels exercicis 1981, 1982 i 1983, corresponents al serveis estatals transferits a la Generalitat de Catalunya

Tant la disposició transitòria primera de la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes com la disposició transitòria tercera de la Llei Orgànica 4/1979, de 18 de desembre, per la qual s'aprova l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, disposen que mentre no es completin els traspàs de serveis, l'Estat garantirà el finançament dels transferits amb una quantitat igual al cost efectiu d'a-

quests en el moment de la transferència. A aquests efectes, s'ha de calcular el percentatge de participació en relació a la recaptació de determinats ingressos de l'Estat en el darrer pressupost anterior a l'esmentada transferència, i la quantitat resultant serà reduïda d'acord amb la recaptació líquida obtinguda dels tributs cedits en el territori de la Comunitat.

Doncs bé, com a conseqüència de la

dissolució de les Corts Generals el 1982, el projecte de llei en què es recollia el percentatge de participació esmentat anteriorment a favor de la Generalitat de Catalunya va decaure i, conseqüentment, es va produir una alteració en el finançament dels serveis transferits a aquesta Comunitat, la qual, per al seu manteniment, va haver de recórrer a l'endeutament, la

qual cosa va produir, alhora, una situació de dèficit, situació que s'ha intentat de resoldre mitjançant aquesta Llei.

L'objecte, doncs, d'aquesta Llei és concedir dos crèdits extraordinaris a la Comunitat Autònoma de Catalunya amb la finalitat de resoldre la seva situació financera.

Llei 43/1984, de 13 de desembre, per la qual es fixen els percentatges de participació de les Comunitats Autònomes en els ingressos de l'Estat el 1984

La Llei 43/1984, de 13 de desembre, per la qual es fixen els percentatges de participació de les Comunitats Autònomes en els ingressos de l'Estat el 1984, no fa sinó complir el que estableix la disposició transitòria primera de la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes.

En efecte, l'article tretze de la Llei Orgànica esmentada ordena que les Comunitats Autònomes han de disposar d'un percentatge de participació en la recaptació dels tributs estatals no cedits que es determina en el període transitori, i s'hauran d'aplicar les normes contingudes a la disposició transitòria primera d'aquesta llei. Aquesta disposició transitòria primera estableix que l'Estat ha de garantir el finançament dels serveis transferits a les Comunitats Autònomes fins que no s'hagi completat el traspàs dels serveis corresponents a les competències fixades pels Estatuts respectius.

Doncs bé, es dona compliment a aquesta norma mitjançant la participació de cada Comunitat Autònoma en determinats ingressos de l'Estat que reintegra el cost efectiu del servei transferit en el territori de la Comunitat en el moment de la transferència,

amb la qual cosa s'integren a l'esmentat cost tant els costos directes com els costos indirectes dels serveis i també les despeses d'inversió pertinents.

Les Comissions Mixtes Paritàries Estat-Comunitats Autònomes són les que tenen encomanada la funció de fixar els percentatges de participació a què s'alludia anteriorment i, en funció del mètode acordat pel Consell de Política Fiscal i Financera per al càlcul del cost efectiu dels serveis transferits a les Comunitats, han procedit a fixar el percentatge que representa l'esmentat cost en cada Comunitat Autònoma respecte als ingressos que, efectivament, ha obtingut l'Estat pels conceptes tributaris no susceptibles de cessió a les dites Comunitats. Amb l'esmentat percentatge de participació, sense necessitat de recórrer a d'altres recursos, la Comunitat Autònoma té garantit el finançament dels serveis transferits que s'hagin tingut en compte per a la fixació del susdit percentatge. És evident que en aquelles Comunitats en què ja és efectiva la cessió del rendiment de determinats tributs ha calgut reduir el percentatge de participació assenyalat en una quantia igual al percentatge que suposa la recaptació lí-

quida dels tributs cedits en el territori de cadascuna de les Comunitats afectades.

La llei que es comenta recull els percentatges de participació definitius, acordats per les Comissions Mixtes Paritàries a les quals hem fet referència. Els percentatges de participació en els ingressos de l'Estat aprovats per les Comissions i recollits en aquesta Llei són aplicables durant el 1984.

Aquesta llei dóna compliment al mandat contingut al número quatre de l'article 13 de la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes, en el sentit que, en qualsevol cas, el percentatge de participació a fa-

vor de les Comunitats Autònomes en la recaptació dels impostos estatals no cedits s'aprovarà per llei.

D'altra banda, als efectes de tresoreria i per a l'abonament de la participació a les Comunitats, s'instrumenten uns mecanismes de pagaments anticipats de la liquidació definitiva a practicar un cop hagin estat liquidats els Pressupostos Generals de l'Estat. Així mateix, s'instrumenten les formes de compensació que siguin procedents com a conseqüència de la liquidació definitiva a què ens hem referit abans.

M.^a DOLORES ARIAS ABELLÁN

Llei 50/1984, de 30 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat de 1985

Sota la rúbrica «Comunitats Autònomes» i dins del capítol II del títol V, aquesta Llei dedica diversos preceptes a la regulació de les qüestions següents:

a) Participació de les Comunitats Autònomes en els ingressos de l'Estat. Per primera vegada, en la Llei de Pressupostos s'inclouen els percentatges de participació de les Comunitats Autònomes en determinats ingressos de l'Estat. Simultàniament, s'estableix la forma en què aquests se satisfaran, així com també la forma en què es durà a terme la liquidació definitiva un cop ho hagin fet els Pressupostos Generals per al 1985.

b) S'estableixen els crèdits corresponents per a la cobertura del cost efectiu dels serveis transferits a les Comunitats Autònomes que no hagin tingut en compte en la determinació dels

percentatges de participació d'aquelles en determinats ingressos de l'Estat. Així mateix, s'estableix una forma de liquidació i els requisits que han de complir els Reials Decrets de traspàs de serveis, tant si aquest es fa per primera vegada com si es tracta de la valoració definitiva o bé de la seva ampliació en relació a un servei ja traspasat.

c) Estableix la dotació del Fons de Compensació Interterritorial corresponent a l'any 1985.

d) Estableix les normes per al seguiment i el control de la gestió de les subvencions, i també la possibilitat d'efectuar bestretes a les Comunitats Autònomes a compte dels recursos que hagin de percebre dels Pressupostos Generals de l'Estat.

M.^a DOLORES ARIAS ABELLÁN

Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les Administracions públiques

Aquesta Llei, d'acord amb el que estableix explícitament el seu article 2n., és d'aplicació a tot el personal de les Administracions públiques, inclòs el personal que està al servei de l'Administració de les CCAA i de les Corporacions locals, el dels organismes dependents d'ambdues, i també el de les Assemblees legislatives autònomes i «òrgans institucionals».

La Llei regula un dels aspectes inclosos normalment en l'anomenat «règim estatutari de la funció pública», matèria en què la majoria de les CCAA han assumit «competències compartides», «competències de desenvolupament legislatiu i d'execució en el marc de la legislació bàsica de l'Estat» (tals són els casos de Catalunya, Galícia, Andalusia, Múrcia, Extremadura, les Balears, Navarra, València i les Canàries). Quant al País Basc, segons un sector doctrinal ampli, del tenor literal del seu Estatut es desprendria el fet que aquesta Comunitat hauria assumit un nivell de competències superior perquè té atribuïda una «competència exclusiva» en relació a l'estatut dels funcionaris del País Basc, sens perjudici del que disposa l'article 149.1.18 de la Constitució». Això significaria que a la CA basca li correspondria de dictar lleis complementàries d'uns principis genèrics establerts a les lleis estatals, mentre que a les Comunitats esmentades abans només els correspondria la legislació del desenvolupament dels criteris establerts a les lleis estatals, una legislació de desenvolupament no pas únicament executiva, però «subjecta més estretament» a la legislació estatal (segons l'expressió utilitzada pel nostre Tribunal Constitu-

cional). La resta de les CCAA no té atribuïdes, de moment, competències en aquesta matèria (sobre aquesta qüestió hom pot veure Joaquín Tornos Mas, «La función pública en las Comunidades Autónomas» (condicionants previs i marc normatiu de la potestat legislativa autonòmica), a Organización Territorial del Estado, Vol. IV, Direcció General del Contenciós de l'Estat).

En precisar-ne l'àmbit de vigència, la Llei estableix, a la seva disposició final primera, que totes les seves normes (llevat de les tres que especifica) cal considerar-les «bases del règim estatutari de la funció pública, dictades a l'empara de l'art. 149.1.18, de la Constitució». Això no obstant, el caràcter extremadament detallat de les seves disposicions converteix la futura normació autonòmica en les matèries regulades per la Llei que comentem, més en normes de simple execució (sense àmbit de decisió política lliure) que en normes de desplegament i, per descomptat, més que en lleis complementàries.

En darrer lloc assenyalarem que la Llei atribueix determinades facultats d'índole administrativa a diferents òrgans de les CCAA, com, per exemple, l'autorització de determinats supòsits de comptabilitat quan l'interès públic ho demani (art. 3.1), la resolució motivada de determinades sollicituds de comptabilitat (art. 14) o la precisió dels llocs de treball del sector públic sanitari susceptibles de prestació a temps parcial (disposició addicional quarta).

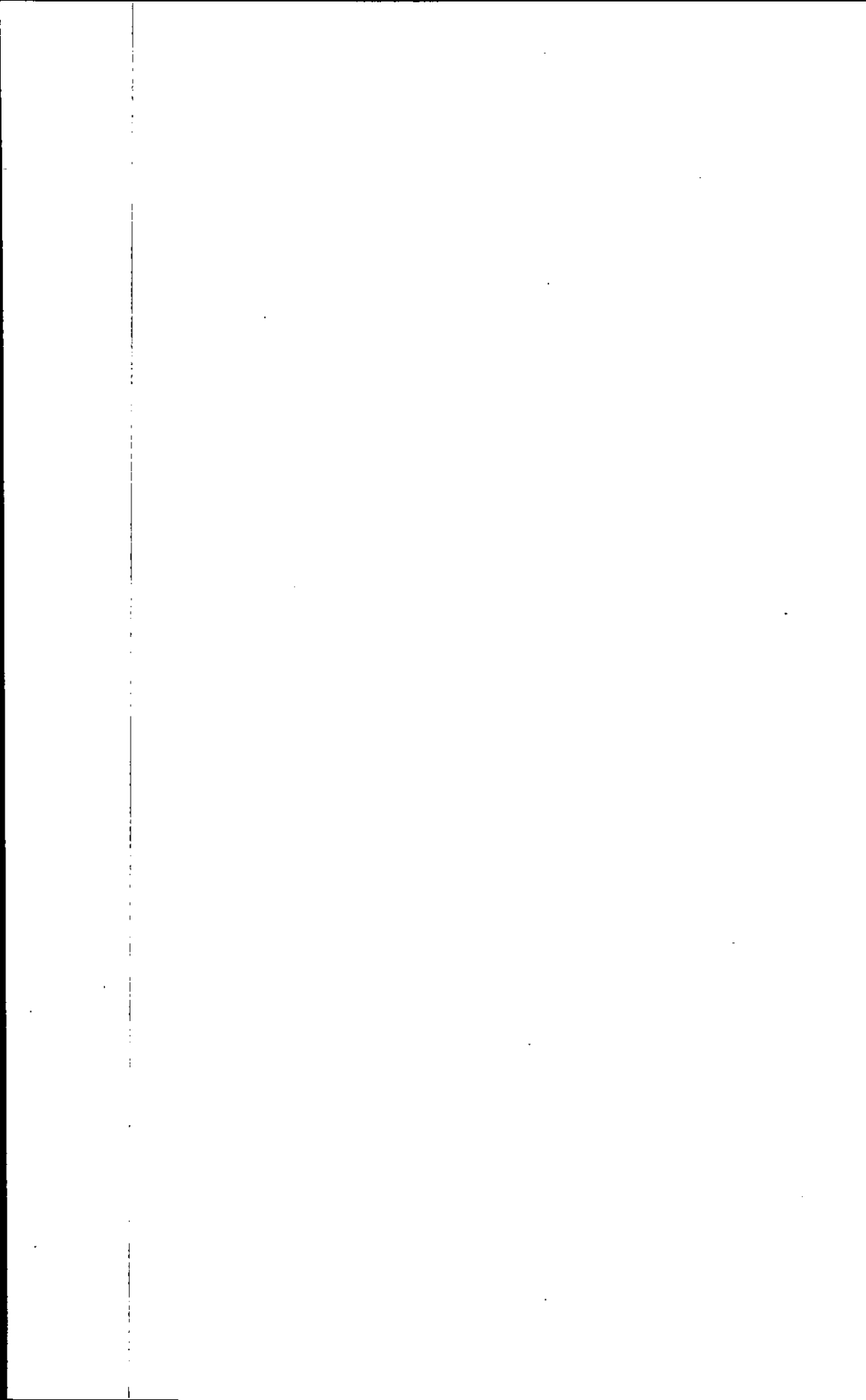
C.V.P.

Reial Decret-llei 15/1984, de 26 de desembre, per a l'aprofitament dels recursos hidràulics, escassos a conseqüència de la sequera prolongada

L'objecte d'aquest Decret és prorrogar fins al dia 31 de desembre de 1985 la Llei 6/1983, de 29 de juny, de mesures excepcionals per a l'aprofitament de recursos hidràulics. Ara no entrarem en el problema complex de l'àmbit d'aplicació de la Llei que es prorroga, ja que tan sols assenyalarem

que el Decret, a més d'establir l'esmentada pròrroga, reforça la presència de les CCAA en les Comissions Mixtes Esta-CCAA afectades, previstes a la citada Llei (s'atribueixen a les CCAA tres representants més en aquestes).

C.V.P.



2.2. ADMINISTRACIÓ DE L'ESTAT

En la present secció es pretén de donar una informació selectiva de les disposicions de caràcter general aprovades per l'Administració de l'Estat que incideixen en aspectes relatius al desenvolupament de l'Estat de les Autonomies, ja sigui sobre l'organització estatal o sobre l'organització i l'activitat de les Comunitats Autònomes, així com també sobre els mecanismes de relació entre l'Estat i aquestes darreres. També s'afegeixen els Reials Decrets de transferències.

A aquests efectes es recullen les normes publicades al BOE durant el període comprès entre els mesos de setembre i desembre de 1984, ordenades cronològicament per raó de la data de la seva publicació. Cada disposició va acompanyada d'un encapçalament, en el qual figuren el seu contingut, la data d'aprovació i així mateix s'hi afegeix una breu ressenya descriptiva, amb una pretensió estrictament informativa. Si s'escau, el comentari d'una disposició o conjunt de disposicions es farà en una altra secció de la Revista.

En primer lloc hi ha els Reials Decret, les Ordres i les Circulars de contingut material divers, i en un segon apartat els Reials Decrets de Transferències.

JOAQUIM TORNOS

Relat Decret 1552/1984, d'1 d'agost. S'estableix el programa nacional d'ordenació i millora de les explotacions ramaderes extensives (BOE de 5 de setembre)

El programa nacional d'ordenació i millora de les explotacions ramaderes extensives té com a objectiu la coordinació de les diverses ajudes que s'ha-

vién anat concedint per corregir les diferències existents en el sector.

El títol competencial, en tractar-se d'una norma dictada en un àmbit material en què totes les Comunitats Autònomes han assumit competències exclusives, se situa, segons l'exposició de motius, en la necessitat de preveure «actuacions coordinades dintre del marc constitucional de l'Ordenació General de l'Economia, tenint en compte la compatibilitat amb les ajudes exis-

tents a la Comunitat Econòmica Europea amb fins similars».

El Programa Nacional s'instrumentarà a través de programes específics elaborats d'acord amb les previsions de les Comunitats Autònomes, les quals intervindran de la mateixa manera en l'execució del Programa. A aquests efectes, l'article 11 estableix la coordinació necessària entre les Administracions Autònomes en tant que executores d'una norma estatal.

Reial Decret 1688/1984, de 4 de juliol. Se suprimeixen les Direccions Provincials del Ministeri de Cultura a Galícia, Andalusia, Aragó, Astúries, les Balears, les Canàries, Cantàbria, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Extremadura, Múrcia, la Rioja, i la Comunitat Valenciana (BOE de 20 de setembre). Reestructuració dels serveis perifèrics de l'Administració de l'Estat en aplicació del R.D. 1223/1984, de 4 de maig

Reial Decret 1712/1984, d'1 d'agost. Es crea la Comissió a Catalunya de la Junta de Qualificació, Valoració i Exportació d'obres d'importància històrica o artística, i es deleguen en el Delegat del Govern determinades facultats en aquesta matèria (BOE de 4 de maig)

L'exercici de les competències que es va reservar l'Estat en matèria d'obres d'importància històrica o artística, en els casos en què se n'autoritzi l'exportació, exigeix una vinculació estreta amb les competències que sobre aquest mateix àmbit material corres-

pon a la Generalitat de Catalunya. Aquesta connexió d'actuacions administratives (v.d. el R.D. 1010/1981 sobre traspàs de serveis) aconsella de crear una Comissió a Catalunya i de delegar competències en el Delegat del Govern.

Reial Decret 1733/1984, d'1 d'agost. Mesures per al foment del cultiu del blat de moro (BOE de 28 de setembre)

Regula les condicions i la quantia de les subvencions per al foment del cultiu del blat de moro, la gestió de les quals correspondrà a les Comunitats Autònomes.

tències administratives en relació als serveis de transport públic de viatgers en automòbils de turisme (BOE de 14 de novembre).

Es regula un procediment per coordinar l'exercici de les competències administratives sobre el servei dels «taxis» per raó de la complexitat que su-

Reial Decret 2025/1984, de 17 d'octubre. Coordinació de les compe-

posa el seu caràcter simultani de servei urbà i interurbà. A les Comunitats Autònomes, s'hi reconeixen compe-

tències d'execució dins del marc establert per la norma estatal.

Reial Decret 2161/1984, de 31 d'octubre. Construcció, modernització i reconversió de la flota pesquera (BOE de 5 de desembre)

Les disposicions finals primera i segona reconeixen, respectivament, les competències de Catalunya i del País Basc per a l'autorització de construc-

ció de bucs de pesca i les competències que sobre les condicions tècniques tinguin assumides les Comunitats Autònomes respectives.

Reial Decret 2164/1984, de 31 d'octubre. Es regula l'acció comuna per al desenvolupament integral de les zones d'agricultura de muntanya i d'altres zones equivalents en desplegament de la Llei 25/1982 (BOE de 6 de desembre)

Per al desplegament de la Llei 25/1982, de 30 de juny, d'agricultura de muntanya, es determinen criteris per delimitar les zones d'agricultura de muntanya i zones equivalents, i també les tècniques d'actuació administrativa i el procediment per aconseguir els ajuts de l'Administració. En relació a aquests dos darrers aspectes, s'estableix que els Programes d'ordenació i promoció s'elaboraran tenint en compte els programes de desenvolupament

regional que elaborin les Comunitats Autònomes en aplicació de l'article 7.4 de la Llei de Fons de Compensació Interterritorial. Per altra banda, es regula la intervenció de les Comunitats Autònomes en el procediment d'atorgament d'ajuts i beneficis, i també la seva participació en els Comitès de Coordinació.

Cal tenir en compte, tanmateix, la Llei catalana d'alta muntanya, de 9 de març de 1983.

Reial Decret 2166/1984, de 28 de novembre. Previsió de places vacants de personal facultatiu en els serveis jerarquitzats de les Institucions sanitàries de la Seguretat Social (BOE de 6 de desembre).

D'acord amb els criteris de la Llei 30/1984, de mesures per a la reforma de la Funció Pública, s'adeqüen els processos d'accés i de previsió de places vacants en la configuració autonò-

mica de l'Estat. Les Comunitats Autònomes participaran en el procés, alhora que es garanteix la llibertat d'establiment i de circulació de professionals en tot el territori nacional.

Reial Decret 2223/1984, de 19 de desembre. Reglament General d'Ingrés del Personal al Servei de l'Administració de l'Estat (BOE de 21 de desembre)

En desplegar les previsions dels articles 18 i 19 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, no s'ha previst cap desenvolupament ni cap referència de la peculiaritat de la cobertura de llocs de

treball en Comunitats Autònomes que gaudeixin de dues llengües oficials, problema a què feia al·lusió l'article 19.1 de l'esmentada llei.

Reial Decret 2296/1984, de 26 de desembre. Desplega la disposició transitòria de la Llei 46/1983, de 26 de desembre, reguladora del tercer canal de Televisió, i se'n concedeix la gestió directa a la Generalitat de Catalunya per a l'àmbit territorial de la Comunitat Autònoma (BOE de 29 de desembre)

Es regulen les Comissions mixtes previstes a la Llei 46/1983, de 26 de desembre, compostes per representants de l'Ens públic «Radio Televisión Española» i de l'Ens públic equivalent

de la Comunitat Autònoma, i en la disposició addicional primera es concedeix a la Generalitat de Catalunya la gestió directa del Tercer Canal de Televisió.

Ordre de 5 de setembre de 1984. Àmbit d'actuació del Registre General de Cooperatives del Ministeri de Treball i Seguretat Social (BOE de 15 de setembre)

En aplicació de la doctrina continguda a les sentències del Tribunal Constitucional 72/1983, de 29 de juliol, i 44/1984, de 27 març, es determina l'àmbit d'actuació del Registre General de Cooperatives.

Article únic:

«Les Societats Cooperatives, l'àmbit d'actuació en el qual puguin realitzar

activitats cooperativitzades ultrapassi els límits territorials d'una Comunitat Autònoma, hauran d'instar les funcions de qualificació, d'inscripció, i les certificacions que corresponguin, al Registre General de Cooperatives de la Direcció General de Cooperatives del Ministeri de Treball i Seguretat Social».

Ordre de 2 d'octubre de 1984. Es regulen els convenis de cooperació en matèria d'estudis constitucionals (BOE de 3 d'octubre)

S'estableixen les regles generals que han de seguir els Convenis entre el Centre d'Estudis Constitucionals i les

Comunitats autònomes per a la realització d'estudis, investigació, tasques de documentació i publicacions.

Resolució de 15 d'octubre de 1984, de l'INEM, per la qual es modifiquen el punt 5 de la base segona i el punt 2 de la base setena de la Resolució de 8 de febrer de 1984, sobre la col·laboració de l'INEM amb les Cooperacions locals i les Comunitats Autònomes per al present exercici (BOE de 5 de novembre)

TRANSFERÈNCIES

- REIAL DECRET 1546/1984**, de 20 de juny. Valoració definitiva i aplicació de mitjans adscrits als serveis traspassats i adopció dels transferits en la fase pre-autonòmica a la Comunitat Autònoma de Andalusia en matèria d'agricultura (BOE de 5 de setembre).
- REIAL DECRET 1553/1984**, d'1 d'agost. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia en matèria de carreteres (BOE de 6 de setembre).
- REIAL DECRET 1558/1984**, d'1 d'agost. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma de la Rioja en matèria de patrimoni arquitectònic, control de la qualitat de l'edificació i de l'habitatge (BOE de 7 de setembre de 1984).
- REIAL DECRET 1591/1984**, de 8 de febrer. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma de la Rioja en matèria de carreteres (BOE d'11 de setembre de 1984).
- REIAL DECRET 2096/1984**, de 10 d'octubre. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma d'Extremadura en matèria de conservació de la natura (BOE 12 de setembre de 1984).
- REIAL DECRET 1595/1984**, d'1 d'agost. Valoració definitiva i ampliació dels mitjans adscrits als serveis traspassats a la Comunitat Autònoma de Múrcia en matèria de ports (BOE de 12 de setembre).
- REIAL DECRET 1596/1984**, d'1 d'agost. Valoració definitiva i ampliació dels mitjans adscrits als serveis traspassats al Principat d'Astúries en matèria de ports (BOE de 12 de setembre).
- REIAL DECRET 1598/1984**, d'1 d'agost. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a les Comunitats Autònomes d'Aragó en matèria d'abastos, endegaments i defensa de marges de rius (BOE de 13 de setembre).
- REIAL DECRET 1626/1984**, d'1 d'agost. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Canàries en matèria de patrimoni arquitectònic, control de la qualitat d'edificació i d'habitatge (BOE de 14 de setembre).
- REIAL DECRET 1627/1984**, d'1 d'agost. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Valenciana en matèria de carreteres (BOE de 14 de setembre).
- REIAL DECRET 1661/1984**, d'1 d'agost. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Cantàbria en matèria d'abastos, endegaments i defensa de marges de rius (BOE de 15 de setembre).

- REIAL DECRET 1662/1984, d'1 d'agost. Valoració definitiva i ampliació de mitjans adscrits als serveis traspassats a la Comunitat Autònoma de Galícia en matèria de ports (BOE de 15 de setembre).
- REIAL DECRET 1667/1984), d'1 d'agost. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Cantàbria en matèria de patrimoni arquitectònic, control de la qualitat de l'edificació i de l'hagitatge (BOE de 18 de setembre).
- REIAL DECRET 1677/1984, de 18 de juliol. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma d'Andalusia en matèria d'espectacles públics (BOE de 19 de setembre).
- REIAL DECRET 1676/1984, de 8 de febrer. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Castella-la Manxa en matèria de conservació de la natura (BOE de 19 de setembre).
- REIAL DECRET 1678/1984, d'1 d'agost. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en matèria de conservació de la natura (BOE de 19 de setembre).
- REIAL DECRET 1703/1984. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Madrid en matèria de conservació de la natura (BOE de 21 de setembre).
- REIAL DECRET 1710/1984, de 18 de juliol. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma d'Andalusia en matèria de casinos, jocs i apostes (BOE de 22 de setembre).
- REIAL DECRET 1720/1984, de 18 de juliol. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma Valenciana en matèria de patrimoni arquitectònic, control de qualitat de l'edificació i de l'habitatge (BOE de 24 de setembre).
- REIAL DECRET 1724/1984, de 18 de juliol. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Canàries en matèria de Gabinetes tècnics provincials de l'Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball (BOE de 25 de setembre).
- REIAL DECRET 1752/1984, d'1 d'agost. Traspàs a la Comunitat Autònoma d'Andalusia de funcions i serveis de l'Institut Nacional de Serveis Socials (INSERSO) de la Seguretat Social (BOE de 3 d'octubre).
- REIAL DECRET 1777/1984, d'1 d'agost. Traspàs a la Comunitat Autònoma d'Extremadura dels serveis de l'Estat corresponents a les competències assumides per aquella en relació als tributs cedits, l'assessorament jurídic, defensa en judici i fiscalització-intervenció (BOE de 3 d'octubre).
- REIAL DECRET 1754/1984, de 18 de juliol. Traspàs a la Comunitat Autònoma Valenciana dels serveis de l'Estat corresponents a les competències assumides per aquella amb relació als tributs cedits, assessorament jurídic, defensa en judici i fiscalització-intervenció (BOE de 4 d'octubre).
- REIAL DECRET 1873/1984, de 26 de setembre. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Madrid en matèria d'obres hidràuliques i aprofitaments hidràulics (BOE de 24 d'octubre).
- REIAL DECRET 1892/1984, de 12 de setembre. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Canàries en matèria de Centres Nacionals de selecció i reproducció animal (BOE de 27 d'octubre).

- REIAL DECRET 1893/1984, de 12 de setembre. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Cantàbria en matèria de Centres Nacionals de selecció i reproducció animal (BOE de 27 d'octubre).
- REIAL DECRET 1894/1984, de 12 de setembre. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma d'Extremadura en matèria de Centres Nacionals de Selecció i Reproducció Animal (BOE de 27 d'octubre).
- REIAL DECRET 1897/1984, de 26 de setembre. Valoració definitiva dels serveis traspassats a la Comunitat Autònoma de Galícia en matèria de pesca (BOE de 27 d'octubre).
- REIAL DECRET 1895/1984, de 12 de setembre. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de la Rioja en matèria de Centres Nacionals de Selecció i Reproducció Animal (BOE de 27 d'octubre).
- REIAL DECRET 1896/1984, de 12 de setembre. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat al Principat d'Astúries en matèria de Centres Nacionals de Selecció i Reproducció Animal (BOE de 27 d'octubre).
- REIAL DECRET 1928/1984, de 12 de setembre. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Galícia en matèria de la Unitat Administrativa del Fons Nacional de Protecció al Treball (BOE de 5 de novembre).
- REIAL DECRET 1947/1984, de 26 de setembre. Ampliació del traspàs de funcions i serveis i adopció dels mitjans transferits en règim pre-autonòmic a la Comunitat Autònoma de Canàries en matèria d'assistència i serveis socials (BOE de 6 de novembre).
- REIAL DECRET 1975/1984, de 26 de setembre. Ampliació del traspàs de funcions i serveis i adopció dels mitjans transferits en règim pre-autonòmic a la Comunitat Autònoma de Castella-la Manxa en matèria d'assistència i serveis socials (BOE de 7 de novembre).
- REIAL DECRET 1999/1984, de 12 de setembre. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Galícia en matèria d'expedients de regulació de l'ocupació (BOE de 12 de novembre).
- REIAL DECRET 2007/1984, de 8 de febrer. Valoració definitiva, ampliació de les funcions, serveis i mitjans d'adaptació del que ja s'ha transferit a la Comunitat Autònoma d'Aragó en matèria d'urbanisme (BOE de 13 de novembre).
- REIAL DECRET 2060, de 26 de desembre. Valoració definitiva, ampliació de mitjans adscrits als serveis traspassats i adaptació dels que ja han estat transferits en fase pre-autonòmica a la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó en matèria de sanitat (BOE de 16, 17, 20, 21 i 22 de novembre).
- REIAL DECRET 2091, de 26 de setembre. Valoració definitiva i ampliació dels mitjans adscrits als serveis traspassats i adaptació dels que ja han estat transferits en fase pre-autonòmica a la Comunitat Autònoma de Canàries en matèria d'indústria, energia i mines (BOE de 20 de novembre).
- REIAL DECRET 2096/1984, de 10 d'octubre. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma d'Aragó en matèria de Centres Nacionals de Selecció i Reproducció Animal (BOE de 21 de novembre).
- REIAL DECRET 2099/1984, de 10 d'octubre. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Canàries en matèria de la petita i mitjana empresa industrial (BOE de 22 de novembre).

- REIAL DECRET 2101/1984, de 10 d'octubre. Valoració definitiva i ampliació de funcions i mitjans adscrits als serveis traspassats a la Comunitat Autònoma de Galícia en matèria de treball (BOE de 23 de novembre).
- REIAL DECRET 2102/1984, de 10 d'octubre. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Regió de Múrcia en matèria de conservació de la natura (BOE de 23 de novembre).
- REIAL DECRET 2103/1984. Valoració definitiva, ampliació de mitjans adscrits als serveis traspassats i adaptació dels que ja han estat transferits en la fase pre-autonòmica a la Comunitat Valenciana en matèria de Sanitat (BOE de 26 i 27 de novembre).
- REIAL DECRET 2119/1984, d'1 d'agost. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Madrid en matèria de lleure (BOE de 27 de novembre).
- REIAL DECRET 2125/1984, d'1 d'agost. Traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Canàries en matèria de carreteres (BOE de 29 de novembre).
- REIAL DECRET 2134/1984, de 26 de setembre. Traspàs a la Comunitat Autònoma d'Aragó dels serveis de l'Estat corresponents a les competències assumides per aquella en relació als tributs cedit, l'assessorament jurídic, la defensa en judici i la fiscalització-intervenció (BOE de 30 de novembre)
- REIAL DECRET 2135/1984, de 10 d'octubre. Ampliació del traspàs de funcions i serveis i adaptació dels mitjans transferits en règim pre-autonòmic a la Comunitat Autònoma de València en matèria d'assistència i serveis socials (BOE de 30 de novembre).
- REIAL DECRET 2168/1984, d'1 d'agost. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma del Principat d'Astúries en matèria de carreteres (BOE de 7 de desembre).
- REIAL DECRET 2179/1984, de 14 de novembre. Traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma d'Andalusia en matèria de Centres Nacionals de Selecció i Reproducció Animal (BOE de 12 de desembre).
- REIAL DECRET 2191/1984, de 8 de febrer. Ampliació del traspàs de funcions i serveis i adaptació dels mitjans transferits en règim pre-autonòmic a la Comunitat Autònoma d'Extremadura en matèria d'assistència i serveis socials (BOE de 14 de desembre).

2.3. JURISPRUDÈNCIA

Sentència 89/1984, de 28 de setembre, sobre el Recurs d'inconstitucionalitat 31/1983 (BOE de 31 d'octubre de 1984)

Ponent:

Luis Díez Picazo

Es tracta d'un recurs interposat per 53 senadors contra la Llei Orgànica 4/1983, de 25 de febrer, de l'Estatut d'Autonomia de Castella-Lleó. L'objecte d'aquest recurs és la inclusió de la província de Lleó dins la Comunitat de Castella-Lleó i l'article 3 de la Llei impugnada perquè no assenyalava la seua o les seues d'aquesta. Els recurrents basaven la impugnació essencialment en el fet que la Diputació Provincial de Lleó va revocar l'acord pel qual havia exercit la iniciativa del procés autonòmic.

El Tribunal considera que la titularitat del dret d'iniciativa no significa el ple domini del procediment en qualsevol fase d'aquest. Exercida la iniciativa per aquell qui en té el dret i recaigut acord en la fase subsegüent pel

nou titular de la competència, és irrelevant la voluntat del titular del dret d'iniciativa:

«Els Ajuntaments i la Diputació impulsen un procés, però no en disposen pel la doble raó que, produït vàlidament l'impuls, són uns altres els subjectes actius del procés i és un altre també l'objecte de l'activitat que es desplega en aquest: segons l'article 146, una Assemblea composta pels membres de les Diputacions de les províncies afectades i pels Diputats i Senadors elegits en aquesta elaborarà un projecte d'Estatut que serà elevat a les Corts per a la seua tramitació com a Llei. El subjecte del procés ja no està integrat, com en la seva fase d'impulsió preliminar, per les Diputacions i els municipis, sinó que és un òrgan nou que neix perquè ja s'ha manifestat la voluntat

impulsora i que expressa ara la del territori en el seu conjunt; i aquesta voluntat té un objecte diferent, el règim jurídic futur del territori que ja ha manifestat la seva voluntat de constituir-se Comunitat Autònoma mitjançant actes d'iniciativa que ja han exhaurit els seus efectes.»

Com que no concedeix valor a la revocació de l'acord de la Diputació Provincial, el Tribunal no pot acceptar la tesi de la demandant, tot i que rebutja també les al·legacions de la representació del Govern en el sentit que l'acord de la Diputació lleonesa no era estrictament necessari perquè havia exercit la iniciativa autonòmica el Consell General de Castella i Lleó i perquè, en qualsevol cas, calia interpretar com a suplerta la iniciativa per les Corts basant-se en l'article 144.c) de la Constitució. La primera de les al·legacions és rebutjada perquè no consta que, al moment de produir-se l'acord del Consell General, els parlamentaris lleonesos haguessin adoptat l'acord d'incorporació a aquest, que preveia la disposició transitòria del Reial Decret-Llei 20/1978, de 17 de juny, que aprovà el règim pre-autonòmic a Castella i Lleó. Respecte a la suplència de la iniciativa per les Corts Generals, el Tribunal diu:

«Tal facultat de substitució només es pot exercitar mitjançant Llei orgànica, segons diu l'article 144, i, per bé que el precepte no ho digui expressament, és clar que s'ha de tractar d'una Llei aprovada precisament a l'empara del susdit precepte sense que es pugui considerar que s'ha complert el requisit, i exercida la facultat condicionada per aquest, en aprovar un Estatut d'Autonomia

com a Llei Orgànica, segons ho exigeix la norma constitucional, perquè si no fos així, no tindria cap sentit la iniciativa de les Corporacions, l'absència eventual de la qual resultaria sempre automàticament suplerta per la voluntat de les Corts palesada en el sol fet d'aprovar un Estatut que les inclogués».

Cal destacar que el Tribunal ens ofereix aquí altre cop una diferenciació de les lleis en virtut de llur contingut estructural. La Constitució ha remès unes matèries determinades a tipus predeterminats de lleis que es diferencien estructuralment i no pas formalment. Així sembla que cal interpretar el fet que s'hagi de tractar com una llei aprovada precisament a l'empara de l'article 144.c). Però aquesta menció no pot significar la invocació formal del precepte, la qual cosa seria absurda; ni tampoc es refereix a una diferència de procediment i competència: seria així si s'entengués que en el supòsit del 144.c) s'exigeix sempre la participació dels representants de les províncies interessades d'acord amb l'article 146, la qual cosa no es produeix en el supòsit d'incorporació d'una província a una Comunitat ja constituïda. Es tracta, doncs, simplement, d'una llei que contingui només l'exercici de la iniciativa i no inclogui l'exercici de la plenitud de la potestat estatutària.

La sentència rebutja també que la norma impugnada hagi violat l'article 207 del Reglament del Congrés dels Diputats:

«Tampoc no s'ha infringit el que disposa l'article 207 del mateix Reglament, segons el qual «dissolt el Congrés dels Diputats o expirat el seu mandat, restaran caducats tots els afers pendents d'examen i reso-

lució per la Cambra, 'excepte aquells dels quals hagi de conèixer constitucionalment la Diputació Permanent». És veritat que el projecte d'Estatut d'Autonomia fou tramès a la Mesa del Congrés en la legislatura anterior i, en conseqüència, va caducar l'aplicació de l'article 207 esmentat. Tanmateix, tal caducitat obeeix al principi de representativitat de la Cambra, en virtut de la qual aquesta no està vinculada pels actes de l'anterior, i això vol dir que la caducitat pot ser excepcionalment per la mateixa Cambra fent seus els afers pendents quan així ho permeti llur naturalesa».

Més enllà de l'amplitud amb què la sentència admet la tècnica del «repechage», cal assenyalar que el Tribunal entra a conèixer sense cap vacil·lació dels «interna coporis» de la llei. D'aquesta actitud del Tribunal es dedueix clarament que els eventuals vicis procedimentals poden afectar la validesa de la llei, i és aquesta la raó per la qual és procedent fer-ne l'examen. El que encara no ens resol la sentència, entenent que la infracció reglamentària no s'ha produït, és l'elabora-

ció de la teoria de les nul·litats legislatives per vici de procediment. Només la futura jurisprudència pot fixar quins vicis procedimentals determinen la nul·litat de la llei.

El Tribunal Constitucional, finalment, troba plenament d'acord amb la Constitució l'article 3 de la Llei impugnada, tot i que no n'assenyali la seu o les seus, perquè entén que la reserva estatutària de l'article 147.2.c) és relativa i, per això, susceptible d'una ulterior remissió per part de l'Estatut:

«El precepte contingut en l'article 147.2.c) de la Constitució significa sens dubte l'exclusió absoluta de la norma estatal no estatutària, però no es veu cap raó per afirmar que s'ha infringit quan, com passa en el cas present, tot i que no es fixi la seu pel seu nom, s'estableix quin òrgan l'haurà de determinar, quan i on haurà de fer-ho i amb quina majoria, la qual cosa està perfectament d'acord amb una interpretació que no hi ha cap motiu per rebutjar, que veu en l'article 147.2.c) una reserva estatutària només relativa en la matèria que ens ocupa».

Sentència 91/1984, de 9 d'octubre, i vot particular sobre el conflicte positiu de competència 506/1984 (BOE de 31 d'octubre de 1984)

Ponent:

Francisco Pera Verdaguer

Vot particular del Magistrat Francisco Rubio Llorente

El Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya planteja el conflicte en relació a l'Ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda, del 8 de març

de 1983, sobre l'autorització a les Caires d'Estalvis establertes a les províncies de Barcelona, Girona, Tarragona, Lleida i Osca per concedir crèdits especials als damnificats per les riudes de 1982.

Segons el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, vulnera les seves competències en matèria d'ordenació del crèdit, Banca i assegurances (10.1.4 EAC) i d'institucions de crèdit

corporatiu, públic i territorial, i Caixes d'Estalvis (12.1.6 EAC).

La Generalitat de Catalunya manté que és competència seva la matèria de què tracta l'Ordre impugnada, tret del que fa referència a la fixació del tipus d'interès dels préstecs. A favor d'aquesta tesi alega que la Generalitat de Catalunya ja ha exercitat competències en aquesta matèria, en especial en el Decret 303/1980, de 29 de desembre, que permet al Departament d'Economia i Finances de qualificar les inversions que les Caixes d'Estalvis amb seu a Catalunya han de computar en el coeficient de préstecs de regulació especial.

D'altra banda, l'Advocat de l'Estat manté com a argument principal allò que disposa la sentència del Tribunal Constitucional de 28 de gener de 1982, que determina que les competències de la Generalitat de Catalunya en aquesta matèria estan limitades a la qualificació d'inversions computables, però no abasta ni l'establiment de la destinació dels fonsos ni de les condicions dels préstecs.

En efecte, aquesta sentència amplia el concepte de bases i de legislació bàsica mantingut fins aleshores pel Tribunal i donava gran rellevància al principi d'unicitat de l'ordre econòmic nacional i el considerava un «pressupòsit» necessari perquè la divisió de competències entre l'Estat i les diferents Comunitats autònomes en matèria econòmica no ens porti a resultats

disfuncionals i desintegradors. Des d'aquests dos punts de vista, considerava que el Decret 715/1964, de 26 de març, conté normes bàsiques en aquesta matèria i qualsevol desplegament legislatiu per part de les Comunitats autònomes ha de tenir en compte aquest fet, tal com ho fa l'article 5.2.d del Decret 303/1980 de la Generalitat de Catalunya. Així, *la normativa bàsica comprèn* «No tan sols els percentatges com a quantitat sinó també el règim jurídic estatal de cada un dels coeficients legals d'inversió i, concretament, del de préstecs de regulació especial, objecte del present conflicte». Per tant, la titularitat de la competència controvertida correspon a l'Estat.

D'acord amb aquesta posició del Tribunal, s'ha dictat el Reial Decret 360/1984, de 8 de febrer, sobre coeficient de préstecs de regulació especial de les Caixes d'Estalvi.

El vot particular del Magistrat Rubio Llorente atorga la competència a la Generalitat de Catalunya, ja que considera que l'Ordre de 8 de març de 1983 no estableix «el règim jurídic estatal d'un dels coeficients legals d'inversió i, concretament, del de préstecs de regulació especial», sinó que simplement *el que fa és qualificar* determinats crèdits a efectes de la seva computabilitat en el coeficient de préstecs de regulació especial, la qual cosa és competència de la Generalitat de Catalunya.

Sentència 95/1984, de 18 d'octubre, sobre els conflictes positius de competència 119 i 121/1982 (BOE de 31 d'octubre de 1984)

Ponent:
Antonio Truyol Serra

Es tracta dels conflictes positius de competència números 119 i 121/

1982, acumulats, promoguts, el primer pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, i el segon, pel Govern basc, tots dos en relació a determinats preceptes del Reial De-

cret 2924/1981, de 4 de desembre, de reestructuració de determinats òrgans de l'Administració de l'Estat. El Consell Executiu de la Generalitat considera que els articles 18.1*d*) i *e*) i 20.1 paràgraf segon, vulneren les seves competències en matèria de comerç interior i defensa del consumidor i de l'usuari (art. 12.1.5 EAC). Per la seva banda, el Govern basc considera que els articles 6è, 13, 14, 18, 20 i 21.c) del Reial Decret impugnat envaeixen competències basques en matèries relatives a l'agricultura, la indústria, el comerç i la sanitat.

Com es pot veure per la matèria de què tracta, el contingut de la normativa del Reial Decret objecte de recurs és de tipus organitzatiu respecte a determinats òrgans de l'Administració de l'Estat que en les Comunitats Autònomes basca i catalana ja han estat traspassats a les Administracions comunitàries respectives. Amb caràcter general, el Tribunal assenyalava que «el conflicte que es dona a propòsit de tals preceptes (...) no és, doncs, actual, sinó virtual i hipotètic». En aquest respecte cal recordar la doctrina exposada en la seva sentència número 67/1983, de 22 de juliol: «No és pas missió d'aquest Tribunal, en resoldre conflictes de competència, dur a terme declaracions interpretatives sobre l'existència i el significat de supòsits implícits en les normes ni sobre les seves pressumptes conseqüències, per tal com, si en les normes esgrimides la invasió de competència no es produeix, el conflicte no pot prosperar».

Continuant dins d'aquesta línia doctrinal, ens trobem que la sentència que

comentem expressa que «l'Estat, en dictar els preceptes que es qüestionen aquí, no ha assenyalat de manera expressa que aquests fossin d'aplicació en tot el territori de l'Estat i, per consegüent, en el de la Comunitat Autònoma que els impugna ni en cap altra (...). Només en el cas que l'Administració de l'Estat tractés d'exercir les competències en qüestió, mitjançant actes concrets en el territori de les respectives Comunitats Autònomes, les Comunitats afectades podrien plantejar el corresponent conflicte davant aquest Tribunal».

Aquesta doctrina és d'aplicació clara als articles 6è, 13, 14, 18.1 *a*), *b*) i *c*), 18.2, 20.1 paràgraf primer, 20.2 i 21.1.c), els quals, d'acord amb la declaració que figura a la sentència, no vulneren les competències de Catalunya ni del País Basc (cal remarcar que el Consell Executiu de la Generalitat no els havia impugnat).

Quant als articles 18.1*d*) i *e*) i 20.1, apartat segon (impugnats per la representació catalana i basca), el Tribunal opina que són més qüestionables per tal com es fa referència a «d'altres Administracions públiques», a «qualsevol Administració pública» i a les «autoritats pertinents» d'aquestes. Tanmateix, aquesta més gran «qüestionabilitat» no duu el Tribunal a declarar les esmentades normes inconstitucionals perquè hagi considerat que vulneren l'ordre competencial i, en conseqüència, nul·les, sinó que, en aplicació de la doctrina anterior, encara que el supòsit sigui diferent, les declara no aplicables en els territoris en què l'Estat estigui mancat de competències en aquestes matèries.

Sentència 96/1984, de 19 d'octubre, sobre el conflicte positiu de competència 176/1982 (BOE de 31 d'octubre de 1984)

Ponent:

Manuel Díez de Velasco Vallejo

La qüestió que es planteja radica en el fet de determinar a qui correspon l'exercici de les competències quant a l'autorització dels fulls d'emissió pública de valors de renda fixa per part de societats anònimes i la resta d'entitats públiques i privades, així com també la fixació de la data de posada en circulació d'aquests. Tot això amb el fi de determinar si l'Ordre de 19 de gener de 1982 del Departament d'Economia i Hisenda de la Comunitat Autònoma del País Basc, per la qual s'autoritzava el full d'una emissió d'obligacions de Petronor i la data del seu llançament, ha estat dictada respectant l'Ordre de competències establert per la CE i l'EAPB.

En principi, ens trobem davant d'una matèria que fa referència a l'ordenació del crèdit, en la qual la fixació de les bases correspon a l'Estat i el seu desplegament legislatiu i l'execució a la Comunitat Autònoma del País Basc. Però la distribució de competències en aquesta matèria ha de ser emmarcada en els principis bàsics de l'ordre econòmic constitutius de la denominada «constitució econòmica» (vegeu STC 1/1982, de 28 de gener), i especialment en l'exigència de la unitat de l'ordre econòmic en tot l'àmbit de l'Estat, en què una de les seves manifestacions és el principi d'unitat de mercat i, en concret, del mercat de capitals, reconegut implícitament a l'article 139.2 CE. Una altra manifestació d'aquesta unitat d'ordre econòmic és l'adopció de mesures de política econòmica aplicables a tot el territori nacional al servei d'un seguit d'objectius de caràcter econòmic fixats per

la mateixa CE (articles 40.1; 130.1; 131.1, i 138.1).

En aquest sentit, les competències estatals previstes a l'article 149.1.11 CE (bases d'ordenació del crèdit) s'han d'interpretar com a instruments al servei d'una política monetària i creditícia única i, per tant, d'una política econòmica comuna que s'exercirà no solament per via normativa sinó també, com ja ha posat de manifest la STC de 28 de gener de 1982, mitjançant mesures concretes fixades pel Govern de l'Estat.

Tenint en compte aquest quadre competencial de la matèria que tractem, la sentència separa els dos supòsits que es plantegen: l'autorització dels fulls d'emissió i la fixació de la data de llançament de tal emissió.

Quant a la primera qüestió, no sembla que hi hagi dubtes: autoritzar és una decisió que pertany a l'àmbit de l'execució i, per tant, correspon a la Comunitat Autònoma del País Basc l'esmentada autorització.

L'atribució de la competència de fixació de la data d'emissió apareix més complexa. El Tribunal considera que és un instrument de primer ordre al servei de la política monetària i creditícia general. Això es posa de manifest si observem com les disposicions vigents permeten que en l'aprovació de fulls d'emissió poden prendre-hi part institucions diferents del Ministeri d'Economia; per exemple, les Juntes Sindicals de les Borses Oficials de Comerç o el Banc d'Espanya. En canvi, la facultat de resoldre sobre la data d'emissió es reserva en qualsevol cas al Ministeri d'Economia, la qual cosa posa en relleu l'interès de garantir una direcció unitària en aquesta matèria concreta.

Aquests raonaments duen el Tribunal a la conclusió que la fixació de la data d'emissió no constitueix una situació d'execució de les normes vigents, sinó una decisió de política econòmica que desborda l'àmbit estricte de l'«ordenació del crèdit», i incideix en el més ampli de la política monetària i financera.

La fixació de la data d'emissió no suposa, per tant, execució de les ba-

ses normatives de l'ordenació del crèdit, sinó que és una competència de política monetària general i, en conseqüència, la seva titularitat correspon a l'Estat.

Com a conclusió tenim que l'autorització del fullet d'emissió de les obligacions correspon a la Comunitat Autònoma Basca, i l'autorització de la data de la seva emissió a l'Estat.

Sentència 100/1984, de 8 de novembre, sobre el Recurs d'inconstitucionalitat 380/1983 (BOE de 28 de novembre de 1984)

Ponent:

Francisco Tomás Valiente

Aquest recurs fou interposat per 53 senadors contra la Llei Orgànica 5/1983, d'1 de març, sobre la incorporació de Segòvia a la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó, per infracció dels articles 2, 143.3 o 144.c) de la Constitució.

Els recurrents basen llur argumentació en tres motius: a) fracassada la iniciativa autonòmica perquè Segòvia formés part de la Comunitat de Castella i Lleó, caldria que passessin cinc anys per reiterar la iniciativa, també per a les Corts Generals; b) l'article 144.c) només serveix per suplir una iniciativa inexistente, però no pas per canviar-la en una altra de signe diferent; c) la Constitució atorga un autèntic dret als territoris per constituir-se Comunitat Autònoma, però no imposa en cap cas un deure de fer-ho.

La sentència rebutja totes les argumentacions de la demanda. Entén que el termini de cinc anys de l'art. 143.3 no és aplicable a la iniciativa autonòmica exercida supletòriament per les Corts Generals:

«Cal, tanmateix, examinar l'article 143.3 en relació amb les facultats que el 144 atribueix a les Corts, és a dir, si el termini de cinc anys del primer precepte afecta o no les Corts, i respecte a aquest problema, la solució ha de ser forçosament negativa. Efectivament, la iniciativa a què es refereix el 143.3 com a no reiterable fins passats cinc anys de la seva primera formulació és la dels ens als quals es refereixen els dos primers apartats del mateix article, i això és així, no solament, com ho afirma el representant del Govern, pels criteris d'interpretació literal i sistemàtica que aquest exposa, sinó perquè seria un contrasentit supeditar «els motius d'interès nacional», que són l'única raó de ser de l'actuació de les Corts a l'article 144 de la CE al transcurs d'un termini llarg, el terme inicial del qual depèn de l'esfera de decisió dels diversos ens a què es refereix el 143.1 i 2 de la Constitució, la qual cosa equivaldria a deixar a les mans d'ens integrants de la totalitat nacional un mecanisme entrebancador de la de-

fensa directa del propi interès nacional atribuïda, en aquest cas, per l'incís primer del 144 de la CE, a les Corts Generals, que representen el poble espanyol, en què resideix la sobirania nacional (articles 66.1 i 1.2 de la Constitució).»

Igualment el Tribunal Constitucional rebutja la interpretació de la demanda conforme a la qual la suplència de la iniciativa autonòmica per part de les Corts es pugui produir només en absència d'iniciativa per part dels territoris afectats, considerant que també és possible l'exercici de la iniciativa autonòmica per mitjà de llei orgànica en qualsevol cas:

«En conseqüència, la facultat conferida per la Constitució a les Corts, representants del poble espanyol, titular indivís de la sobirania, per substituir la iniciativa de les Corporacions locals del 143.2 de la CE, no s'ha d'entendre limitada només als supòsits en què no hi hagi hagut tal iniciativa o quan aquesta hagi estat impulsada però s'hagi frustrar en qualsevol de les seves fases, sinó que cal considerar-la extensible també a la hipòtesi en què les Corporacions del 143.2 de la CE exclouessin en algun cas una iniciativa autonòmica que les Corts entenguin d'interès nacional. La facultat del 144.c) de la CE és així, com en un altre context hem dit amb referència al 150.3 de la CE, «una norma de tancament del sistema» (STC 76/1983, FJ 3.a)), això és, una clàusula que compleix una funció de garantia respecte a la viabilitat mateixa del resultat final del procés autonòmic».

Tampoc no s'admet l'existència d'un autèntic dret subjectiu a l'autonomia

de la província de Segòvia derivat directament de l'article 2 de la Constitució:

«...la província de Segòvia, abans de la Llei Orgànica 5/1983, no era titular d'un dret a convertir-se en Comunitat Autònoma directament emanat de l'article 2 de la Constitució, perquè aquesta possibilitat, derivada del seu dret a la iniciativa autonòmica, depenia de l'apreciació i, si s'esqueia, l'autorització de les Corts Generals, raó per la qual no es pot admetre que hagi estat vulnerat, en aquest cas, l'article 2 de la Constitució, per haver contrariat una Llei impugnada un dret de Segòvia a la seva autonomia uniprovincial, que, com a tal, no és directament reconegut per la Constitució».

Cal destacar el paper preponderant de l'«interès nacional» en el raonament del Tribunal. L'esment que es fa d'aquest en l'article 44, no solament serveix per delimitar els supòsits en què s'atorga la competència a les Corts, sinó que determina el caràcter expansiu de les facultats que depenen d'aquesta. No solament l'«interès nacional» ha d'existir perquè pugui sorgir la iniciativa autonòmica de les Corts, sinó que també el fet que aquesta iniciativa es doni per raons d'interès nacional mena a una interpretació extensiva dels casos en què es pot donar i restrictiva dels impediments perquè es produeixi. Raó per la qual l'«interès nacional» que, indubtablement en aquest cas afecta la competència, juga en un sentit doble per a la interpretació d'aquesta.

La peculiaritat del supòsit objecte del present recurs és reforçada pel fet que l'Estatut de Castella i Lleó ja preveia la incorporació d'una província

mitjançant Llei Orgànica en la seva disposició transitòria vuitena:

«En el cas que una Llei Orgànica autoritzi la incorporació d'una província limítrofe de la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó, tal incorporació es produirà sense més requisits a l'entrada en vigor de la susdita Llei Orgànica, en el qual cas es modificarà automàticament l'article 2n. d'aquest Estatut, amb la menció expressa de la província incorporada».

Amb la qual cosa la Llei que exerceix la iniciativa darrerament citada, procedeix també a la plena ordenació

autonòmica del territori esmentat. Cal matisar aquesta afirmació, ja que és l'Estatut de Castella i Lleó i no pas la Llei Orgànica 5/1983 el que efectua la regulació material de la Comunitat Autònoma, però el caràcter previ de l'Estatut fa que en aquest cas els representants de la província interessada no puguin participar en l'elaboració de l'Estatut tal com ho preveu l'article 146 de la Constitució, àdhuc en el cas d'iniciativa per les Corts Generals. Així aquest és l'únic supòsit en què no hi ha hagut intervenció dels representants del territori afectat en l'elaboració del seu Estatut, però sobre aquest problema no hi ha cap referència en la sentència.

Sentència 116/1984, de 4 de desembre, sobre el conflicte positiu de competència 331/1982 (BOE de 21 de desembre de 1984)

Ponent:

Àngel Latorre Segura

La Generalitat de Catalunya va promoure conflicte positiu de competències contra la resolució de 30 de març de 1982, de la Direcció General de l'Institut Nacional de la Seguretat Social, per la qual es publicaven els tribunals que havien de jutjar les proves selectives d'ingrés a l'Escala Única del Cos Auxiliar de l'Administració de la Seguretat Social.

La demandant fundava la seva argumentació en el fet que la selecció de funcionaris per als llocs vacants de serveis traspassats a la Generalitat correspon a aquesta perquè es tracta d'una competència d'execució; així mateix considerava atemptatori a les seves competències el fet que hagués estat nomenat per formar part dels tribunals un funcionari traspassat i, per tant,

amb dependència orgànica i funcional de la Generalitat.

La representació del Govern oposa com a raons de fons que es tracta d'un Cos nacional i, per això, l'elecció correspon a l'Estat; i, respecte al funcionari traspassat, afirma que el fet de formar part de tribunals d'oposició estatals és un dels drets que han de ser respectats als funcionaris objecte de traspàs. Així mateix, expressa dues objeccions formals: *a)* que en el requeriment previ no es va fer esment del problema del funcionari traspassat nomenat membre del tribunal i *b)* que de la resolució impugnada no es pot deduir que s'hagin de cobrir places de la Generalitat, car es limita a fixar els tribunals atenent el domicili dels aspirants.

El Tribunal recull com a «ratio decidendi» les raons formals esmentades, amb la qual cosa no entra al fons de la qüestió:

«Però és evident que no es pot plantejar un conflicte basant-se en la sospita que una resolució o acte de l'Estat té com a finalitat última vulnerar l'ordre competencial, o pot conduir hipotèticament a aquest resultat, ja que la mateixa disposició o acte impugnat no envaeix de cap manera les competències de la Comunitat Autònoma. I, fet i fet, això és el que passa en aquest cas».

Així mateix, amb referència al funcionari membre de tribunal, diu:

«...cal entendre que sobre aquesta qüestió no s'ha plantejat veritablement un conflicte l'objecte del qual fos decidir si l'Estat té competències o no per al susdit nomenament, ja que un conflicte no el pot promoure una Comunitat sense haver practicat abans el requeriment previ que la Llei exigeix».

Pròpiament, en el tema del funcionari nomenat membre del Tribunal no hi pot haver en cap cas conflicte de competència, perquè, independentment de la regularitat de la resolució estatal, la Comunitat Autònoma no pot reivindicar com a pròpia la competència de nomenar els membres d'un Tribunal de l'Administració de l'Estat. La irregularitat jurídica, si n'hi hagués, no seria pas per incompetència de l'Administració de l'Estat.

Més importants que la determinació de l'existència del conflicte en el cas concret són els requisits que la sentència exigeix al requeriment en relació a l'escrit de plantejament del conflicte. En contrast amb un tarannà que, en general, es pot qualificar d'an-

tiformalista, el Tribunal Constitucional exigeix que el requeriment previ es refereixi no tan sols al mateix acte objecte de la impugnació, sinó que també hi hagi identitat substancial en els motius, i, fins i tot —segons es pot deduir «en su contrario» de les seves paraules— considera que té una certa rellevància la identitat dels preceptes constitucionals i estatutaris que s'invoquen:

«No sembla, doncs, que s'hagi complert exactament el que disposa l'article 63.3 de la LOTC, per tal com cal entendre que els motius d'incompetència allegats en l'escrit de plantejament han de coincidir, en substància, amb els formulats en el requeriment, la qual cosa resulta particularment rellevant, com es veurà més endavant, pel que fa al funcionari transferit. Es podria considerar menys important la divergència respecte als preceptes constitucionals i estatutaris invocats, ja que també s'esmenta en el requeriment, ni que sigui en forma incidental, la matèria de Seguretat Social, i en l'escrit de plantejament del conflicte es fa al·lusió a la competència en matèria de sanitat interior. De tota manera, tampoc no pot passar desapercebut aquest darrer aspecte, com diu l'Advocat de l'Estat, encara que no sigui observable per continuar l'examen de la qüestió plantejada».

Com es veu, els raonaments que acabem de reproduir no són els que porten directament a la decisió del Tribunal, i d'aquí una certa vaguetat en les exigències, però això no minva gens l'interès de la línia formalista que sembla insinuar-se en la sentència.

Sentència 117/1984, de 5 de desembre, sobre el conflicte positiu de competència 371/1982 (BOE de 21 de desembre de 1984)

Ponent:

Gloria Begué Cantón

El conflicte fou plantejat pel Govern contra el Decret 162/1982, de 3 de juny, pel qual la Generalitat va assumir competències de règim local. El seu objecte són els apartats A) y B) de l'article 1r. del Decret citat, pels quals la Generalitat passava a exercir les competències de l'article 421 de la Llei de Règim Local, i 193.2 del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Corporacions Locals.

La controvèrsia es va centrar en les argumentacions de les parts, en el fet de determinar si el control sobre els òrgans dels dos supòsits esmentats corresponia a l'Estat en virtut de la reserva a aquest per l'article 149.1.29 de la Constitució de la matèria de «seguretat pública» o a la Generalitat de Catalunya, d'acord amb l'atribució a aquesta, per l'article 9.8 de l'Estatut de la competència en matèria de «règim local».

Per al Tribunal Constitucional cal distingir els dos supòsits objecte del conflicte. La facultat de suspendre per un termini màxim de seixanta dies els Presidents i els membres de les Corporacions Locals per motius greus d'ordre públic, de l'article 421 de la Llei de Règim Local, s'ha de considerar com a matèria de «seguretat pública» i, en conseqüència, pertany a l'Estat:

«...després de la Constitució no es pot entendre, com sosté la representació de la Comunitat, que l'ordre públic a què es refereix l'article 421 de la LRL, qualsevol que

fos el seu sentit originari, tingui per objecte garantir el funcionament normal de les entitats locals, perquè, si fos així, la mesura de control prevista en la Llei de Règim Local resultaria incompatible amb el principi d'autonomia garantida per la Constitució i, en conseqüència, tal precepte hauria estat denegat per aquesta (disposició derogatòria núm. 3 de la Constitució). Cal afegir a això que el control a què es refereix l'art. 421 de la LRL limita l'autonomia que la Constitució reconeix i garanteix als municipis per a la gestió dels seus interessos respectius (arts. 137, 140 i 141.2), i afecta l'òrgan mateix, en tant que es projecta sobre els seus titulars, i no solament els actes que en dimanen, i la previsió legal d'un control com el que s'ha indicat exigeix una interpretació restrictiva, que el mateix legislador va voler donar al precepte en qualificar com a greus els motius d'ordre públic. Per això, els únics motius d'ordre públic que poden donar lloc que el susdit control sigui compatible amb la Constitució, són els compresos en el concepte més estricte de seguretat pública, entesa —com va assenyalar aquest mateix Tribunal en la seva Sentència 33/1982, de 8 de juny, com a «activitat adreçada a la protecció de persones i béns (seguretat en sentit estricte) i al manteniment de la tranquil·litat o l'ordre ciutadans que són finalitats inseparables i mútuament condicionades» (fonament jurídic tercer); i és obvi que per poder dur a terme el control cal que ja s'hagi produït el supòsit de fet previst en la norma, i no n'hi ha prou amb una sim-

ple previsió que això es pugui produir en un futur immediat».

En canvi, la facultat d'ordenar a l'Alcalde, en cas que aquest retardi, sense causa justificada, la convocatòria de sessió extraordinària sol·licitada pels Regidors, que ho faci en el termini de quatre dies —d'acord amb el que disposa l'article 193.2 del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Corporacions locals— pertany a la matèria de «règim local» i és, per tant, competència de la Generalitat:

«Aquesta competència no es pot considerar inclosa dins l'àmbit de la seguretat pública, com ho pretén l'Advocat de l'Estat, car la finalitat que persegueix la norma no és pas la de garantir la susdita seguretat, entesa en els termes exposats anteriorment, sinó la d'assegurar el funcionament dels òrgans dels ens locals.

D'aquí que el títol competencial que ha de servir de base per a l'exercici de la facultat prevista en l'esmentat precepte sigui el relatiu al «règim local» i, per tant, la competència controvertida s'hagi de considerar inclosa dins les assumides per la Generalitat de Catalunya en virtut de l'article 9.8 del seu Estatut d'Autonomia.»

Dos pronunciaments de la sentència tenen una transcendència especial per a les autonomies, i són de signe contrari. En primer lloc, el fet que el Tribunal no acull l'argumentació de l'Advocat de l'Estat en el sentit que el

«règim local» no és una competència sobre un sector material, sinó només una competència organitzativa i instrumental, amb la qual cosa el «règim local» no seria pròpiament una matèria sobre la qual es pogués projectar la competència autonòmica. Això es dedueix de les paraules següents de la sentència:

«En principi, la competència a què es refereix la norma citada es podria emmarcar tant dins la "matèria" de "règim local" com dins la "d'ordre públic", però, en qualsevol cas, atesa la naturalesa de la norma, la delimitació de la titularitat de la competència controvertida obliga a examinar, prèviament, l'abast de la tutela de l'Estat o de les Comunitats Autònomes sobre els ens locals».

En segon lloc, l'acceptació sense matisacions per part del Tribunal de les competències bàsiques d'execució, que es pot deduir «sensu contrario» de les afirmacions següents:

«Però en aquest cas la Comunitat Autònoma es limita a assumir la competència d'execució del que estableix prèviament el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Corporacions locals, sense entrar a determinar ni els supòsits en els quals és procedent el control sobre l'activitat de l'òrgan ni la manera de realitzar-lo, i no es pot considerar com a bàsic el fet que sigui l'Estat qui porti a terme el control previst en una matèria inherent al funcionament de les Corporacions locals, que no afecta l'interès general de l'Estat».

Sentència 123/1984, de 18 de desembre, sobre el conflicte positiu de competència 568/1983 (BOE d'11 de gener de 1985)

Ponent:

Luis Díez Picazo

El conflicte fou plantejat pel Govern contra el Decret de l'Executiu basc 34/1983, de 8 de maig, de creació dels Centres de Coordinació Operativa. Els susdits centres tenen com a finalitat la coordinació de qualssevol entitats públiques o privades en casos d'emergència que afectin la seguretat de les persones.

El representant del Govern argumentà que s'enviaïa la competència estatal atorgada per l'article 149.1.29 de la Constitució i va alludir a la regulació de la matèria objecte del reglament de la Comunitat basca per les Lleis Orgàniques 4/1981, d'1 de juny, reguladora dels estats d'alarma, excepció i setge; i d'1 de juliol de 1980, sobre defensa nacional i organització militar.

El Tribunal Constitucional considera que:

«...els Centres de Coordinació Operativa entren de ple dins l'òrbita del que modernament es coneix amb el nom de "protecció civil", les bases doctrinals de la qual va definir el Decret de 29 de febrer de 1968, assenyalant que la "protecció civil" és constituïda pel conjunt d'accions adreçades a evitar, reduir o corregir els danys causats a persones i béns per tota mena de mitjans d'agressió i pels elements naturals o extraordinaris en temps de pau, quan l'amplitud dels seus efectes els fa assolir el caràcter de calamitat pública.»

El Tribunal constata que la susdita matèria ha anat passant de mica en

mica de l'Administració militar a la civil i que ja la mateixa normativa del 1968 preveia la col·laboració de les corporacions locals. A continuació, examina la titularitat autonòmica de la competència de «protecció civil», que afirma basant-se en el raonament següent:

«Per bé que és cert que, en enumerar les matèries que serveixen com a criteris de delimitació de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, la Constitució i l'Estatut d'Autonomia del País Basc no fan servir d'una manera especial l'expressió "protecció civil" ni, d'una manera directa, la idea, això no ens ha d'obligar a treure'n la conclusió que tal matèria no es troba inclosa en el sistema competencial com a tal matèria, ni que calgui acudir a la clàusula de l'art. 149.3 de la Constitució, d'acord amb la qual cosa corresponen a l'Estat les matèries no assumides pels Estatuts d'Autonomia. És clar que les competències de les Comunitats Autònomes estan definides pels seus Estatuts d'Autonomia, però també és cert que el joc de la clàusula residual o supletòria de l'art. 149.3 de la Constitució suposa que, independentment dels rètols o denominacions, no ha estat inclosa en el corresponent Estatut d'Autonomia una matèria, entesa com a conjunt d'activitats, funcions i instituts jurídics relatius a un sector de la vida social, de manera que perquè entri en joc la clàusula residual o supletòria és necessari que el problema no pugui quedar resolt amb els criteris interpretatius ordinaris.»

La titularitat autonòmica de la com-

petència permet a la Comunitat Autònoma d'imposar la col·laboració de les altres Administracions, inclosa la de l'Estat:

«En termes generals, es pot admetre la legitimitat de la imposició d'aquests deures si es té en compte que els que el Decret esmenta són deures d'informació, car els de prestació d'altres serveis més amplis només es poden regular per mitjà de llei, a tenor del que disposa l'art. 30 de la Constitució.»

Observeu que la limitació dels deures als d'informació és per un problema de rang normatiu del Decret, però en cap cas no és deguda a manca de competència de la Comunitat Autònoma.

La sentència estableix unes cauteles determinades respecte a les facultats de coordinació en el sentit que la col·laboració dels Cossos i les Forces de Seguretat de l'Estat serà sol·licitada per la Junta de Seguretat, com el mateix Decret impugnat ho estableix, i que la coordinació dels organismes i els serveis de l'Administració de l'Estat sempre es durà a terme amb la inter-

venció de la Delegació del Govern a la Comunitat Autònoma.

La competència de la Comunitat basca és sens perjudici de l'estatal en article 149.1.29 de la Constitució i cal destacar, en aquest respecte, que el Tribunal Constitucional interpreta que la susdita competència estatal no es pot veure minvada per drets de caràcter foral:

«Cal, doncs, que ens situem dins el marc de l'art. 149.1.29, assenyalant, ja que al llarg del debat el tema s'ha discutit àmpliament, que la idea de drets històrics de les comunitats o els territoris forals, a què al·ludeix la disposició addicional primera de la Constitució, no es pot considerar com un títol autònom del qual es puguin deduir competències específiques, car la mateixa disposició addicional manifesta ben palesament que l'actualització general del susdit règim foral s'ha de dur a terme dins el marc de la Constitució i dels Estatuts d'Autonomia, per on el problema retorna al seu plantejament anterior al voltant de l'article 149.1.29 de la Constitució.»

Sentència 125/1984, de 20 de desembre, i vot particular sobre els conflictes positius de competència 860, 862 i 865/1963 (BOE d'11 de gener de 1985)

Ponent:

Francisco Tomás Valiente

Vot particular del Magistrat Jerónimo Arozamena Sierra.

Es tracta de tres conflictes positius de competència acumulats promoguts pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, el Govern de les Ca-

nàries i el Govern valencià en relació al Reial Decret 2288/1983, de 27 de juliol, pel qual s'estableix per als hotels, com a element promocional, la distinció especial de «Recomanat per la seva qualitat». Això implica que l'Administració estatal valorarà la qualitat dels serveis a premiar d'acord amb uns barems relatius a la seva capacitat, al nombre de treballadors i a

la seva qualificació, als serveis i a les instal·lacions, etc., i estableix una classificació similar a la de les categories hosteleres que determinen les Comunitats Autònomes en virtut de les seves competències i dels traspassos efectuat.

D'acord amb l'article 148.1.18 CE, les Comunitats Autònomes podran assumir competències sobre promoció i ordenació del turisme dins del seu àmbit territorial. Per la seva banda, l'article 149 CE no conté cap reserva competencial a favor de l'Estat en aquesta matèria, i les tres Comunitats recurrents van assumir al seu dia competències exclusives sobre aquesta.

Els dos temes principals que cal analitzar són, d'una banda, veure si el contingut del Reial Decret impugnat està inserit en la matèria qualificada com a turisme i, de l'altra, la possible concurrència de qualsevol títol competencial que pugui incidir en la matèria.

No sembla pas dubtós el fet que la norma impugnada inclogui la competència controvertida en la matèria «turisme». Malgrat això, ofereix més dubtes la concurrència d'altres títols. Descartat per obvi el fet que no és una mesura coordinadora de la planificació econòmica, els dubtes augmenten en el cas que el Reial Decret pogués incidir en la matèria de comerç exterior. En aquest punt, el Tribunal ofereix un complex raonament interpretatiu que, per la seva importància general, oferim íntegrament:

«Les normes constitucionals i estatutàries relatives a la distribució de competències classifiquen la realitat social en matèries per ordenar aquella distribució. Els conceptes de matèries que s'hi recullen tenen de vegades un inevitable grau d'indeterminació i és freqüent el fet que una matèria, en

concret el turisme, tingui dimensions classificables dins d'un altre concepte material i encaixables en un altre títol competencial. Així passa amb la matèria de comerç exterior, atribuïda a l'Estat amb competència exclusiva per l'article 149.1.10 de la Constitució. La importància que els ingressos que l'activitat turística proporciona a l'economia nacional procedents de la demanda exterior converteixen sense dubte el turisme en una de les partides més significatives dins de la balança exterior. Per consegüent, la promoció exterior del turisme adquireix des d'aquesta perspectiva una dimensió que la situa dins de la competència estatal del 149.1.10 de la CE. Però això no ens ha de dur a la interpretació expansiva d'aquest títol que permetria d'absorbir sota seu, com a competència estatal, qualsevol mesura que, dotada d'una certa incidència, per remota que fos, en el comerç exterior turístic, tot vulnerant amb això les competències estatutàries. Un cop més, la possible concurrència imperfecta de títols obliga l'interpret del bloc de la constitucionalitat i de la norma o les normes constitutives de l'objecte d'un conflicte, a una tasca de ponderació, difícilment conceptualitzable i, per força, casuística. En el nostre cas, l'objecte directe de la norma impugnada és el turisme, i els efectes que la seva execució puguin produir en el comerç exterior serien indirectes i d'escasa entitat. La finalitat de la norma, per tal com la vincula només dèbilment amb el comerç exterior, ha de cedir en aquest cas davant el seu contingut material, és a dir, obliga a interpretar-la com a norma que disciplina l'activitat turística».

En conseqüència, la norma impugnada s'inclou de ple en la matèria turística. Un cop aclarit aquest dubte, el Tribunal considera que el Reial De-

cret crea «l'aparença d'una doble classificació hostelera i, com a tal, significa una invasió de la competència comunitària d'ordenació d'aqueix important sector de l'activitat turística». A més, el contingut del Reial Decret objecte de recurs atribueix a l'Estat unes competències executives i unes funcions inspectores sobre les quals no té títol competencial. Això fa que el Tribunal mantingui l'opinió que qualsevol decret impugnat està viciat d'incompetència. Tanmateix la declaració no sembla ser conseqüent amb aquesta conclusió i, després de manifestar que la competència exercida per l'Estat en el Reial Decret objecte de recurs pertany a Catalunya, les Canàries i València, no declara l'anul·lació de tal Reial Decret sinó la no aplicació d'aquest en els àmbits territorials de les tres Comunitats impugnants.

El vot particular del Magistral Arozamena Sierra manté que el Reial Decret no envaeix competències autonòmiques. La norma objectada, diu Arozamena, «s'insereix en la promoció del turisme, i s'arbitra amb mesures que no són del subsector de l'hoteleria: pertanyen al camp de la promoció del mercat turístic, tant intern com internacional (...) L'activitat de foment o de promoció no té, generalment, el límit territorial rigorós que és inherent a l'activitat de promoció des d'àrees estatals adreçades, des del conjunt nacional de l'oferta turística, als mercats interior i mundial (...) Les Comunitats Autònomes tenen compe-

tència en matèria de promoció del turisme, però aquesta competència no s'estén —no es pot estendre— a la promoció que es refereix al conjunt de l'oferta turística espanyola i, així mateix, que com a tal promoció té una dimensió que no és localitzable en una sola Comunitat. Ni la promoció de l'oferta turística espanyola envaeix competències autonòmiques, ja que aquestes es troben en la promoció turística dels subsectors del seu territori, ni tampoc les que corresponen a l'Estat es podrien limitar als sectors turístics ubicats en un territori i no en d'altres. No hi ha invasió de competències autonòmiques. Les competències a què es refereix el Reial Decret en conflicte quant a la promoció del turisme en la seva dimensió referida a tot Espanya no poden ser vindicades per les Comunitats Autònomes».

El vot particular d'Arozamena intenta de respondre a un dels arguments esgrimits per l'Advocat de l'Estat i que el Tribunal no respon, encara que algun dia haurà de fer-ho. Aquest argument és resumit així en els antecedents: «La potestat estatal de foment es pot exercir fins i tot en els sectors on l'Estat no s'hagi reservat constitucionalment competències directes, ja que el foment a càrrec de l'Estat va unit a la direcció de la política econòmica». El cas es repeteix en nombrosos sectors de l'activitat de l'Administració i el correcte funcionament autonòmic fa que la pregunta s'hagi de respondre amb urgència.