

ACTIVITAT NORMATIVA,  
JURISPRUDENCIAL  
I CONSULTIVA

---



# 1. INSTITUCIONS DE L'ESTAT

## 1.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA ESTATAL

A càrrec de Carles Viver i Pi-Sunyer

Carta Europea d'Autonomia Local (aprovada el 15 d'octubre de 1985, a Estrasburg).

El dia 20 de gener, després que fos autoritzada per les Corts, el Cap de l'Estat va ratificar la Carta Europea d'Autonomia Local. D'aquesta manera Espanya se sumava als set estats membres del Consell d'Europa que ja havien donat llum verda a l'esmentada Carta (la República Federal d'Alemanya, Àustria, Xipre, Dinamarca, Liechtenstein, Luxemburg). Altres membres del Consell, com el Regne Unit, han rebutjat la firma argumentant que aquesta no és una qüestió que s'hagi de regular a nivell supraestatal.

En l'instrument de ratificació s'afirma que la Carta «s'aplicarà a tot el territori de l'Estat en relació amb les col·lectivitats contemplades en la legislació espanyola de règim local i previstes en els articles 140 i 141 de la Constitució». Les col·lectivitats a què es refereix el text són, bàsicament, els municipis i les províncies.

La part substantiva de la Carta consta d'onze articles. Com aspectes més destacats cal esmentar:

L'article 2 reivindica un fonament constitucional i legal de l'autonomia local. Concretament, aquest article estableix que aquest principi ha d'estar reconegut en la legislació interna i, en la mesura del possible, en la Constitució.

L'article 3 defineix el concepte d'auto-

nomia a partir de dos elements: un element material («el dret i la capacitat efectiva d'ordenar i gestionar una part important dels afers públics, en el marc de la llei, sota la seva responsabilitat i en benefici dels seus habitants») i un element procedimental (s'exerceix per mitjà d'Assemblees o Consells elegits directament per sufragi universal, lliure, secret i igual; aquestes Assemblees o Consells poden disposar d'òrgans executius responsables davant d'ells). A l'instrument de ratificació Espanya declara que no es considera vinculada per aquesta segona part de l'article 3, i es reserva la possibilitat de no establir el sistema d'elecció directa en algunes col·lectivitats locals.

L'article 4 precisa l'abast de l'autonomia local en relació amb les seves competències. Concretament estableix: un fonament constitucional o legal de les competències (les competències bàsiques de les Entitats locals han d'estar fixades a la Constitució o a la llei); una clàusula residual de competències (dins de l'àmbit de la llei tenen llibertat plena per exercir la seva iniciativa en qualsevol matèria que no estigui atribuïda a una altra autoritat i no estigui exclosa de la seva competència); un principi molt interessant de no fragmentació de les actuacions d'aquests ens locals («les competències (...)

han de ser normalment plenes i completes»); una garantia de llibertat d'exercici de les competències delegades; i un dret a ser consultades «al llarg dels processos de planificació i de decisió per a totes les qüestions que els afectin directament». A l'article 5 es preveu l'obligació de sotmetre a consulta de les col·lectivitats locals afectades qualsevol modificació dels seus límits territorials.

L'article 6 es refereix a l'organització interna de les Entitats locals i proclama la seva capacitat d'autoorganització: «sense perjudici de les disposicions més generals creades per la llei, han de poder definir per elles mateixes les estructures administratives internes (...) per tal d'adaptar-les a les seves necessitats específiques».

L'article 8 estableix tres principis fonamentals pel que fa al control administratiu dels actes de les Entitats locals: en primer lloc, un principi de legalitat procedimental («tot control administratiu (...) no pot ser exercit sinó segons les formes i en els casos previstos per la Constitució o per llei»). En segon lloc, un principi de legalitat pel que fa al contingut del control («normalment només ha de tenir com a objectiu assegurar el respecte a la legalitat i als principis constitucionals»; admet el control d'oportunitat respecte a l'exercici de competències delegades). I, finalment, un principi de proporcionalitat en l'exercici del control («mantenint una proporcionalitat entre l'amplitud de la intervenció de l'autoritat de control i la importància del interessos que pretén salvaguardar»).

L'article 9 es refereix als recursos financers. S'hi estableix: *a)* La necessitat que les Entitats locals tinguin recursos propis suficients i proporcionals a les seves competències. *b)* La llibertat de despesa en l'exercici de les seves competències. *c)* L'obligatorietat que una part dels recursos financers vingui d'ingressos patrimonials i de tributs locals respecte als quals ha de tenir la potestat de fixar la quota o el tipus dins els límits de la llei. *d)* La «naturalesa prou diversificada i evolutiva» dels recursos. *e)* La possibilitat de reclamar l'adopció de procediments de compensació financera per part de les entitats financerament més dèbils; i *f)* El principi, de notable transcendència pràctica, que «en la mesura del que sigui possible, les subvencions concedides a les Entitats locals no han de ser destinades al finançament de projectes específics. La concessió de subvencions no haurà de causar cap perjudici a la llibertat fonamental de la política de les Entitats locals, en el seu propi àmbit de competència».

L'article 10 es refereix al dret d'associació de les Entitats locals i, per acabar, l'11 aborda la qüestió de la garantia jurisdiccional de l'autonomia local. Concretament estableix que «les entitats locals han de disposar d'una via de recurs jurisdiccional per tal d'assegurar el lliure exercici de les seves competències i el respecte als principis d'autonomia local consagrats a la Constitució o en la legislació interna».

C.V.P.S.

**Llei orgànica 1/1989, de 13 d'abril de 1989, que modifica determinats preceptes de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les Comunitats autònomes.**

L'objecte d'aquesta llei és adaptar la LOFCA als nous conceptes que el legislador ha establert respecte a les taxes i els preus públics. Però no solament això, sinó que, com que aquest últim tipus d'ingressos és un dels que no queden compresos en l'art. 4.1. de l'esmentada llei, s'incorpora com a tal en l'elenc de possibles recursos de les Comunitats autònomes. Efectivament, el legislador, a través de la Llei de taxes i preus públics ha sancionat la possibilitat que els ens públics puguin obtenir determinats ingressos a través de l'establiment de preus públics. Tenint en compte això, es presentava la necessitat d'unificar les solucions normatives d'ordenació dels preus públics contingudes en l'ordenament tri-

butari de les Comunitats autònomes (en el cas dels ens locals, això es va realitzar a través de la Llei de finançament de les hisendes locals). Per això, la llei de què tractem modifica l'art. 4.1. esmentat incloent-hi els preus públics, al costat de la resta de recursos, tributaris o no, de què són titulars les Comunitats autònomes. Al mateix temps s'adapta el concepte de taxa que es defineix en la Llei de taxes i preus públics esmentada, el fet imposable de la qual queda, en virtut de la modificació, vinculat a les característiques d'obligatorietat i no concurrència respecte a la prestació dels serveis públics.

M. Dolores Arias

**Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestres.**

La finalitat de la llei, segons el que estableix l'Exposició de Motius, és la de complir «el manament del legislador constitucional» plasmat a l'article 45.2 de la Constitució. El seu objecte és «l'establiment de normes de protecció, conservació, restauració i (defensa) dels recursos naturals i, en particular, les relatives als espais naturals i a la flora i fauna silvestres» (art. 1).

El títol competencial habilitant és «l'article 149.1.23 de la nostra Constitució, que reserva a l'Estat la competència exclusiva per dictar la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient» (Exposició de Motius).

El text articulat es divideix en sis títols. En el primer s'enumeren els principis inspiradors de la llei. En el segon es fa referència a la planificació dels recursos

naturals com a instrument per assolir els fins conservacionistes perseguits per la llei. Concretament, es regulen dos tipus d'instruments planificadors nous: els Plans d'Ordenació dels Recursos Naturals i les Directrius per a l'Ordenació dels Recursos Naturals. El títol III estableix el règim especial per a la protecció dels espais naturals. Distingeix quatre categories d'espais naturals protegits: els parcs, les reserves naturals, els monuments naturals i els paisatges protegits. El títol IV recull un seguit de mesures encaminades a la conservació de les espècies de la flora i la fauna silvestres, i en aquest sentit preveu la creació del Catàleg Nacional d'Espècies Amenaçades i el Cens Nacional de Caça i Pesca. Igualment estableix la necessitat d'acreditar l'aptitud i conei-

xements a través d'un examen per poder obtenir les llicències de caça i pesca. En el títol V es crea la Comissió Nacional de Protecció de la Natura com a òrgan consultiu i de cooperació entre l'Estat i les Comunitats autònomes. Finalment, en el títol VI s'estableix una minuciosa tipificació de les infraccions i sancions derivades de l'incompliment del que estableix la llei.

La disposició que comentem té com a nota més destacada el fet de ser un clar exponent de la forma en què a la pràctica es van configurant o delimitant les competències relatives a les bases, amb la seva doble capacitat expansiva: no només vertical (normes de detall), sinó també i fonamentalment horitzontal, en la mesura que s'atreuen cap a aquests títols activitats que, en principi, també es podien haver inclòs en altres àmbits materials. Dit d'una altra manera, quan sobre un tipus d'activitat es produeix un encreuament de títols, normalment es considera que preval el títol de bases, cosa que permet una intervenció estatal —limitada a les bases— en un àmbit material que hauria pogut correspondre en bloc a una matèria autònoma. En la llei que comentem això es produeix, per exemple, respecte a les matèries de protecció dels espais naturals o a les de caça i pesca. En tots dos casos, el legislador, en lloc de considerar que per exemple la determinació de les classes d'espais protegits o l'exigència o no d'examen per donar llicències de caça i pesca corresponien a les matèries de protecció d'espais naturals o a la de pesca i caça, considera que aquestes activitats corresponen a la matèria protecció del medi ambient.

Certament, en els Estatuts d'Autonomia en què s'atribueix la protecció dels espais naturals a la respectiva Comunitat autònoma, se sol afegir que aquesta li correspon «d'acord amb el que disposa el número 23 de l'apartat 1 de l'article 149

de la Constitució». Però aquesta acotació es podria haver interpretat com el reconeixement de la prevalença dels actes d'exercici estatals realitzats a l'empara de la seva competència, sense que necessàriament hagués d'afectar el repartiment de la matèria. En definitiva, es podria haver interpretat com a principi referit a l'exercici de les competències, no com a criteri de delimitació competencial. Tanmateix, cal reconèixer que el Tribunal Constitucional no ha mantingut una línia jurisprudencial clara en aquesta qüestió ja que si bé a la Sentència 64/1982, de 4 de novembre, sembla distingir clarament els àmbits materials corresponents a la matèria de protecció del medi ambient i de protecció dels àmbits naturals, després sembla acceptar que des de la primera matèria es puguin regular aspectes bàsics dels espais naturals protegits.

En conclusió, es pot afirmar que aquesta *vis attractiva* material de les bases, que permet estendre l'actuació de l'Estat a tots els àmbits materials, reservant-los parts de les matèries que podrien haver correspost a les Comunitats autònomes, és un pràctica habitual del legislador, avalada per la jurisprudència constitucional (que, en canvi, en altres casos tendeix a fer prevaler els títols específics sobre els genèrics).

L'estructura de la llei és també la ja tradicional en aquest tipus de competències: s'estableixen una sèrie de principis i de normes de detall considerades bàsiques, unes mesures de planificació del sector, uns registres o censos, unes mesures de cooperació i de coordinació i unes sancions administratives. Seguint aquest esquema, absolutament generalitzat, la posició de les Comunitats autònomes amb competències en la matèria es concreta en la participació en l'elaboració d'aquests plans i registres; en l'aplicació dels principis i preceptes de detall continguts en

la llei estatal i en la lliure actuació en l'espai no ocupat per l'actuació estatal. En suma, la posició real de les Comunitats autònomes dependrà del grau de participació, del detall de les disposicions que hagi d'aplicar i de l'espai residual deixat a la seva disposició.

Des d'aquesta perspectiva, en el cas que aquí ens ocupa, els aspectes més destacats de la llei són:

—Pel que fa a les disposicions generals del títol I destaca el manament dirigit a «les administracions competents» perquè incloguin en els programes dels diferents nivells educatius matèries relatives a la conservació de la natura. També en aquest cas s'observa la capacitat atractiva de la matèria de medi ambient respecte a l'educació.

—Pel que fa a la planificació dels recursos naturals cal observar que, respecte als Plans d'Ordenació dels Recursos Naturals, la llei estableix els objectius (art. 4), el contingut mínim (art. 5) i algunes regles relatives al procediment d'elaboració (arts. 6 i 7). La llei no determina els ens als quals correspon l'elaboració i aprovació dels Plans, solament es refereix a «l'Administració actuant». En canvi, estableix una reserva en favor del Govern («reglamentàriament seran aprovades pel Govern») en relació amb les Directrius per a l'Ordenació dels Recursos Naturals «a les quals s'hauran d'ajustar els Plans d'Ordenació dels Recursos Naturals que aprovin les Comunitats autònomes». És més, la llei pretén donar caràcter bàsic a aquestes directrius: «és objecte de les Directrius l'establiment i definició de criteris i normes generals de caràcter bàsic que regulen la gestió i ús dels recursos naturals». Finalment, cal destacar la prevalença absoluta que la llei estableix dels Plans d'Ordenació dels Recursos Naturals respecte «als altres instruments d'ordenació territorial o física» per als quals constitueixen un «límit»; així, no es po-

den «alterar o modificar» les seves disposicions, i s'han d'adaptar al que aquests plans estableixen, alhora que aquests prevaldran «mentre aquesta adaptació no tingui lloc» (art. 5). També aquí la matèria i els actes d'exercici de medi ambient prevalen sobre altres de relacionades com són les d'ordenació del territori.

—Respecte als espais naturals protegits cal assenyalar que la llei defineix les quatre categories d'espais a les quals ja ens hem referit anteriorment. La declaració i gestió d'aquests espais correspon a les Comunitats autònomes dins les quals es troben. A l'Estat li correspon la declaració i gestió dels Parcs Nacionals i dels espais naturals protegits quan aquests estiguin situats en el territori de dues o més Comunitats autònomes. En aquest cas, no es contempla la possibilitat d'acords de cooperació entre les Comunitats autònomes limítrofes, però sí que es preveu la participació de les Comunitats autònomes afectades en la gestió de l'espai natural. Segons estableix la Disposició Transitòria segona, qualificada de bàsica, «a efectes de la correcta coordinació pel que fa a l'aplicació de la normativa bàsica, denominació i homologació internacional, si s'escau, les Comunitats autònomes procediran a la reclassificació dels espais naturals protegits que hagin declarat d'acord amb la seva normativa i que es corresponguin amb les figures regulades en aquesta llei». Amb tot, a les Comunitats autònomes amb competència en la matèria se'ls reconeix una lliure actuació residual: «les Comunitats autònomes amb competència exclusiva en matèria d'espais naturals protegits, i amb competència per dictar normes addicionals de protecció en matèria de medi ambient, podran establir, a més de les figures previstes en els articles anteriors, d'altres de diferents regulant les seves corresponents mesures de protecció».

—El títol IV sobre Cens de Fauna i Flora està compost per un seguit de manaments, qualificats com a bàsics, dirigits a les «Administracions competents» per garantir la conservació de la flora i la fauna (art. 26). Igualment, preveu la creació d'un catàleg Nacional d'Espècies Amenacades, dependent del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació i «format sobre la base de les dades de què pugui disposar l'Estat o de les que facilitaran les Comunitats autònomes». La inclusió en aquest catàleg té una sèrie de conseqüències que la llei relaciona, entre elles la necessitat d'elaborar Plans de Recuperació, Conservació o Maneig que s'atribueixen a les Comunitats autònomes. Aquestes tenen la possibilitat de crear els seus propis catàlegs d'espècies amenaçades. A l'últim capítol d'aquest títol s'estableixen una sèrie de mesures encaminades a la protecció de les espècies en relació amb la caça i la pesca, cosa que permet a l'Estat intervenir atraient cap a la competència estatal de medi ambient activitats que també haurien pogut correspondre a la matèria de caça i pesca, que correspon en exclusiva a totes les Comunitats autònomes. La intervenció estatal va des de l'establiment de determinades prohibicions de caça o pesca fins a la previsió, ja esmentada, de la necessitat d'un examen per obtenir la llicència de caça i pesca

—examen que fan les Comunitats autònomes—, passant per la creació d'un Cens Nacional de Caça dependent del Ministeri d'Agricultura, en el qual s'inclouran les dades que obligatòriament han de subministrar les Comunitats autònomes i el Registre Nacional de Caça i Pesca, també dependent del Ministeri d'Agricultura i també format a partir de les dades facilitades per les Comunitats autònomes i que té com a principal conseqüència el fet que «el certificat obrint per aquest Registre Nacional serà requisit necessari per concedir la corresponent llicència de caça o pesca» (art. 35), concessió que realitzen les diverses Comunitats autònomes.

Com ja hem dit, el títol V crea la Comissió Nacional de Protecció de la Natura com a òrgan consultiu i de cooperació entre l'Estat i les Comunitats autònomes, al qual s'adscriuen dos ens especialitzats: el Comitè d'Espais Naturals Protegits i el Comitè de Flora i Fauna Silvestres.

Finalment, pel que fa a les infraccions i sancions previstes en el títol V, tan sols val la pena de destacar la minuciositat amb què es regulen. D'aquesta manera es redueix notablement la possibilitat que les Comunitats autònomes amb competències sobre aquesta matèria puguin dictar normes complementàries.

C.V.P.S.

#### Llei 8/1989, de 13 d'abril de 1989, de taxes i preus públics. Règim jurídic.

L'entrada en vigor de la Constitució i la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre el principi de legalitat tributària han incidit de forma decisiva en la configuració del sistema tributari, un dels conceptes que tenia la seva regulació bàsica en normes pre-constitucionals. Es tracta del tribut anomenat taxa, la definició fonamental del qual es troba en la

Llei general tributària. Per això cal afrontar la revisió de les normes esmentades i inserir-les en el nou marc jurídic creat per la Constitució. Aquesta adaptació i revisió es fa a través d'aquesta llei, que té l'objecte de determinar el concepte de taxa i d'establir, amb caràcter general i bàsic, el règim jurídic de l'esmentat tribut, que fins en aquell moment estava



regulat de forma dispersa i no sempre en normes jurídiques amb rang i força de llei, com exigeix el principi de legalitat tributària. De manera que en el títol II de la llei se sanciona el concepte, lligat sempre a la prestació d'un servei públic de sol·licitud o percepció obligatòria i que només pot satisfer un ens públic (no concurrència amb el sector privat) i als diferents elements que configuren la relació jurídic-tributària de la taxa, és a dir el fet imposable, el subjecte passiu, els elements de determinació de la quantia i el cost. Al mateix temps s'estableix, a través dels art. 21 i 25, el règim bàsic que s'ha de seguir en la gestió d'aquesta classe de tributs. Tot i així, aquesta llei no es limita a la regulació bàsica de les

taxes dintre del conjunt d'ingressos tributaris, sinó que aborda també la dels preus públics, figura insuficientment regulada en l'ordenament jurídic. Pel fet de ser una figura semblant a la taxa, el legislador ha cregut que era necessari establir-ne les diferències i abordar-ne de la mateixa manera el règim jurídic. Per això, l'objecte del títol II de la llei és definir l'anomenat preu públic —definició lligada a la prestació d'un servei públic en la qual no apareixen les característiques que identifiquen la taxa, és a dir l'obligatorietat i la no concurrència— i els elements que permeten establir-lo i fixar-ne la quantia.

M. Dolores Arias

### Llei 10/1989, de 3 de maig, de televisió privada.

A diversos països de l'Europa comunitària, el tema de la televisió privada ha encès vives polèmiques entre els juristes. La nostra literatura jurídica no ha estat aliena a tan important debat, especialment a partir dels primers pronunciaments del Tribunal Constitucional en aquesta matèria (sentències 12/1982, de 31 de març i 74/1982, de 7 de desembre). El text legislatiu objecte de comentar tampoc no s'escapa de la polèmica, com ho demostra la tramitació parlamentària del projecte presentat pel Govern, en la qual es manifestaren dures crítiques per part de tots els grups de l'oposició.

El mateix títol de la Llei, que es refereix a la *televisió privada*, indica d'entrada on es pot situar la primera dificultat, perquè, com agudament s'ha observat, la Llei no regula pròpiament la televisió *privada*, sinó la televisió *pública* gestionada pels particulars. En efecte, el legislador considera la televisió com a servei públic de titularitat estatal (seguint així la línia

marcada per la Llei 4/1980, de 10 de gener, de l'Estatut de la Ràdio i la Televisió i la Llei 31/1987, de 18 de desembre, d'Ordenació de les Telecomunicacions), el qual, des d'ara, pot ser gestionat indirectament per persones privades mitjançant la figura administrativa de la concessió.

Sembla oportú referir-se seguidament als aspectes més destacats del contingut de la Llei, la qual s'estructura en quatre capítols, una disposició addicional i dues de transitòries.

El capítol I, que conté disposicions generals, s'inicia amb la declaració que l'objecte de la Llei és regular la gestió indirecta del servei públic essencial de la televisió, la titularitat del qual correspon a l'Estat. Es disposa a continuació que aquesta gestió indirecta es durà a terme per societats anònimes en règim de concessió administrativa, tot respectant els principis de l'article 4 de la Llei 4/1980. Des d'un punt de vista geogràfic o terri-

torial, la Llei estableix, al seu article 4, un sistema de cobertura mixta en virtut del qual les societats concessionàries hauran d'emetre per a tot l'Estat, però també per a cada una de les zones territorials que es delimitin en el Pla Tècnic Nacional de Televisió Privada. El mateix article preveu que el nombre de concessions serà de tres. Pel que fa a l'esmentat Pla, l'article 5 disposa que serà aprovat pel Govern, per Reial Decret, i que inclourà les condicions tècniques que siguin necessàries per a l'adequada prestació del servei.

Quant al capítol II, dedicat al règim jurídic de la concessió, interessa destacar que l'atorgament de les concessions es farà per concurs públic convocat pel Consell de Ministres. Així mateix, cal fer esment de l'article 14, relatiu a la programació i en el qual es fixen horaris mínims d'emissió i percentatges mínims de producció.

El capítol III contempla determinacions relatives a les societats concessionàries i, en concret, al tipus d'accions, al capital social i als requisits per ser accionista.

El capítol IV, finalment, tracta del règim d'infraaccions i sancions. Demana una consideració especial l'article 26, segons el qual les emissions televisives no emparades en la concessió corresponent permetran a l'autoritat governativa procedir al tancament de l'emissora i a la requisició dels equips i aparells utilitzats en l'emissió.

Un cop exposades breument les línies fonamentals de la Llei de Televisió Privada, sembla oportú apuntar alguns dels problemes que se susciten des d'una òptica jurídic-constitucional. Cal observar així, i a efectes expositius, una problemàtica de caràcter general, d'una banda, i un grup de problemes que afecten de forma específica les Comunitats autònomes, de l'altra.

En relació amb els problemes d'abast general, la doctrina s'ha plantejat la necessitat que la regulació de la denominada televisió privada revestís la forma de llei orgànica en la mesura que ho exigeix l'article 81, en relació amb l'article 20, del text constitucional. Una segona qüestió problemàtica és la licitud de considerar la televisió com a *servei públic essencial*, en aplicació de l'article 128 de la Constitució, el qual sembla referir-se, més aviat, a recursos o serveis de caràcter econòmic.

Com s'ha indicat abans, un segon grup de problemes concerneixen a les Comunitats autònomes, a les quals, precisament, no es fa cap referència en l'articulat de la Llei ara comentada. Aquesta circumstància planteja el dubte de si la Llei s'adequa a les previsions que, sobre la distribució de competències en aquesta matèria, contenen la Constitució (article 149.1.27) i l'Estatut de Catalunya (article 16). La resposta a aquest interrogant d'entrada no sembla fàcil, si es té en compte que la Llei només preveu tres concessions i que aquestes tenen caràcter estatal (L'article 26 de la Llei reforça la prohibició d'emissores de televisió privada d'àmbit regional o local).

S'ha qüestionat també la constitucionalitat de l'article 4, ja esmentat, pel que fa a les zones territorials a les quals s'haurà d'adaptar l'emissió de cada una de les societats concessionàries. La coincidència o no coincidència d'aquestes zones amb el territori de les Comunitats autònomes sembla estretament vinculada amb l'estructura composta de l'Estat.

Finalment, s'ha plantejat el problema del respecte al pluralisme lingüístic, si bé no es pot oblidar que la Llei té present aquest punt, en certa mesura, quan es remet als principis continguts a l'article 4 de la Llei 4/1980.

A sol·licitud del Govern i del Parlament de Catalunya, el Consell Consultiu

de la Generalitat ha emès el Dictamen núm. 146, de 21 juny de 1988, sobre la Llei de Televisió Privada (BOPC, núm. 4, 28 de juny de 1988), en el qual es consideren inconstitucionals els articles

5.1, en relació amb els 5.2.c) i 4.2, i 14 d'aquesta Llei. Acompanya el dictamen un vot particular.

Lluís J. Segura

### Llei 22/1988, de 28 de juliol, de protecció, utilització i policia de costes.

Segons l'exposició de motius d'aquesta Llei, s'hi estableix una regulació, amb el caràcter de mínima i complementària de la que dictin les Comunitats autònomes en l'àmbit de llurs competències, que es contreu a la definició de les condicions bàsiques per a la protecció del domini públic marítimo-terrestre, no reduïda a l'estreta franja que té aquesta qualificació jurídica, sinó estesa a la franja privada confrontant. Les competències de les Comunitats autònomes són objecte d'una menció genèrica, i els seus abast i contingut es remetent a allò que s'estableix en els Estatuts respectius.

L'articulat aplica les directrius establertes a l'exposició de motius (articles, entre d'altres, 21.3, 34.1, 49.1 i 2, 53, 65, 99.3 i sobretot, el 114).

Segons l'article 114, «Les Comunitats autònomes exerciran les competències que, en matèries d'ordenació territorial i del litoral, ports, urbanisme, abocaments al mar i altres de relacionades amb l'àmbit de la present Llei tinguin atribuïdes per raó de llurs Estatuts respectius».

D'altra banda, la disposició addicional sisena diu que «Les limitacions en l'ús del sòl previstes en aquesta Llei seran aplicades sense menyscabament de les competències que les Comunitats autònomes i Ajuntaments puguin exercir en matèria d'ordenació del territori i del litoral i urbanisme».

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya (art. 9.9), i també els del País Basc (art. 10.31), de la Comunitat Autònoma Ga-

llega (art. 27.3), d'Andalusia (art. 13.8) i de la Generalitat Valenciana (art. 31.9), els atribueixen, respectivament, competència exclusiva en matèria d'ordenació del litoral. L'Estatut de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears diu que correspon a aquesta comunitat la competència exclusiva en matèria d'ordenació del territori, inclòs el litoral (art. 10.3).

El legislador estatal s'ha recolzat en l'article 132.2 de la CE per definir els béns de domini públic marítimo-terrestre (art. 3) i per establir llur protecció (arts. 20 a 30); però ha oblidat que, com ha declarat el Tribunal Constitucional (sentència de 3 de juliol de 1984), «la condició de domini públic no és un criteri utilitzat en la nostra Constitució per delimitar competències», sinó un concepte que «serveix per qualificar una categoria de béns, però no per aïllar una porció de territori del seu entorn i considerar-la com una zona exempta de la competència dels diversos ens públics que l'ostenten»; ratificant així la distinció entre *jurisdictio* i *dominium* establerta anteriorment pel Consell d'Estat (dictamen de 10 de maig de 1952) i acceptada també pel Tribunal Suprem (Ss. 24 de gener de 1974 i 30 de juny de 1979, entre d'altres).

La Llei de Costes de 1988 afecta greument la competència de les Comunitats autònomes en matèria d'ordenació del territori i del litoral. El reconeixement formal d'aquestes competències, com ha posat de relleu la doctrina, no va més en-

llà d'una clàusula d'estil (la de l'article 114, transcrit abans), que es repeteix innecessàriament en les lleis estatals. Sense que la Llei ho hagués dit, les Comunitats autònomes no solament poden, sinó que han d'exercir les competències que tenen atribuïdes per raó de llurs Estatuts. El correcte hauria estat que la Llei hagués determinat fins a quin punt i en quina mesura aqueix exercici de la competència autonòmica en matèria d'ordenació del litoral es concreta en la utilització del domini públic marítimo-terrestre (atorgament de concessions i autoritzacions, aprovació de projectes, execució d'obres, atermenaments, normes específiques de protecció de trams de costes determinats, ordenació de platges, etc.). Com que la Llei no esclareix aquests extrems, temem que haurà de ser el Tribunal Constitucional el que haurà de resoldre innombrables conflictes constitucionals de competència entre l'Estat i les Comunitats autònomes, llevat que, decidint els recursos d'inconstitucionalitat ja interposats, assenti una doctrina que serveixi per delimitar d'una manera clara l'abast de les competències respectives.

Les disposicions de la Llei de Costes sobre les limitacions de la propietat dels terrenys contigus a la ribera del mar per raons de protecció del domini públic marítimo-terrestre afecten greument les competències de les Comunitats autònomes en matèria d'urbanisme. Segons l'article 20.3, aquestes disposicions tenen el caràcter de regulació mínima i complementària de les que dictin les Comuni-

tats autònoms en l'àmbit de llur competència. Com que aquesta competència urbanística té el caràcter d'exclusiva de les Comunitats autònomes, no és possible, a parer nostre, aqueixa regulació mínima de què parla la Llei estatal. D'altra banda, si es té en compte que l'esmentat text legal incrementa les fins ara vigents limitacions de la propietat en terrenys contigus a la ribera del mar, ¿quina regulació complementària queda per ser dictada per les Comunitats autònomes? La zona d'influència ha de ser, com a mínim, de 500 metres a partir del límit interior de la ribera del mar (art. 30.1). Poca cosa, si més no important, podrà addicionar-se a una regulació que, a més de referir-se a una zona tan extensa, ja concreta la necessitat de preveure reserves de sòl per a aparcament de vehicles i l'obligació d'adaptar les construccions evitant la formació de pantalles arquitectòniques o l'acumulació de volums, sense que, a aquests efectes, la densitat d'edificació pugui ser superior a la mitjana del sòl urbanitzable programat o apte per urbanitzar en el terme municipal respectiu; criteris estrictament urbanístics i que, per això, no corresponen a la competència estatal.

Finalment, són normes que infringeixen greument la competència de les Comunitats autònomes les que exigeixen un informe vinculant de l'Administració de l'Estat en la tramitació de tot planejament territorial i urbanístic que ordeni el litoral (art. 117.1).

Antoni Carceller Fernández

### Llei 25/1988, de 29 de juliol, de carreteres.

Segons s'estableix a l'exposició de motius, el fonament competencial de la Llei es troba en els articles 149.1.21 i 149.1.24.CE, que atribueixen a l'Estat

la competència exclusiva sobre el règim general de comunicacions i sobre les obres públiques d'interès general.

La Llei pretén «revisar i actualitzar el

règim vigent en la matèria, i, en concret, substituir la Llei 51/1974, de 19 de desembre, de carreteres... i, alhora, salvaguardar i garantir els interessos generals de l'Estat que existeixen en aquest sector».

Segons l'article primer, «és objecte de la present Llei la regulació de la planificació, projecció, construcció, conservació, finançament, ús i explotació de les carreteres estatals». Concretament, en el Capítol primer es defineixen els diferents tipus de carreteres. En el segon s'estableixen les regles relatives a la planificació, estudis i projectes de carreteres, i també a la seva construcció, finançament i explotació. El Capítol tercer està dedicat a l'ús i defensa de les carreteres, i distingeix, a aquest efecte, les zones de domini públic, de servitud i d'afecció, bo i establint les infraccions i les sancions tendents a garantir llur conservació i llur bon ús. Finalment, en el Capítol quart s'estableix el règim jurídic aplicable als trams urbans i travessies (trams de carretera estatal que discorren per sòl urbà) i a les xarxes arterials (trams de carretera que estableixen de manera integrada la continuïtat i la connexió dels diferents itineraris d'interès general de l'Estat, o que presten el degut accés als nuclis de població afectats).

Des de la perspectiva pròpia d'aquests comentaris interessa destacar:

Primer, la definició àmplia de carreteres estatals establerta a l'article 4. Concretament mereixen aquesta consideració les carreteres «integrades en un itinerari d'interès general o la funció de les quals en el sistema de transport afecti més d'una Comunitat autònoma», i es consideren itineraris d'interès general aquells en què concorri alguna de les circumstàncies següents: «1. Formar part dels principals itineraris de trànsit internacional, inclosos en els Convenis corresponents. 2. Constituir l'accés a un port o aeroport d'interès general. 3. Servir d'accés als

principals passos fronterers. 4. Enllaçar les Comunitats autònomes, connectant els principals nuclis de població del territori de l'Estat de manera que formin una xarxa contínua que suporti regularment un trànsit de llarg recorregut». En definitiva, per bé que tots els Estatuts d'Autonomia reserven a les respectives Comunitats la competència exclusiva sobre les carreteres l'itinerari de les quals es desenvolupa íntegrament en el seu territori, en aquesta Llei es preveu la possibilitat que, atenent l'interès general, algunes d'aqueixes carreteres es puguin considerar carreteres estatals.

En segon lloc, podem destacar els mandats unilaterals de coordinació establerts de manera genèrica a l'article 5 (coordinació entre Estat, Comunitats autònomes i Entitats Locals per garantir la unitat del sistema de comunicacions i harmonitzar els interessos afectats «utilitzant, a l'efecte, els procediments establerts legalment») i a l'article 38 («tota actuació en una xarxa arterial serà establerta amb acord previ entre les diferents Administracions públiques interessades, de manera coordinada amb el planejament urbanístic vigent»). Quan es tracti de construir carreteres no incloses en el planejament urbanístic vigent dels nuclis de població afectats, aqueixa coordinació es concretarà en l'obligació de demanar els informes de les Comunitats autònomes i les Corporacions Locals afectades. En cas de disconformitat, el Consell de Ministres decidirà si és procedent d'executar el projecte, i, en aquest cas, ordenarà la modificació o revisió del planejament urbanístic afectat, el qual haurà d'acomodar-se a les determinacions del projecte, en el termini d'un any. Per la seva banda, els articles 38 i 39 estableixen les facultats corresponents a l'Estat i a les Entitats Locals quant a l'actuació en les denominades xarxes arterials, trams urbans i travessies.

En tercer lloc, cal destacar les facultats reservades a l'Estat en la zona d'afectació que s'estén a una distància de 100 metres des de la zona de servitud en les autopistes, autovies i vies ràpides, i 50 metres en la resta de carreteres. Per executar en aquesta zona qualsevol tipus d'obres i instal·lacions fixes o provisionals, canviar el seu ús o destinació i plantar o tallar arbres es requerirà l'autorització del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme «sense perjudici d'altres competències concurrents i d'allò que és establert (pel que fa a les xarxes arterials)». Igualment, a l'article 25 s'estableix una línia límit d'edificació (de 50 metres a partir de la línia exterior de la calçada en les autopistes, autovies i vies ràpides, i de 25 metres en la resta de les carreteres), en la qual queda prohibit qualsevol tipus d'obra de construcció, reconstrucció i ampliació, amb l'excepció de les imprescindibles per a la conservació de les construccions existents. Es preveu, tanma-

teix, que el Ministeri d'Obres Públiques, amb informe previ de les Comunitats autònomes i Entitats Locals afectades, per raons geogràfiques o socio-econòmiques, fixi una línia límit d'edificació inferior a l'establerta amb caràcter general.

Per últim, podem assenyalar que, recollint el que estableix l'article 10.35 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc, la disposició addicional tercera disposa que la planificació, projecte, construcció, conservació, modificació, finançament, ús i explotació de les carreteres que siguin de competència dels òrgans de govern dels territoris forals amb drets històrics es faran d'acord amb el règim jurídic en vigor. Això no obstant, afegeix que «la construcció en aquests territoris de noves carreteres que puguin afectar les facultats que corresponen a l'Estat, d'acord amb l'article 149.1.21a i 1.24a de la Constitució, requerirà la coordinació i l'acord amb aquest».

C. V. P. S.

## 1.2. ADMINISTRACIÓ DE L'ESTAT

A càrrec de Juan Manuel Trayter Jiménez

### Disposicions diverses

*Ordre* de 17 de gener de 1989. Es dicten normes complementàries per a la tramitació i la gestió d'incentius econòmics regionals previstos en la Llei 50/1985, de 27 de desembre (BOE de 24 de gener).

D'acord amb l'art. 1, les empreses que els vulguin sol·licitar hauran de presentar la petició davant de l'òrgan competent de la Comunitat autònoma on es pretén realitzar el projecte i hauran d'aportar una sèrie de documents que s'especifiquen en l'articulat. La Direcció General d'Incentius Econòmics Regionals procedirà a notificar la resolució adoptada després de les qualificacions dictades per les autoritats previstes en l'art. 27 del RD 1535/87.

*Resolució* de 12 de gener de 1989. Es regulen les normes d'actuació i tramitació de sol·licituds per a la concessió de primes per abandonament definitiu de plantacions en campanyes de 1988-89 a 1995-96 respecte a la vinya (BOE de 20 de gener).

Les sol·licituds s'han de presentar davant de l'òrgan competent de la Comunitat autònoma d'acord amb el model d'imprès oficial que figura en l'annex a l'ordre de 14 d'octubre acompanyades dels documents que s'hi estableixen. Un cop complerts els requisits, és la mateixa comunitat la

que gestiona el pagament, el muntant del qual procedeix en un 70 % de la CEE i la resta dels pressupostos del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació.

*Reial decret* de 13 de gener de 1989. Es regulen les normes sobre la qualitat exigida de les aigües en la cria de mol·luscs (BOE de 20 de gener).

La incorporació d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea exigeix traslladar al nostre ordenament jurídic intern les normes relatives a la qualitat exigida a les aigües per a la cria de mol·luscs contingudes en la Directiva del Consell 79/923/CEE, de 30 d'octubre).

Les diferents consideracions en què es va fonamentar el Consell per adoptar la directiva indicada queden totes recollides en aquesta norma. La primera consisteix en la necessitat de protegir i millorar el medi amb mesures concretes destinades a protegir les aigües contra la contaminació, incloses les aigües per a la cria de mol·luscs. En segon lloc, es considera necessari, per salvaguardar determinades poblacions de mol·luscs, adoptar mesures tendents a evitar les conseqüències de l'abocament de substàncies contaminants a les aigües marítimes. En tercer lloc, cal eludir les distorsions que poden suposar, per al funcionament del mercat, les condicions de competència

desigual derivades de la disparitat normativa entre els estats membres.

Per això s'estableixen, mitjançant aquest reial decret, els criteris de qualitat exigible a les aigües per a la cria de mol·luscs amb l'objectiu de permetre'n la vida i el creixement i de contribuir d'aquesta manera a la bona qualitat dels mol·luscs comestibles per l'home. Per fer-ho, els òrgans competents de les Comunitats autònomes proporcionaran a la Secretaria General de Pesca Marítima del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació la informació que calgui per comunicar-la a la Comissió de la CEE.

*Ordre* de 16 de gener de 1989. Es regulen les ajudes de la CEE als productors de llúpol per a la collita de 1987 (BOE de 29 de gener de 1989). La concessió de l'ajuda als productors de llúpol, establerta per l'art. 12 del Reglament (CEE) 1696/71 del Consell, es regirà pel que preveuen aquest reglament, els reglaments (CEE 1037/72 del Consell, 1350/72 de la Comissió i 3771/88 del Consell i l'esmentada disposició, i s'haurà de sol·licitar davant l'òrgan competent de la Comunitat autònoma en què estigui ubicada l'explotació presentant els documents que s'adjunten en la disposició.

*Reial decret* 122/1989, de 3 de febrer. S'acorden mesures per a l'efectivitat de la planta judicial.

Aquesta disposició, dictada per desenvolupar les mesures previstes en la Llei 30/88, de 28 de desembre, de demarcació i planta judicial, recull les previsions següents:

— Fixació del 15 de setembre com a data perquè entrin en funcionament els òrgans que constitueixen la planta inicial dels jutjats de l'ordre penal.

— Preveu la transformació, el mateix dia, de determinats jutjats de primera instància i d'instrucció en jutjats d'assumptes penals. Pel que fa a Catalunya, la planta inicial estarà formada pels jutjats de l'ordre penal de nova constitució de Lleida, U i Dos de Girona, U i Dos de Tarragona i Vuit i Nou de Barcelona, i els jutjats de primera instància i instrucció del número Dinou al Vint-i-set de Barcelona es transformaran en els jutjats de l'ordre penal números U al Set i Deu i Onze correlativament.

— Concreta el 28 de desembre com a data per convertir els actuals jutjats de districte en jutjats de primera instància i instrucció o de pau, i constitueix aquells jutjats de primera instància i instrucció necessaris per a l'efectivitat dels partits o circumscripcions de nova creació.

*Reial decret* 147/1989, de 10 de febrer. Es regula la composició i les funcions de la Comissió Nacional d'Administració Local (BOE 38, de 14 de febrer).

La Comissió Nacional d'Administració Local és un òrgan permanent de col·laboració entre l'administració de l'Estat i l'administració local, prevista en la LBRL amb les funcions i les competències que li atribueixen als articles 118 i 119 d'aquesta llei, el reglament de la qual va ser aprovat per Reial decret 2342/85, de 4 de desembre. Com que el seu funcionament aconsella la modificació de l'estructura organitzativa prevista en el reial decret esmentat, en el sentit de reduir el nombre de membres del ple i de les subcomissions existents, queda automàticament derogat.

D'altra banda, es preveu la creació de grups de treball i s'adscriu orgànicament al Ministeri per a les Administracions Públiques.



*Ordre* de 26 de desembre de 1988. Es dicten normes d'aplicació del Reial decret, de 19 de juny de 1987, d'ajudes per a la millora i l'eficàcia de les estructures agràries (BOE de 27 de febrer. Rectificació d'errors, BOE de 2 de febrer).

*Carta europea* de 15 d'octubre de 1985 sobre l'autonomia local, ratificada per Instrument de 20 de gener de 1988 (BOE 47, de 24 de febrer).

L'esmentat text lega, firmat a Estrasburg i incorporat a l'ordenament jurídic espanyol en virtut de l'art. 94.1 de la Constitució, regula l'autonomia dels ens previstos en els art. 140 i 141 de la Constitució espanyola. L'esmentat document conté les següents disposicions fonamentals:

— Estableix el concepte d'autonomia local, entesa com el dret i la capacitat efectiva de les entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants (art. 3).

— L'apartat segon de l'article anterior estableix l'elecció per sufragi lliure, secret, igual, directe i universal dels membres dels òrgans executius dels ens locals, disposició a la qual Espanya ha fet una reserva expressa atesa la falta d'elegibilitat directa dels membres de les diputacions provincials.

— S'estableix una protecció dels límits territorials de les entitats locals, que hauran de ser consultades prèviament per via de referèndum per a qualsevol modificació dels esmentats límits.

— Respecte als controls administratius dels actes de les entitats locals, s'han de centrar únicament a assegurar

el respecte a la legalitat i als principis constitucionals. Tot i així, aquest control es podrà estendre a un control d'oportunitat, exercit per autoritats de nivell superior, en el cas de les competències l'execució de les quals s'hagi delegat en les entitats locals, respectant sempre el principi de proporcionalitat entre l'amplitud de la intervenció de l'autoritat de control i la importància dels interessos que es pretenen salvaguardar (art. 8).

*Acord* de 22 de febrer de 1989 del Ple del Consell General del Poder Judicial. S'atribueixen funcions de vigilància penitenciària a determinats òrgans i autoritats jurisdiccionals.

Aquesta disposició, de caràcter temporal fins que es dictin les mesures adequades per fer efectiu l'annex 10 de la Llei de planta i demarcació judicial, estableix, en relació amb la Comunitat autònoma de Catalunya, que les disposicions de vigilància penitenciària s'atribueixen al Jutjat de vigilància penitenciària núm. 1 de Barcelona. Així mateix, correspon al núm. 2 de Barcelona la competència i jurisdicció de la resta d'establiments penitenciaris de les províncies de Barcelona, Girona i Tarragona i a un magistrat de l'Audiència provincial de Lleida, amb jurisdicció en aquella província (BOE 58, de 9 de març).

*Reial decret* 227/89, de 3 de març, pel qual s'adopten les disposicions necessàries per desenvolupar la Directiva del Consell de les Comunitats Europees 87/601/CEE, de 14 de desembre, sobre tarifes del transport aeri regular entre estats membres.

Aquesta disposició trasllada al dret intern els criteris de l'esmentada directiva, que forma part d'un conjunt de normes tendents a liberalitzar total-

ment el transport aeri l'1 de gener de 1992. En concret, per aquesta disposició es procedeix a fixar un conjunt de procediments per a l'aprovació expressa o automàtica de les tarifes del transport aeri regular per part de les autoritats dels estats membres interessats, prèvia proposta de les companyies aèries, o bé individualment o bé després de fer consultes amb altres companyies a fi d'aconseguir una explotació millor i més racional dels mercats (BOE 58, de 9 de març).

*Ordre* de 10 de març de 1989, del Ministeri d'Economia i Hisenda. Es determinen les seus i l'àmbit territorial dels tribunals econòmico-administratiu regionals, locals i de les sales desconcentrades que es creen.

Pel que fa a la Comunitat autònoma catalana, el tribunal econòmico-administratiu regional de Catalunya tindrà la seu a Barcelona i comprendrà les províncies de Barcelona, Girona, Tarragona i Lleida (BOE 61, de 13 de març).

*Reial decret* 258/1989, de 10 de març. S'estableix la normativa general sobre abocaments de substàncies perilloses al mar.

El règim jurídic espanyol sobre abocaments al mar de substàncies perilloses queda establert actualment per la Llei 22/88, de 28 de juliol, de costes (art. 57.2), que estableix la necessitat d'evitar l'abocament de substàncies perilloses a les aigües interiors i al mar territorial de l'Estat, i per la instrucció per a l'abocament al mar d'aigües residuals, aprovat per Ordre del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme de 29 d'abril de 1977.

Ara bé, la incorporació d'Espanya a les comunitats europees la fa destinatària de les directives comunitàries en la

matèria ja que, en virtut de les disposicions recollides en l'Acta Única europea, la legislació comunitària sobre medi ambient té un paper subsidiari i mínim en efecte d'una legislació estatal més protectora del medi.

Aquesta disposició té l'objecte d'incorporar a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva del Consell 76/464/CEE, de 4 de maig de 1976, relativa a la contaminació causada per determinades substàncies perilloses abocades en el medi aquàtic de la Comunitat, i la normativa general establerta en la Directiva del Consell 86/280/CEE, de 12 de juliol de 1986.

Pel que fa al contingut, a més d'establir l'àmbit d'aplicació i remetre a l'òrgan corresponent de la Comunitat autònoma la competència per expedir autoritzacions, determina taxativament els conceptes sobre aigües interiors, límits de les aigües continentals, abocaments, contaminació, valors límit, establiments industrials, instal·lacions ja existents i instal·lacions noves. En els tres annexos que segueixen el reial decret, fa referència a disposicions generals i estableix dues llistes de categories i grups de substàncies classificades segons la toxicitat, la persistència i la bioacumulació o pels efectes perjudicials sobre el medi aquàtic, segons s'estableixi.

Finalment, hem de destacar que la Generalitat de Catalunya disposa de competència de desenvolupament legislatiu i executiu en el marc de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de protecció del medi ambient (art. 10.1.6 de l'Estatut d'Autonomia) en l'exercici de la qual ha dictat el Decret legislatiu 1/88, de 28 de gener, que aprova el text refós de la Llei 5/81, de 4 de juny, sobre desenvolupament legislatiu en matèria d'evacuació i tractament d'aigües residuals. Així mateix,

destaca la Llei 6/86, de 7 d'abril, sobre residus industrials, adaptada a la normativa comunitària mitjançant Decret legislatiu 2/86, modificat per la Llei 15/87, de 9 de juliol (BOE 64, de 16 de març).

*Ordre* de 17 de març de 1989, del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació. Es dicten normes provisionals de coordinació en relació amb la pesta equina (BOE 64, de 18 de març). Es classifiquen diverses zones segons el grau d'afectació de la malaltia (zones lliures, de segurerat i afectades). A més, s'estableixen els documents exigits per circular pel territori nacional.

*Reial decret* 327/89, de 3 d'abril, pel qual es regula la indemnització compensatòria en determinades zones desfavorides per a l'any 1989. Aquesta disposició es dicta de conformitat amb el que s'estableix en els art. 13, 14 i 15 del Reglament de la CEE 797/85 del Consell, que estableix una acció comuna per la qual es podrà concedir una indemnització compensatòria anual als agricultors que compleixin les condicions que s'estableixen en l'art. 3. És important pel fet que són les Comunitats autònomes les encarregades de realitzar tot el procediment de sol·licitud d'indemnització compensatòria bàsica i els controls per aplicar-la d'acord amb el capítol 6 de la disposició (BOE 80, de 4 d'abril).

*Ordre* de 3 d'abril de 1989. S'aproven les normes per a la concessió d'indemnització compensatòria el 1989. Aquesta disposició coordina únicament amb el decret anterior, d'acord amb el que s'estableix en la disposició final primera de la norma esmentada (BOE 84, de 8 d'abril de 1989).

## Convenis

*Resolució* de 27 de desembre de 1988. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre l'Institut Nacional d'Administració Pública i la Junta d'Extremadura (BOE de 19 de gener de 1989).

*Resolució* de 21 de novembre de 1988. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme i el Govern de Navarra en matèria d'obres hidràuliques (BOE de 5 de gener de 1989).

*Resolució* de 25 de novembre de 1988. Es dóna publicitat al conveni subscrit pel Ministeri d'Economia i Hisenda i la Diputació Provincial d'Aragó en matèria de prestació de serveis referits a la recaptació per via executiva de tributs de l'Estat cedits a la Diputació (BOE de 12 de desembre de 1988. Rectificació d'errors, BOE de 18 de gener de 1989).

*Resolució* de 25 de novembre de 1988. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri d'Economia i Hisenda i la Junta de Castella-Lleó, sobre prestació de serveis en matèria de recaptació per via executiva de tributs de l'Estat cedits (BOE de 20 de desembre. Rectificació d'errors, BOE de 18 de gener de 1989).

*Resolució* de 25 de novembre de 1988. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri d'Economia i Hisenda i la Generalitat Valenciana, de prestació de serveis en matèria de recaptació per via executiva de tributs de l'Estat cedits (BOE de 16 de desembre de 1988. Rectificació d'errors, BOE de 18 de gener de 1989).

*Resolució* de 25 de novembre de 1988. Es dóna publicitat al conveni subscrit en-

- tre el Ministeri d'Economia i Hisenda i la Junta d'Andalusia sobre prestació de serveis en matèria de recaptació per via executiva de tributs de l'Estat cedits (BOE de 17 de desembre de 1988. Rectificació d'errors, BOE de 18 de gener de 1989).
- Resolució* de 29 de novembre de 1988. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri de Cultura, el Govern de Canàries i el Consell Insular de La Gomera per a la protecció del patrimoni històric de l'illa de La Gomera (BOE de 27 de gener de 1989).
- Resolució* de 29 de desembre de 1988. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre la Diputació General d'Aragó i el Consell Superior d'Esports per a la creació i el funcionament d'una escola de muntanyisme a Benasc (BOE de 18 de gener de 1989).
- Resolució* de 3 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri de Sanitat i Consum i el Govern de Navarra sobre prevenció i control de la hidatosi (BOE de 9 de gener de 1989. Rectificació d'errors, BOE de 9 de febrer de 1989).
- Resolució* de 3 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri de Sanitat i Consum i la Junta de Comunitats de Castella-La Manxa sobre prevenció i control de la hidatosi (BOE de 21 de gener de 1989).
- Resolució* de 4 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit per la Junta de Galícia i l'Institut Nacional d'Ocupació per a la contractació temporal de treballadors i desocupats en obres d'interès general i social: pròrroga (BOE de 17 de gener de 1989).
- Resolució* de 4 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit per l'Institut Nacional d'Ocupació i la Generalitat Valenciana per a la contractació temporal de treballadors i desocupats en obres d'interès general i social: document addicional (BOE de 23 de gener de 1989).
- Resolució* de 5 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri de Sanitat i Consum i la Junta d'Andalusia en matèria de farmacovigilància (BOE de 23 de gener de 1989).
- Resolució* de 9 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre l'INSALUD i la Regió de Múrcia en matèria d'atenció primària (BOE de 23 de gener de 1989).
- Resolució* de 10 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri de Cultura i el Principat d'Astúries sobre gestió de l'arxiu de titularitat estatal (BOE de 27 de gener de 1989).
- Resolució* de 10 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri de Sanitat i Consum i la Junta de Castella i Lleó en matèria de farmacovigilància (BOE de 27 de gener de 1989).
- Resolució* d'11 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri de Sanitat i Consum i la Comunitat Valenciana en matèria de farmacovigilància (BOE de 28 de gener de 1989).
- Resolució* de 16 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri per a les Administracions Públiques i la Comunitat Autònoma de

Castella i Lleó en matèria d'informació relativa al registre central del personal (BOE de 20 de gener de 1989).

*Resolució* de 26 de desembre de 1988. Es dóna publicitat al conveni entre el Ministeri d'Educació i Ciència i la Junta d'Extremadura per al desenvolupament del Pla d'Extensió de l'Educació Física i l'Esport Escolar en Centres Docents no Universitaris (BOE de 6 de febrer de 1989).

*Resolució* de 26 de desembre de 1988. Es dóna publicitat al conveni entre el Ministeri d'Educació i Ciència i el Principat d'Astúries per al desenvolupament del Pla d'Extensió de l'Educació Física i l'Esport Escolar en Centres Docents no Universitaris (BOE 39, de 15 de febrer de 1989).

*Resolució* de 3 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri de Sanitat i Consum i la Junta de Comunitats de Castella-La Manxa sobre prevenció i control de la hidatiosi (BOE de 21 de febrer de 1989. Rectificació d'errors, BOE de 28 de febrer de 1989).

*Resolució* de 9 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni entre el Ministeri d'Educació i el Consell de Govern de la Regió de Múrcia per al desenvolupament d'un Pla d'Educació d'Adults (BOE de 26 de febrer de 1989).

*Resolució* d'11 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri de Sanitat i Consum i la Comunitat de Madrid sobre prevenció i control de la idatidosi (BOE de 2 de març de 1989).

*Resolució* de 12 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el

Ministeri de Treball i Seguretat Social i la Junta d'Extremadura per desenvolupar programes per a situacions de necessitat i pròrroga (BOE de 9 de febrer de 1989).

*Resolució* de 16 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri d'Educació i Ciència i el Consell de Govern de la Regió de Múrcia per al desenvolupament del Pla d'Extensió per a l'Educació Física i l'Esport Escolar a Centres Docents no Universitaris (BOE de 6 de febrer de 1989).

*Resolució* de 23 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre l'Institut Nacional de l'Administració Pública i la Junta de Castella i Lleó (BOE de 4 de febrer de 1989).

*Resolució* de 23 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri d'Economia i Hisenda i la Junta de Galícia per a la prestació de serveis en matèria de recaptació per via executiva de tributs de l'Estat cedits (BOE de 8 de febrer de 1989).

*Resolució* de 24 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Govern de Navarra i ICONA per a la restauració hidrològic-forestal de les conques d'aquesta comunitat (BOE de 9 de febrer de 1989).

*Resolució* de 25 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre l'Institut Nacional d'Administració Pública i l'Institut Andalus d'Administració Pública (BOE de 7 de febrer de 1989).

*Resolució* de 2 de febrer de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri de l'Interior i la Junta de

Comunitats de Castella-La Manxa per a la realització d'obres de conservació i millora de les casernes de la Guàrdia Civil (BOE de 15 de febrer de 1989).

*Resolució* de 30 de gener de 1989. Es dóna publicitat al conveni de col·laboració entre la Comunitat autònoma balear i el Ministeri d'Assumptes Socials per a la gestió de funcions en matèria de protecció i tutela de menors (BOE de 10 de març).

*Resolució* de 13 de febrer de 1989. Es dóna publicitat al conveni de col·laboració entre la Comunitat autònoma basca, el Ministeri de Cultura i l'Associació per a la Defensa i Conservació d'Arxius per a la creació de l'inventari i la microfilmació de la documentació referent a Euskadi, que serà custodiada en arxius estatals (BOE de 10 de març de 1989).

*Resolució* de 6 de març de 1989. Es dóna publicitat al conveni de col·laboració entre el Ministeri d'Educació i Ciència i la Universitat de Màlaga sobre el Programa de Perfeccionament del Professorat (BOE de 29 de març de 1989).

*Resolució* de 6 de març de 1989. Es dóna publicitat al conveni de col·laboració entre el Ministeri d'Educació i Ciència i la Universitat de València sobre el Programa de Perfeccionament del Professorat (BOE 75, de 29 de març).

*Resolució* de 3 de març de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Consell Superior d'Esports, la Generalitat de Catalunya i el Reial Automòbil Club de Catalunya sobre la creació i funcionament del circuit permanent de velocitat de Catalunya (BOE 78, d'1 d'abril).

*Resolució* de 13 de març de 1989. Es dóna publicitat al conveni entre el Ministeri d'Educació i Ciència i el Govern de Balears sobre l'ensenyament de la llengua catalana (BOE 78, d'11 d'abril).

*Resolució* de 6 de març de 1989. Es dóna publicitat al conveni subscrit entre el Ministeri de Sanitat i Consum i el Govern Basc en matèria de farmacovigilància (BOE 79, de 12 d'abril).

*Resolució* de 31 de març de 1989. Es dóna publicitat al conveni entre el Ministeri d'Educació i Ciència i la Junta de Comunitats de Castella-La Manxa sobre construcció d'instal·lacions esportives dintre del pla Albacete 2000 (BOE 95, de 26 d'abril).

*Resolució* de 5 d'abril de 1989. Es dóna publicitat al conveni entre el Ministeri d'Educació i Ciència i la Generalitat de Catalunya sobre el programa d'Escoles Viatgeres (BOE 93, de 24 d'abril).

*Resolució* de 5 d'abril de 1989. Es dóna publicitat al conveni entre el Ministeri d'Educació i Ciència i la Junta de Galícia sobre el programa d'Escoles Viatgeres (BOE 95, de 6 d'abril).

## Traspassos

*Reial decret 4/89*, de 13 de gener, sobre ampliació de mitjans adscrits als serveis traspassats a la Comunitat autònoma de Castella-La Manxa en matèria de protecció de menors (BOE 12, de 14 de gener de 1989).

*Reial decret 5/89*, de 13 de gener, sobre traspassos a la Comunitat autònoma de Castella-La Manxa en matèria

d'ampliació del patrimoni arquitectònic (BOE 12, de 14 de gener de 1989).

*Reial decret 25/89*, de 13 de gener, de traspàs a la Comunitat autònoma de Castella-La Manxa dels mitjans personals, pressupostaris i patrimonials adscrits a l'exercici de les facultats delegades per la Llei orgànica 5/87, de 30 de juliol, en relació als transports per carretera i per cable (BOE 14, de 17 de gener).

*Reial decret 404/89*, de 21 d'abril, de traspàs a la Comunitat de Madrid dels mitjans personals, pressupostaris i patrimonials adscrits a l'exercici de les facultats delegades per la Llei orgànica 5/87, de 30 de juliol, en relació als transports per carretera i per cable.

L'art. 18.2 de la Llei orgànica 5/87 estableix la supressió dels òrgans de gestió específica de transport terrestre que hi pugui haver en l'administració perifèrica de l'Estat, excepte els de les províncies frontereres, per la qual cosa cal traspassar els mitjans indicats en el Reial decret (BOE 100, de 27 d'abril).

*Reial decret 405/89*, de 21 d'abril, sobre ampliació de mitjans adscrits als serveis traspassats a la Comunitat de Madrid en matèria de protecció de menors.

A causa de la Llei 21/87, sobre reforma del Codi Civil en matèria d'adopció, que encarrega a les Comunitats autònomes determinades competències en matèria de tutela, guarda, acollida i adopció, es dicta la present disposició per ampliar els mitjans materials de la Comunitat de Madrid en aquesta matèria (BOE 100, de 27 d'abril).

*Reial decret 415/89*, de 21 d'abril, sobre ampliació i modificació dels mitjans patrimonials, personals i pressupostaris traspassats a la Comunitat de Madrid pel Reial decret 2060/85, de 9 d'octubre, en matèria de sanitat (BOE 101, de 28 d'abril).

*Reial decret 416/89*, de 21 d'abril, doble traspàs de funcions i serveis a la Comunitat de Madrid en matèria de joventut i ampliació dels mitjans traspassats pel Reial decret 680/85, de 19 d'abril (BOE 101, de 28 d'abril).

*Reial decret 409/89*, de 21 d'abril, sobre ampliació de mitjans personals i pressupostaris traspassats a la Comunitat autònoma d'Extremadura en matèria de cultura (biblioteques, museus i arxius) (BOE 101, de 28 d'abril).

*Reial decret 410/89*, de 21 d'abril, sobre ampliació dels mitjans adscrits als serveis traspassats de l'administració de l'Estat a la Comunitat autònoma d'Extremadura pel Reial decret 949/84, de 28 de març, en matèria de patrimoni arquitectònic, control de la qualitat de l'edificació i de l'habitatge (BOE 101, de 28 d'abril).

*Reial decret 411/89*, de 21 d'abril, sobre traspàs a la Comunitat autònoma d'Extremadura dels mitjans personals, pressupostaris i patrimonials adscrits a l'exercici de les facultats delegades per la Llei orgànica 5/87, de 30 de juliol, en relació als transports per carretera i per cable (BOE 101, de 28 d'abril).

*Reial decret 412/89*, de 21 d'abril, sobre ampliació dels mitjans adscrits als serveis traspassats a la Comunitat autònoma d'Extremadura en matèria de protecció de menors (BOE 101, de 28 d'abril).

*Reial decret 413/89*, de 21 d'abril, sobre ampliació dels mitjans adscrits als serveis traspassats a la Comunitat autònoma de La Rioja en matèria de protecció de menors (BOE 101, de 28 d'abril).

*Reial decret 414/89*, de 21 d'abril, sobre traspàs a la Comunitat autònoma de La Rioja dels mitjans personals, presupostaris i patrimonials adscrits a l'exercici de les facultats delegades per la Llei orgànica 5/87, de 30 de juliol, en relació al transport per carretera i per cable (BOE 101, de 28 d'abril).



# 1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## 1.3.1. SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Francesc de Carreras i de Joaquim Ferret

Sentència 13/1989, de 26 de gener. Exigències formals de les normes bàsiques.

*Ponent:*

Antoni Truyol Serra

El Tribunal Constitucional segueix en aquesta sentència la línia empresa en diverses sentències de 1988 amb vista a exigir, per raons de seguretat jurídica, que el legislador estatal assenyali expressament —o es pugui fàcilment deduir— quins preceptes són bàsics, així com imposar, tret de supòsits excepcionals, la llei formal com a instrument normatiu de les bases. Conseqüent amb aquesta posició, el Tribunal declara no directament aplicable a Catalunya el Reial Decret 381/1989, de 25 de gener, que aprovà la Reglamentació Tècnica-Sanitària del Comerç Minorista de l'Alimentació:

*«A este respecto baste considerar que la norma en conflicto, como ya se ha señalado, no contiene declaración alguna que la califique como básica, tratándose, como se trata, de un*

*desarrollo reglamentario de una norma que reviste igual carácter, y que no resulta factible inferir de su contenido tal carácter; y que tampoco puede afirmarse que contiene unos "requisitos mínimos" en orden a la higiene y sanidad alimentarias exigible en todo el territorio nacional, siendo así que es un conjunto de disposiciones exhaustivo que vacía de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas constitucionalmente reconocidas en esta materia, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña.*

*En conclusión, y a tenor de lo basta aquí expresado, procede declarar que, al carecer el Real Decreto controvertido de carácter básico, su aplicación en la Comunidad Autónoma de Cataluña, por obra de su artículo 2, no respecta las competencias que la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuyen a dicha Comunidad, por lo que debe declararse no aplicable directamente en ésta».*

J. F.

Sentència 14/1989, de 26 de gener. Conflicte positiu de competència 553/1984.

Competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en matèria d'agricultura (art. 148.1.7 CE i 10.8 EA de les Illes Balears).

*Ponent:*

Eugenio Díaz Eimil

1. El Govern central planteja aquest conflicte de competència en relació amb la Resolució, de 17 de febrer de 1984, de

bases d'execució per al finançament de la immobilització de la carn porcina durant la campanya de 1984 a les Illes, de la Conselleria d'Agricultura i Pesca de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

El Tribunal Constitucional tracta de resoldre dos problemes:

- a) Si la competència exclusiva, en matèria d'agricultura i ramaderia que l'art. 10.8 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat de les Balears els atribueix, ha estat o no exercida en el marc de l'ordenació general de l'economia, com estableix aquest precepte; i, més concretament, si s'ha excedit o no en les directrius generals establertes per l'Estat en matèria d'ordenació i regulació del mercat agropecuari.
- b) Es planteja un problema complementari en relació amb la rellevància que el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes té en el conflicte.

2. L'advocat de l'Estat argumenta el plantejament del conflicte perquè la Resolució incentiva la immobilització de la carn porcina durant la campanya de 1984 mitjançant una classificació pròpia dels canals i preus que es beneficiaran d'aquest incentiu. El contingut d'aquesta Resolució seria una mesura típica d'ordenació del mercat agropecuari i, per tant, entraria en l'àmbit de competències de l'Estat, com a ordenació general de l'economia. La llei 26/1968, de 20 de juny, de creació del Fons d'Ordenació i Regulació de Produccions i Preus Agraris (FORPPA), estableix la compra, emmagatzematge i finançament dels productes agraris, així com la política de primes i subvencions entre les funcions d'aquest organisme. Totes aquestes mesures serien uns mitjans instrumentals que permetrien el joc lliure de les forces del mercat.

La seva argumentació continua amb la clàusula de «l'ordenació general de l'economia» que seria la que delimitaria les competències autonòmiques en matèria d'agricultura i ramaderia, havent-se d'a-

plicar la doctrina de la unitat de l'ordre econòmic unitari (STC 18/1983, f. 5). En els models comparats es reserva la política general de preus als poders centrals.

La base 5 de la Resolució estableix una classificació de canals i preus diferent de la regulada per l'Estat en l'OM de 5 de novembre de 1981, i no compleix la regulació general de la campanya de 1984 realitzada per l'Estat en el Reial Decret 1949/1983, de 13 de juliol, en el qual s'habiliten actuacions anàlogues del FORPPA per assegurar el proveïment del mercat i el control dels preus.

Finalment, l'advocat de l'Estat argumenta que aquesta mesura autonòmica sobrepasa el límit material que estableix l'art. 139.2 CE que impedeix l'adopció de mesures que de forma directa o indirecta obstaculitzen la circulació lliure de béns a tot el territori espanyol. Tant les mesures que incentiven la mobilització, com la immobilització de la carn porcina en una Comunitat Autònoma determinada seria contrària a la unitat del mercat nacional.

3. El lletrat de la Comunitat Autònoma de les Illes al·lega que la Resolució no és una actuació directa per ordenar i regular el mercat agropecuari, sinó que és una mesura d'ajut a determinades empreses mitjançant la tècnica de la subvenció que consisteix a finançar determinats punts d'interès amb préstecs sol·licitats a la Caixa d'Estalvis i Mont de Pietat de les Balears, per un import global de 34 milions de pessetes.

L'objectiu de la mesura és la immobilització de la carn porcina, mitjançant aquesta ajuda, per oferir el producte al mercat en el moment més oportú, ja que la immobilització té un cost elevat per als petits ramaders. No és una activitat que vagi dirigida directament a ordenar el mercat, tot i que hi pugui incidir.

Els art. 148.1.7 CE i 10.8 EA attri-

bueixen la competència exclusiva en matèria d'agricultura i ramaderia a la Comunitat, i la seva aplicació pública es tradueix en tècniques de foment i subvenció. Si s'imposa el respecte de l'ordenació general de l'economia com a límit, de manera que s'impedis qualsevol activitat amb contingut econòmic, es buidaria la competència econòmica. El lletrat continua al·legant que la quantia de la subvenció és mínima (1.360.000 pes.), i que l'Estat no té un títol competencial genèric en matèria de subvencions a la ramaderia.

Aquesta Resolució seria compatible amb les competències del FORPPA, la competència del qual en subvencions es reduiria al que pot ser qualificat com a bàsic per a l'ordenació general de l'economia. A més, la finalitat del RD 1949/1983 és la intervenció directa en el mercat de la carn, quan es produeixen fluctuacions de preu significatives, finalitat força diferent de la de la Resolució impugnada.

Aquesta activitat seria de foment, i estaria legitimada pel principi d'autonomia financera. L'art. 139.2 CE no incidiria en la delimitació competencial; solament podria servir de fonament per a la declaració d'inconstitucionalitat.

4. El Tribunal Constitucional resol, en primer lloc, els problemes relatius al contingut i abast de l'autonomia financera de les comunitats autònomes, aplicant la doctrina general ja fixada en la seva jurisprudència. L'autonomia financera suposa una disposició plena dels mitjans financers, però no implica que es pugui finançar o subvencionar qualsevol tipus d'activitat, sinó solament aquelles sobre les quals es tinguin competències. La competència de despesa no és, per ella mateixa, un títol competencial que pugui alterar el sistema de distribució de competències. L'art. 1.1 LOFCA vincula

l'autonomia financera al desenvolupament i execució de les competències pròpies. El finançament o subvenció s'ha d'aplicar a activitats en què, per raó de la matèria, es posseeixin competències (STC 30/1982, de 30 de juny, 95/1986, de 10 de juliol —vegeu comentari, *Autonomies* núm. 6, 1987, p. 141-144—, 145/1986, de 25 de novembre —vegeu comentari, *Autonomies* núm. 7, 1987, p. 136-137—, 201/1988, de 27 d'octubre). Les subvencions serien simples actes d'execució de competències (STC 95/1986, de 10 de juliol —vegeu comentari, *Autonomies* núm. 6, 1987, p. 141-144).

L'art. 139.2 CE tampoc seria un precepte atributiu de competències, sinó que seria un límit per a les competències autonòmiques i estatals, i, per tant, inadequat per resoldre un conflicte de competències.

5. La solució del problema s'ha de buscar en els preceptes que atribueixen les competències. Aquests preceptes preveuen un supòsit de concurrència de competència autonòmica específica (sobre agricultura i ramaderia) i una competència genèrica estatal (d'ordenació general de l'economia).

En primer lloc, el Tribunal Constitucional utilitza un argument *ad absurdum* quan estableix que si es considera que qualsevol mesura autonòmica de contingut econòmic que incideixi en el mercat agro-pecuari vulnera la competència estatal d'ordenació i regulació del mercat, això equivaldria a negar la competència de la Comunitat Autònoma.

En segon lloc, defineix quin seria el marc general de la distribució de competències. Correspondria a l'Estat, per la seva competència d'ordenació general de l'economia, establir les directrius globals de regulació i ordenació del mercat agro-pecuari, entre les quals:

- a) La política general de preus i proveïments.
- b) L'orientació de les mesures d'intervenció dirigides a aconseguir l'establiment d'aquest mercat.

La Comunitat Autònoma, en el marc de les directrius generals, tindria competència per adoptar les mesures que no fossin contràries, sinó complementàries, concurrents o neutres, per millorar les estructures agrícoles o ramaderes que no suposin una intervenció negativa o distorsionadora de l'ordenació general de l'economia.

En aquest marc general de definició, el Tribunal Constitucional opta per resoldre aquests conflictes amb el mètode casuístic, de forma que en cada supòsit concret haurà d'examinar el contingut i l'abast de la decisió autonòmica per determinar si contradiu o no les directrius generals de la política econòmica agropecuària estatal.

En aquest cas concret, l'Estat va aprovar les directrius generals en el Reial Decret 1949/1983, de 13 de juliol. La Comunitat Autònoma en concurrència va aprovar finançar la immobilització de la carn porcina, per permetre que els petits ramaders anessin al mercat en èpoques més rentables, i els col·locava en una situació similar a la d'altres ramaders amb productes menys corruptibles o amb possibilitats d'ésser immobilitzats amb un cost menor.

La Resolució no tendria a regular el preu del mercat, sinó que seria una mesura de finançament per potenciar i millorar les estructures de la ramaderia porcina balear, amb un pes escàs en el mercat nacional. A més, no s'han aportat dades suficients, mitjançant les quals es pugui justificar que s'ha alterat les directrius generals establertes per l'Estat. Per això, el Tribunal Constitucional conclou que la Resolució no excedeix el límit que

imposa l'art. 10.8 EA, sense que s'hagi extralimitat en les competències de la Comunitat.

6. El sector de l'agricultura i la ramaderia és excessivament complex, i no és fàcil delimitar les competències que poden correspondre al Govern central i a les comunitats autònomes. En el nostre sistema jurídic, la competència és atorgada, amb caràcter exclusiu, a la Comunitat Autònoma. En aquest esquema, ja que existeix una clàusula d'ordenació general de l'economia, en alguns casos es permetria l'actuació del poder central. Aquesta actuació, si més no *a priori*, dependria del fet que l'activitat econòmica fos susceptible d'afectar les relacions interautonòmiques, és a dir, la unitat del mercat.

El supòsit competencial que ens ocupa no és de caràcter exclusiu, ja que la Comunitat no té una disponibilitat total sobre la matèria, com tampoc s'exclou l'altra instància de poder. Seria, més aviat, un dels supòsits de concurrència parcial, ja que la delimitació competencial no recau sobre la totalitat de la matèria o de la funció (legislativa o executiva), sinó que ambdós ens tenen competències de la mateixa naturalesa, tant de legislació com d'execució. La competència apareixeria repartida en graus o separada segons el tipus d'actuació. Es podria arribar a donar el cas que existissin dues normes, una estatal i una altra autonòmica, amb el mateix abast i contingut.

El Tribunal Constitucional utilitza el mètode de la ponderació, per resoldre el conflicte, aplicat a un supòsit de concurrència competencial. Estableix la comparació entre dos tipus de competència, una genèrica, la de l'Estat, en virtut de la clàusula d'ordenació general de l'economia, i l'altra específica, la de la Comunitat Autònoma, en virtut de la competència exclusiva en matèria d'agricultura i ramaderia. Un cop definits els termes de

la comparació, el Tribunal Constitucional passa a examinar les directrius generals, i s'estableix una espècie de criteri de prevalència de la competència genèrica.

Amb l'establiment del mètode que utilitza el Tribunal Constitucional, amb aquests termes, per resoldre aquests conflictes, no pot passar per alt la problemàtica que pot implicar, ja que es pot convertir una competència de caràcter exclusiu —si més no, en teoria—, en una competència de tipus residual; és a dir, la Comunitat Autònoma podrà actuar en tot el que no contradigui l'actuació genèrica del Govern central. Per això, si es vol utilitzar el mètode de la concretització, cal definir quines competències concretes materials s'ha d'incloure en la clàusula de l'ordenació general de l'economia, i s'han de detallar de manera exhaustiva.

El Tribunal Constitucional, amb un caràcter obert, defineix aquesta clàusula a l'àmbit agro-pecuari quan diu que permet a l'Estat establir les *directrius globals* d'ordenació i regulació del mercat agro-pecuari *nacional*, entre les quals hi hauria la política *general* de preus i proveïments i les mesures d'intervenció per aconseguir l'estabilització dels mercats. D'aquest criteri es poden deduir algunes conseqüències:

- a) Quan la decisió autònoma afecti l'ordenació del mercat, però solament en l'àmbit autonòmic, sense que tingui conseqüències a la resta del mercat estatal, s'exercirà la competència conformement a l'esquema constitucional.
- b) El Tribunal Constitucional vol introduir criteris funcionals per a la delimitació de la competència; en aquest sentit, la regulació global i general de l'ordenació del mercat correspondria a l'Estat, mentre que l'ordenació específica del mercat correspondria a la Comunitat Autònoma. Aquesta orde-

nació específica hauria de ser neutra respecte a l'ordenació global.

- c) El Tribunal Constitucional estableix criteris concrets que han d'entrar en la competència estatal en aquesta matèria: la política general de preus i les mesures destinades a l'estabilització del mercat. Aquests criteris s'han de traduir en mesures destinades a establir un preu màxim del producte o a evitar fluctuacions en aquest nivell màxim, sempre d'acord amb les obligacions que es puguin derivar de la normativa de la CEE, les quals podrien ocasionar la necessitat d'una uniformització del mercat intern. Ara, aquestes mesures deixen intactes les mesures autonòmiques que es poden adoptar respecte a la comercialització del producte.

En el cas concret que ens ocupa, el Tribunal Constitucional adopta tres criteris per examinar l'adequació de la decisió autonòmica a les directrius globals de l'Estat:

- a) L'àmbit territori-material de la decisió (la Resolució en qüestió està destinada a potenciar i millorar les estructures de la ramaderia porcina balear, i no a l'ordenació del mercat nacional).
- b) La importància de l'efecte que pugui causar la mesura en l'economia nacional (la ramaderia porcina balear ocupa poc espai en el mercat nacional i la quantia econòmica de la subvenció és mínima, no susceptible d'alterar el preu).
- c) La importància del destinatari de la mesura (petits ramaders locals, els quals sofreixen un cost econòmic elevat en cas d'immobilització).

Del conjunt dels criteris jurisprudencials plantejats en aquest conflicte de

competència, si bé ha obert el camí per intentar establir una delimitació entre els àmbits competencials respectius, no s'ha resolt d'una manera suficientment satisfactòria. Continuen sense resoldre's tot un seguit de problemes:

- a) El criteri de la resolució del conflicte segons la generalitat o especificitat de la decisió adoptada sembla que busqui una distribució de competències funcional, en un sentit semblant al que s'aplica quan es distribueixen les competències entre la normativa bàsica i la normativa de desenvolupament o legislació-execució. Aquests criteris no es poden aplicar en un supòsit concurrencial com el present, en el qual ambdós ens conserven funcions idèntiques. El sistema de distribució de competències ha de ser estrictament material, en el sentit de poder delimitar els àmbits precisos d'actuació.
- b) Ja que el mètode de concretització es basa en una comprovació de l'adequació de la mesura específica a la directriu global, corresponent ambdues a àmbits exclusius, s'hauria d'operar una interpretació de caràcter restrictiu pel que fa a l'àmbit d'aplicació de la

directriu global, ja que en el cas contrari es podria arribar a convertir una competència exclusiva en residual.

- c) L'àmbit d'aplicació material de la clàusula d'ordenació general de l'economia s'ha de concretar de manera precisa, tenint en compte, en primer lloc, que la mesura ha de tenir un caràcter interautonòmic. L'organització del mercat agro-pecuari afectaria la política general de preus i la seva estabilització; és a dir, l'interès estatal s'hauria de concretar en l'establiment del nivell màxim d'un preu, amb les mesures necessàries per estabilitzar-lo, evitant una càrrega inflacionista al sistema econòmic general.
- d) Si s'adopta aquest criteri per al repartiment competencial, s'aconseguiria la delimitació de l'àmbit competencial autonòmic, en el sentit que li correspondrien les mesures destinades a la comercialització agrària i ramadera i les funcions d'ajut (subvencions) i instrumentals (concessió de crèdits), sense que per això s'afecti el nivell màxim d'un preu, ja que aquestes mesures tenen per objectiu la seva disminució.

Juan Carlos Gavara de Cara

**Sentència 15/1989, de 26 de gener. Recursos d'inconstitucionalitat núm. 728, 731 i 735/1984. Defensa del consumidor i l'usuari.**

El Tribunal Constitucional resol els recursos d'inconstitucionalitat interposats, respectivament, pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, pel Govern Basc i per la Junta de Galícia contra la Llei 26/1984, de 19 de juliol, general per a la defensa dels consumidors i usuaris.

La Sentència s'estructura en dues parts clarament diferenciades, en la primera el Tribunal posa en qüestió la competència

de l'Estat per dictar una Llei referent a la matèria «defensa del consumidor i usuari» en general, mentre que en la segona, resol un per un els problemes de constitucionalitat plantejats per les parts recurrents. Amb aquesta estructura és fàcil deduir que el nucli doctrinal de la sentència que ens ocupa es conté a la primera part d'aquesta, quan el Tribunal clarifica quin és la distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes en

la matèria que la Llei 26/1984, pretén regular.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional, després de rebutjar la utilització de la clàusula de supletorietat del Dret estatal com a mecanisme atributiu de competències, troba la justificació de la iniciativa estatal en la doble clàusula residual de l'article 149.3 de la Constitució, ja que, en tractar-se d'una matèria no esmentada ni a l'article 148.1 ni al 149.1 de la forma fonamental, únicament les comunitats autònomes no limitades competencialment pel primer d'aquests preceptes hi han pogut assumir competències normatives plenes, corresponent a l'Estat el seu exercici en relació amb la resta de territoris autonòmics cosa que, segons el Tribunal: ... *«justifica la promulgación por el Estado de una Ley en el ejercicio de la competencia que le es propia sobre defensa de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de que la aplicabilidad y eficacia de la misma no alcance por igual a todo el territorio nacional»*, precisant el mateix Tribunal que *«... los excesos competenciales que pudieran detectarse en la Ley no siempre abocaran ineludiblemente a la declaración de inconstitucionalidad, sino a la de su ineficacia o inaplicabilidad directa en función de que las comunidades autónomas dispongan de esas competencias»*, per la qual cosa i a la fi de preservar el principi de seguretat jurídica, considera el Tribunal necessari que la mateixa Llei estableixi expressament quin és el seu àmbit d'aplicació.

Com a argument *«a fortiori»* en favor de la competència estatal, el Tribunal Constitucional, després de deixar ben clar que l'article 51 de la Constitució no és conceptuable com una norma competencial, destaca el caràcter pluridisciplinari de la matèria «defensa del consumidor i usuari» i com l'Estat, en l'exercici de diverses competències que li han estat conferides amb caràcter exclusiu per l'article 149.1 de la Constitució, com ara les

referents a la legislació civil o mercantil, sanitari, dret a la informació i a l'educació en matèria de consum, activitat econòmica i d'altres, hi pot incidir: *«... como quiera que la sustantividad o especificidad de la materia no es, en líneas generales, sino resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias, en la medida en que el Estado ostente atribuciones en estos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que sobre "defensa del consumidor y del usuario" corresponden a determinadas comunidades autónomas..., las cuales, en ese caso, también podrán quedar vinculadas a las previsiones estatales»*.

De la casuística en què entra el Tribunal en pronunciar-se sobre els diferents preceptes objecte del recurs, destaquem les següents consideracions:

1. La necessitat que el caràcter bàsic d'una norma estatal quedi clarament establert. En aquest sentit, el Tribunal ve a exigir: *«... un mayor rigor en la condición formal que dichas normas han de tener para poder ser calificadas como tales bases, lo que impone la necesidad de que la norma establezca de un modo expreso su carácter de básica o bien que aquel carácter se infiera con naturalidad de su propia estructura»*.

2. El Tribunal considera com una competència sanitària de caràcter bàsic, i per tant, estatal (article 149.1.16 CE) la regulació de la determinació dels mètodes d'anàlisi, presa de mostres, control de qualitat i inspecció dels diferents productes, activitats o serveis. *«De esta manera... quedan garantizadas unas condiciones mínimas que, no obstante, toda comunidad autónoma con competencias sanitarias podrá ampliar o desarrollar.»*

3. La competència de l'Estat per dictar normes generals per establir els continguts mínims en matèria d'additius, productes tòxics, material envasat, etique-

tatge, emmagatzematge, transport i subministrament, presa de mostres, mètode d'anàlisi, registre, inspecció, responsabilitat i règim sancionador, es justifica en base a la potestat de coordinació que en matèria sanitària correspon a l'Estat segons l'article 149.1.16 de la Constitució, entenent en aquest cas per coordinació: «*la fijación de medios que hagan posible la homogeneidad técnica en determinados aspectos*».

4. La previsió continguda a la llei 26/1984, que en casos excepcionals i per garantir la salut i seguretat de les persones en els supòsits més greus de negligència o frau als consumidors i usuaris, el Govern de la Nació pugui constituir un «òrgan excepcional» perquè, amb representants de les comunitats autònomes, assumeixi temporalment els poders administratius en matèria de defensa dels consumidors i usuaris no considera el Tribunal Constitucional que vulneri l'ordre constitucional de distribució de competències, si bé l'alt Tribunal imposa certes cauteles a l'adopció d'aquesta mesura extraordinària.

*«El Estado tiene título competencial (el del artículo 149.1.16 CE) para intervenir fijando las bases en materia de sanidad y para coordinar las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la misma materia, dentro de la cual hay que considerar incluida la salud y seguridad de las personas. Esa compe-*

*tencia que puede y debe ser ejercida para atender situaciones normales, no puede ser omitida a la hora de afrontar situaciones gravemente anómalas, a las cuales podrá hacer frente el Estado, en primer término, siempre que, al intervenir con medidas o remedios extraordinarios, no olvide que... esa intervención ha de estar "justificada por razones de necesidad y urgencia" y ha de ser "proporcionada en su forma y duración a esa situación de urgente necesidad", y, en segundo término, siempre que al prever o ejecutar medidas extraordinarias no altere el reparto competencial ni desapodere a las Comunidades Autónomas de sus competencias».*

Finalment destaquem de la sentència 15/1989, els dos vots particulars que conté; un formulat pel magistrat Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, i l'altre pel magistrat Luis Díez-Picazo.

Del primer cal destacar la tesi segons la qual, dels articles 51 i 149.1.1 de la Constitució se'n deriva una competència de l'Estat per regular les condicions bàsiques que garanteixen a tots els ciutadans el seu dret a la defensa com a consumidors i usuaris en general, i no únicament quan es posa en perill la seva salut, i del segon l'accentuació que significa, respecte el parer majoritari del Tribunal, de l'exigència de la claredat del caràcter formal de les bases estatals.

Xavier Bonet i Frigola

Sentència 45/1989, de 20 de febrer. Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 1837/88. Articles 4.2, 5.1 (regla primera), 7.3, 23 (en relació amb el 24.7), 31.2 y 34.3 i 6 de la Llei 44/1978, de l'impost sobre la renda de les persones físiques (arts. 14, 18, 31 i 39 CE).

*Ponent:*

Francisco Rubio Llorente

1. El Tribunal Constitucional resol amb aquesta sentència la qüestió d'in-

constitucionalitat acordada pel mateix Tribunal en la Sentència 209/1988, de 10 de novembre, en què es reconeixia en empar el dret del recurrent a no ser discriminat fiscalment pel fet d'haver con-



tret matrimoni i a presentar per separat la seva declaració de l'impost sobre la renda de les persones físiques de l'any 1985.

2. Les al·legacions presentades pel Fiscal General de l'Estat en aquesta qüestió es concreten en la necessitat de declarar la inconstitucionalitat i consegüent nul·litat dels articles 4.2, 5.1 (regla primera), 7.3, 31.2 i 34.3 i 6 de la Llei 44/1978, atesos els pronunciaments de la sentència 209/1988, i el tractament desigual i no justificat que s'imposa als integrants de la unitat familiar per l'acumulació de rendes i l'augment de la progressivitat.

3. L'Advocat de l'Estat, per la seva banda, considera que els temes que planteja la sentència 209/1988 són: a) L'efecte discriminatori que pateixen les persones físiques integrades en una unitat familiar com a conseqüència del tractament tributari; b) La violació o no de la intimitat econòmica pel règim de declaració conjunta, i c) Si és discriminatori o no que la celebració del matrimoni no determini un període impositiu inferior a l'any. A totes aquestes qüestions respon l'Alt Tribunal en els seus fonaments jurídics.

4. El Tribunal es dedica, en primer lloc, a precisar exactament l'objecte de la qüestió.

a) El primer grup de preceptes qüestionats està format pels articles 4.2, 5.1, 7.3, 34.3, 31.2 i 34.6, que fan referència als següents aspectes: Subjecció conjunta i solidària de tots els components d'una unitat familiar a l'impost; la unitat familiar pot estar formada pels cònjuges i els fills menors, en el seu cas; l'acumulació de tots els rendiments i increments de patrimoni de tots els membres de la unitat familiar; l'obligació d'efectuar una declaració única signada pels dos cònjuges; i la responsabilitat solidària de tots els membres de la unitat familiar del pa-

gament de la quota, així com de les sancions previstes en la llei general tributària.

Assenyala a continuació el Tribunal com l'increment de la càrrega tributària que suposa l'acumulació de rendes, donada la naturalesa progressiva de l'impost, ha intentat ser paliada mitjançant un sistema de deduccions que ha sofert nombroses modificacions i que, en definitiva, no ha assolit mai els resultats esperats.

b) El segon conjunt de preceptes qüestionats, arts. 23 i 24.1.b, imposen la subjecció conjunta amb la consegüent acumulació de rendes a totes les persones que el dia 31 de desembre, data de meritació de l'impost, estiguessin casades, amb independència de la data de celebració del matrimoni.

5. Fetes aquestes precisions, el Tribunal considera oportú establir una sèrie de connexions entre preceptes constitucionals que fan al cas i que lliguen els articles 14 i 31, d'una banda, i d'altra, els articles 39 i 32:

*«La relación entre el principio general de igualdad consagrado por el artículo 14 CE y los principios rectores del sistema fiscal, que se especifican en el artículo 31 CE, está, por así decir, explícitamente incorporada a este último precepto, que menciona también, entre dichos principios, el de igualdad»;* aquesta igualtat es tradueix, segons l'alt Tribunal, en que la càrrega tributària que hagi de suportar cada subjecte ha de venir determinada per la seva capacitat econòmica i que la definició i mètodes de determinació d'aquesta han de ser establerts mitjançant normes que efectivament donin un tracte igual a tots els subjectes, sense diferències de condició personal o de relacions amb altres persones.

La segona connexió fa referència a la protecció a la família i a la efectiva igualtat dels cònjuges dintre del matrimoni.

6. L'anàlisi concreta dels preceptes impugnats comença en aquest punt amb

l'article 4.2 de la Llei. Segons el Tribunal Constitucional, la sentència 209/1988 afirmà, com a hipòtesi, que el sistema de subjecció conjunta i solidària pot no ser arbitrari: *«Como simple instrumento técnico, la sujeción conjunta es, en sí misma, constitucionalmente neutral y por tanto constitucionalmente admisible en la medida en la que su utilización legislativa no lesione los derechos constitucionalmente garantizados de los sujetos pasivos del impuesto que son, naturalmente, los individuos y no el conjunto determinado por el legislador, de manera que existen límites constitucionales que el legislador no puede en ningún caso ignorar al hacer uso de esta figura»*. Aquests límits, en essència, són els següents:

*Primer.* La inclusió dels subjectes en una unitat tributària no pot ser arbitrària. Si es tracta d'un impost de naturalesa personal (com ara el cas de l'impost sobre la renda de les persones físiques), la lògica exigeix la subjecció separada. Per tant, la subjecció conjunta només és constitucionalment admissible quan està basada en la necessitat de determinar la renda del subjectes.

*Segon.* És indispensable que la subjecció conjunta no incrementi la càrrega tributària que correspondria a cada un dels subjectes integrats en la unitat tributària d'acord amb la seva capacitat econòmica.

*Tercer.* L'exigència de realitzar conjuntament determinades actuacions que, en la subjecció separada, serien estrictament individuals, no ha de suposar discriminacions ni lesionar els drets dels subjectes passius, en definitiva, no ha de suposar violació de la intimitat econòmica.

En conseqüència, la valoració constitucional concreta de la subjecció conjunta, tal com està recollida a la Llei 44/1978, és negativa. En efecte, la Constitució és transgredida *«cuando el tratamiento fiscal*

*distinto que reciben los cónyuges, resulta más gravoso que el que recibirían si no lo fueran, pues la diferencia establecida no autoriza en modo alguno a extraer de ella consecuencia que no son congruentes con su propia razón de ser»*.

7. La responsabilitat solidària de tots els membres de la unitat familiar, prevista a l'article 31.2, viola els articles 14, 31 i 39.1 CE, ja que fa referència a una obligació econòmica, el montant de la qual es determina amb violació tant del principi de igualtat, en relació al de capacitat econòmica, quant a la protecció a la família.

8. En igual sentit s'aprecia la discriminació que suposava la no existència d'un període impositiu inferior a l'any natural en els supòsits de celebració de matrimoni. El Tribunal es pronuncia així assenyalant que tal situació ha estat modificada per l'article 83 de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per a 1989, que va incloure un nou apartat en la regulació del període impositiu de l'impost de la renda.

9. Al fonament onzè, el Tribunal Constitucional tanca la sentència amb unes consideracions explicatives que, en resum, consideren que el sistema de subjecció conjunta utilitzat pel legislador és constitucionalment inacceptable en incrementar la quota tributària de forma discriminatòria, el pagament de la qual obliga solidàriament tots els membres de la unitat familiar, els quals han de suscriure conjuntament una declaració única: *«En la medida en la que ni por su tenor literal, ni a través de la remisión a otros preceptos, el artículo 4.2 abre posibilidad alguna de sujeción separada al impuesto de los miembros de la unidad familiar, para atender esos supuestos en los que la sujeción conjunta es imposible o carece de toda justificación, pero sólo en esa medida, la norma en el conte-*

*nida ha de ser considerada contraria a la Constitució».*

A més a més, l'esmentat Fonament conté una novetat pel que fa als efectes de les sentències del nostre Tribunal Constitucional. Després de referir-se a les disposicions contingudes en la Llei orgànica del Tribunal segons les quals les disposicions considerades inconstitucionals han

de ser declarades nul·les, l'òrgan de justícia constitucional assenyala que la vinculació entre inconstitucionalitat i nul·litat no és sempre necessària, i que determinar els efectes de la nul·litat en relació al passat és una tasca que correspon precisament a ell mateix, i adopta així una tesi prospectiva en relació als efectes de les sentències.

Carmen Fernández

Sentència 55/1989, de 23 de febrer. Autonomia universitària.

Ponent:

Glòria Begué Cantón

En aquest recurs d'empara presentat per la Universitat de Santiago de Compostela contra el Decret de la Junta de Galícia que, en aprovar els Estatuts de la Universitat, en modifica alguns dels preceptes, el Tribunal Constitucional segueix la línia de la sentència 26/1987 en què el control de la Comunitat Autònoma és un estricte control de legalitat.

S'ha de remarcar que el Tribunal Constitucional entén l'autonomia universitària com un dret fonamental. En aquest sentit l'autonomia universitària és de naturalesa diferent a l'autonomia dels ens locals que pertany a la categoria de la «garantia institucional». El motiu bàsic de la diferència sembla ésser la relació entre autonomia universitària i llibertat acadèmica.

*«Pues bien, la autonomía universitaria, reconocida en el art. 27.10 CE, se configura en la Norma suprema como un derecho fundamental, por su inclusión en la Sección 1.ª del Capítulo segundo del Título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica,*

*que reconoce y protege el art. 20.1 c) de la Constitución y que la propia LRU proclama. El fundamento último de la autonomía universitaria se halla, en efecto, en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación; y la protección de estas libertades frente a todos los poderes públicos constituye la razón de ser de dicha autonomía, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución.»*

Com a expressió de l'autonomia universitària els estatuts no són reglaments executius de la legislació en matèria d'universitats, sinó reglaments independents que només tenen amb la llei una vinculació de caràcter negatiu.

*«Por otra parte, los Estatutos, aunque tengan su norma habilitante en la LRU, no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo; son reglamentos autónomos en los que plasma la potestad de autoordenación de la universidad en los términos que permite la ley. Por ello, como destaca el consejo de Estado en los Dictámenes a que hacen referencia la recurrente y el Ministerio Fiscal en sus respectivos escritos, a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de leyes que para ser*

*legales deben seguir estrictamente el espíritu y la finalidad de la ley habilitante que les sirve de fundamento, los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la Ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto. Y, en consecuencia, sólo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatu-*

*taria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal.»*

Aquests raonaments porten a declarar inconstitucionals cinc preceptes pel fet d'haver estat modificats per la Junta de Galícia sense existir una estricta contradicció amb la legislació vigent.

J.F.

**Sentència 56/1989, de 16 de març. Conflicte positiu de competències sobre la pesca del corall, la pesca marítima i l'ordenació del sector pesquer (art. 148.1.11 i 149.1.19 CE; 9.17 i 10.1.7 EAC).**

*Ponent:*

Francisco Tomás y Valiente

1. La Sentència resol el conflicte de competències interposat pel Govern de la Generalitat en relació amb el Reial Decret 1212/1984, de 8 de juny, que regula la pesca del corall. Els raonaments del representant de la Generalitat són de dos tipus: primer, considera que la pesca del corall pertany a la matèria de cria i recollida de marisc (148.1.11 CE i 9.17 EAC) que és competència exclusiva de Catalunya; en segon lloc, en el cas que no s'acceptés aquesta primera tesi, tampoc el decret en qüestió no regula la pesca marítima (competència exclusiva de l'Estat, 149.1.19 CE) sinó que ordena el sector pesquer que, en el marc i en els termes de la legislació bàsica estatal, és competència de la Generalitat (10.1.1 EAC).

El Tribunal desestima les alegacions de la Generalitat i en el veredicte declara que les competències controvertides són de titularitat estatal.

2. La primera argumentació del Tribunal referent a la determinació de la matèria té interès en la mesura que va més enllà del cas concret i fa determina-

des reflexions respecte al mètode per a la recerca de conceptes jurídics en tant que no s'ha de fer servir el llenguatge de les ciències naturals sinó que s'han d'utilitzar les regles que proporciona el llenguatge jurídic.

«*Con frecuencia sucede —es diu en el fonament jurídic l— que los nomina iuris no tienen el mismo significado que cuando estos significantes se emplean en el lenguaje no jurídico. (...) La constelación de los conceptos jurídicos es artificial, por lo cual, para precisar su significado técnico sirven de poco disquisiciones procedentes de otros campos semánticos. El argumento construido por los recurrentes en el presente proceso a partir de nociones zoológicas, según el cual, marisco es todo animal marino invertebrado y, por tanto, son mariscos, en cuanto invertebrados, los poríferos, los equinodermos y “cómo no, los celentéreos antozoos”, que son los coralararios, sin discriminación posible a tal efecto entre los hexacoralararios, y los octocoralararios, puede adentrarnos por vías tan apasionadas como científicas, pero es de temer que cuanto más anduviéramos por ellas, más nos habríamos alejado de nuestro objetivo, que, desde luego, no consiste en sentenciar sobre la naturaleza zoológica o la correcta taxonomía de tales celentéreos, sino en determinar si la actividad extractiva no tanto*

*del coral (el celentéreo antozoo) sino el polípero o formación calcárea que aquéllos producen encaja mejor en el título competencial del marisqueo, tesis defendida por la Generalidad, o en el de pesca marítima, como sostiene el Abogado del Estado. Para resolver la problemática opción entre el artículo 148.1.11 CE o el 149.1.19, examinaremos lo que sobre marisqueo y extracción del coral dice nuestra legislación vigente, e incluso algunas normas ya derogadas, pero ilustrativas a este respecto.»*

A partir d'aquestes afirmacions, la sentència examina la legislació vigent espanyola i catalana, de la qual dedueix que la pesca del corall no és marisqueig i ho expressa amb paraules contundents: «Ni el legislador estatal ni ninguno de los legisladores autonómicos, incluidos como hemos visto el catalán en normas anteriores y posteriores a la fecha de planteamiento del conflicto presente, han incluido nunca expresamente la extracción del coral dentro del marisqueo. Por el contrario, el concepto de pesca es tan amplio, tanto en la preconstitucional Ley de Pesca (Ley 147/1961, de 23 de diciembre) como en la catalana Ley 11/1986, que sin duda engloban con naturalidad la extracción del coral». És especialment fort l'argument que l'esmentada llei catalana, reguladora de la pesca marítima, no inclou en el seu títol III, dedicat al marisqueig i als cultius marins, cap al·lusió relativa al corall i la seva extracció. Silenci que es manté al Decret 9/1987, de 15 de gener, sobre cria i recollida de marisc.

En conseqüència, l'argumentació de la part interposant del recurs és rebutjada pel Tribunal que conclou que l'extracció del corall no és una activitat de marisqueig sinó una activitat pesquera.

3. Situats en aquest punt, cal esbrimar si aquesta activitat pesquera s'ha d'incloure en el 149.1.19 CE («Pesca marítima», competència estatal) o en el 10.1.7 EAC («Ordenació del sector pesquer»,

competència catalana, dins la legislació bàsica estatal).

El Tribunal precisa que, fora de context, els dos títols competencials es podrien considerar jurídicament equiparables. Nogensmenys, en distingir-los la Constitució, cal dotar-los amb continguts materials propis i diferenciats. A aquest efecte, desenvolupa una teoria que permet delimitar els conceptes de «pesca» i d'«ordenació del sector pesquer».

Quant a la pesca, estableix la doctrina següent: «En esencia, el concepto de "pesca" hace referencia a la actividad extractiva de recursos naturales, en sí misma considerada. Comprende, por tanto, en cuanto materia sobre la que opera la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el régimen de explotación de los recursos, en este caso marítimos, que mediante esa actividad se realiza. En consecuencia, dentro de las competencias sobre pesca marítima hay que incluir la regulación de las características y condiciones que la actividad extractiva, así como, dado que es presupuesto inherente a esta actividad, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros. De ahí que la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca) haya de considerarse competencia exclusiva del Estado».

L'ordenació del sector pesquer és deduït per contrast amb el de pesca i és considerat no com una activitat extractiva sinó com l'organització d'un determinat sector econòmic o productiu la qual cosa implica, segons la Sentència, competències sobre la determinació de qui pot exercir l'activitat pesquera i les condicions que han de reunir els subjectes integrants del sector i la seva forma d'organització. Per tant, formaran part de l'ordenació del sector pesquer, les condicions professionals dels pescadors, la

construcció de vaixells, els registres oficials, les confraries de pescadors, llotges de contractació i similars.

Aquesta delimitació conceptual permet al Tribunal examinar el Reial Decret impugnat i declarar-lo plenament adequat a l'ordre constitucional.

4. La sentència posa novament en relleu el paper que es fa jugar al Tribunal Constitucional en determinar els continguts de les matèries repartides constitucionalment entre Estat i comunitats autònomes. L'argumentació sobre el fet que la pesca del corall és marisqueig es revel-

la molt dèbil i la interpretació de l'alt Tribunal sembla molt correcta.

Nogensmenys, la distinció conceptual entre pesca i ordenació pesquera és coherent però es podria resoldre, també, amb altres solucions sense perdre aquesta coherència. És un dels molts casos en què la interpretació constitucional s'allunya dels mètodes habituals en l'argumentació jurídica per causa que se li fa jugar —sense que en tingui la culpa— un paper d'àrbitre polític entre dues parts.

F.C.

Sentència 57/1989, de 16 de març. Recursos d'inconstitucionalitat acumulats 759 i 768/1984. Llei 32/1984, de 2 d'agost, sobre modificació de l'Estatut dels Treballadors (BOE 19 d'abril de 1989).

*Ponent:*

Eugenio Díaz Eimil

1. Aquest Recurs d'inconstitucionalitat acumula dos processos:

a) El Recurs 759/1984, presentat pel Govern basc contra la disposició addicional sisena de la Llei 8/1984, de modificació d'uns articles determinats de la Llei 8/1980, de 10 de març, de l'Estatut dels Treballadors. Aquesta disposició estableix que, a fi de posseir representació institucional en defensa dels interessos generals dels empresaris davant les administracions públiques i d'altres entitats o organismes de caràcter estatal o autonòmic, tindran capacitat representativa les associacions empresarials que comptin amb un 10% o més de les empreses i treballadors a l'àmbit estatal. Al paràgraf segon estableix que també podran estar representades les associacions empresarials de les comunitats autònomes que comptin amb un mínim del

15 % de les empreses i treballadors. No s'hi inclouran les associacions empresarials que estiguin integrades en federacions o confederacions d'àmbit estatal. Al paràgraf tercer concedeix la capacitat per obtenir cessions temporals d'ús dels immobles patrimonials públics, en els terminis que s'estableixin legalment, a les organitzacions empresarials que tinguin aquest caràcter més representatiu.

b) El Recurs 768/1984, presentat per 54 diputats del Grup Popular contra els arts. 67.1 i 3, incís final del paràgraf primer i 87.2 de l'Estatut dels Treballadors en la redacció de la Llei 32/1984, de 2 d'agost, així com contra la disposició transitòria d'aquesta Llei. L'art. 67.1 de l'Estatut dels Treballadors estableix qui té capacitat per promoure eleccions a delegat de personal i a membres del comitè d'empresa, atorgant-la a les organitzacions sindicals més representatives, les que comptin amb un mínim d'un 10 %

de representants a l'empresa o els treballadors del centre de treball per acord majoritari. L'art. 67.3 de l'Estatut dels Treballadors estableix que la durada del mandat dels delegats del personal i membres del comitè d'empresa serà de quatre anys, entenent-se que es prorroga si quan s'acabi no s'haguessin promogut unes noves eleccions. L'art. 87.2 de l'Estatut dels Treballadors concedeix legitimació per negociar col·lectivament en convenis d'àmbit superior al d'una empresa als sindicats que tinguin la consideració de més representatius a nivell estatal, així com en els seus àmbits respectius als ens sindicals afiliats, federats o confederats amb aquests sindicats; també, als sindicats que tinguin la consideració de més representatius a nivell de Comunitat Autònoma, respecte als convenis que no en transcendeixin l'àmbit territorial, i en els seus àmbits respectius, els ens sindicals afiliats, federats o confederats; als sindicats que comptin amb un mínim d'un 10 % dels membres dels comitès d'empresa o delegats de personal a l'àmbit geogràfic i funcional al qual es refereix el conveni. La disposició transitòria de la Llei 32/1984 estableix normes de dret transitori, establint, per un costat, una data determinada per al final del mandat dels representants sindicals davant les administracions públiques; i, per un altre costat, estableix que el mandat dels representants dels treballadors que estigui en vigor la data de la publicació de la Llei tindrà una durada de quatre anys, a comptar des de la data de l'elecció.

2. El Tribunal Constitucional examina, en primer lloc, el recurs presentat pel Govern basc. Amb caràcter general diu que la matèria impugnada està estretament relacionada amb les qüestions ja resoltes en la STC 98/1985, de 29 de juliol (BOE 14 d'agost de 1985), amb la qual es resolien els recursos previs d'inconsti-

tucionalitat davant el projecte de Llei orgànica de llibertat sindical.

El Govern basc impugnava la disposició adicional 6 per vulnerar els art. 14, 9.2 i 148.1.1 CE, per motius idèntics als que s'impugnava quant a la representació institucional dels sindicats en la Llei orgànica citada. S'analitzen tres motius:

a) La concessió de la capacitat representativa de les associacions empresarials que comptin amb un 10 % d'empreses i treballadors a nivell estatal. Segons el Govern basc hi ha un tracte discriminatori quan es concedeix una capacitat representativa igual a organitzacions empresarials que poden no tenir implantació a la Comunitat Autònoma que les que sí que en tenen.

La Llei 32/1984 usa els mateixos criteris que la Llei orgànica de llibertat sindical, en el cas dels sindicats, per concedir la representació institucional a les associacions empresarials. Segons declaracions del Tribunal, aquesta representació institucional de les associacions empresarials no cal que estigui acreditada en l'àmbit afectat, la qual cosa no vulnera l'art. 14 CE. Això està justificat ja que s'ha acreditat un percentatge de representació efectiva a nivell estatal, del qual també forma part la Comunitat Autònoma, per la qual cosa, la representació institucional en aquest nivell s'empara en la representativitat a nivell estatal. El Tribunal argumenta que això no impedeix que les comunitats autònomes, en l'exercici de les seves competències d'organització, integrin, a més, en els seus organismes d'altres associacions empresarials que no tinguin la condició legal de representativitat a nivell estatal.

Segons el Tribunal Constitucional, la finalitat que vol aconseguir el legislador és assegurar la presència dels interessos generals dels empresaris en l'àmbit de la Comunitat Autònoma enfront d'una ato-

mització de representacions empresarials, sense que se'n derivi la presència exclusiva dels organismes amb una base àmplia, com es va afirmar respecte als sindicats en la STC 184/1987, de 18 de novembre. Afirmar, adoptant la STC 98/1985 com a argumentació, que no es poden configurar les comunitats autònomes com a compartiments estancs en relació a l'Estat i entre si, impeding una interacció mútua.

El Tribunal conclou la seva argumentació amb l'afirmació que l'única diferència entre els sindicats és que aquests últims adquireixen la condició de major representativitat després d'un procés electoral, mentre que les associacions empresarials l'adquireixen mitjançant la pertinença (afiliació) de les diverses empreses a una organització específica.

b) El segon motiu es refereix al paràgraf segon de la disposició adicional sisena, que fixa el criteri del 15 % de les empreses per posseir la representació institucional a nivell autonòmic. El Tribunal Constitucional argumenta que no és desenraonat demanar condicions addicionals a les associacions empresarials a nivell autonòmic, respecte a les d'àmbit estatal. Es justifica pel fet que es concedeix a aquestes associacions, també, la representació institucional a nivell estatal, i no solament l'autonòmica. Quan una associació empresarial a nivell autonòmic vulgui operar a nivell estatal, té com a contrapartida la fixació d'uns requisits més exigents a nivell estatal.

Segons el Tribunal, s'eliminen les distorsions que es puguin produir quan es reconeix la representació institucional a associacions empresarials amb una implantació territorial diferent. El legislador aconsegueix una finalitat raonable quan concedeix la representació institucional en funció de la realitat empresarial en conjunt, la qual cosa no constitueix

una discriminació ja que està raonablement justificat i és proporcional amb la finalitat que es persegueix.

Emparat en el mateix motiu, el Tribunal Constitucional raona que si s'exclouen, de les associacions empresarials a nivell autonòmic, les organitzacions empresarials que estiguin integrades en federacions o confederacions d'àmbit estatal, no s'està violant l'art. 22 CE (dret d'associació).

El Tribunal conclou aquest motiu establint que no es vulnera l'art. 148.1.1 CE, en relació amb l'art. 10.2 EA del País Basc, ja que no s'imposa la participació de les associacions empresarials als òrgans d'autogovern, sinó que solament se selecciona les associacions que podran accedir a aquesta representació, segons l'art. 149.1.7 CE que atorga la competència estatal sobre la legislació laboral.

c) La inconstitucionalitat respecte al tercer paràgraf de la disposició adicional sisena no és acceptada, ja que no inclou cap criteri nou de discriminació, sinó que solament determina una conseqüència pel que fa a les associacions empresarials més representatives d'acord amb els dos paràgrafs anteriors. La inconstitucionalitat, si existís, seria en relació amb la regulació a la qual es refereix la disposició, ja que es tracta d'una remissió en blanc a una regulació legal, la constitucionalitat de la qual no es discuteix en aquest procés.

3. Com a comentari en aquesta primera part de la sentència, cal establir que l'argumentació del Tribunal pren com a punt de partida el supòsit que la major representativitat s'obté a partir d'una representació d'interessos, categoria que és pròpia del Dret públic, superant la concepció de la representació de voluntats, categoria pròpia del Dret privat. La distinció entre sindicat i associació empresarial que du a terme al final del primer



motiu, no sembla que deixi excessivament clara aquesta diferenciació de categories dogmàtiques. Si bé sembla clar que els sindicats més representatius, la configuració dels quals es fa després d'un procés electoral, sembla clar que entrin en el supòsit de la representació d'interessos, no sembla tan clar que les associacions empresarials més representatives, que es configuren mitjançant un criteri diferent, el d'afiliació, entri en aquest mateix supòsit. El tema pot ser rellevant a l'hora de deduir conseqüències de l'anàlisi d'una discriminació com la que es presenta.

L'argumentació que aplica el Tribunal Constitucional sembla que accepti l'existència d'un tracte diferent entre les associacions empresarials a nivell estatal i a nivell autonòmic, per establir-hi, posteriorment, una justificació objectiva i raonable. Aplica tres criteris que poden ser controvertits, en el cas que ens ocupa:

a) Admet que, per al cas de les associacions empresarials a nivell estatal que hagin acreditat un percentatge de representació efectiva, poden posseir, també, la representació institucional a nivell autonòmic, emparant la representació en aquest últim nivell en la de nivell estatal. Sembla que s'intenta superar la no-implantació real a nivell autonòmic basant-se en un argument una mica tautològic. Si es partís del supòsit de representació de voluntats, el qual està connectat amb a la selecció sobre la base de l'afiliació, no seria possible aplicar aquesta argumentació. De totes formes, aquest raonament és contradictori amb el criteri següent.

b) Justifica el tracte diferent sobre la base d'evitar una fragmentació de la representació empresarial. En primer lloc, cal posar en qüestió l'assentament constitucional d'aquesta justificació, ja que la Constitució recull el principi del pluralisme polític i, per tant, aquest raona-

ment podria semblar contradictori. En segon lloc, si d'admet que les associacions empresarials a nivell estatal poden exercir la representació institucional a nivell autonòmic sense una implantació real, no s'evita una atomització de la representació, ans al contrari. És cert que les comunitats autònomes no es poden convertir en compartiments estancs, però no es pot admetre que la interacció suposi una discriminació.

c) L'exigència d'unes condicions addicionals (15 %) a les associacions empresarials a nivell autonòmic es justifica pel fet que aquestes associacions també se'ls concedeix representació institucional a nivell estatal i, per tant, si volen participar d'aquest nivell han de complir uns requisits més exigents. En aquest cas hi ha una inversió del raonament lògic, ja que el que es posa en qüestió és si un associació empresarial a nivell estatal, sense aquesta implantació a nivell autonòmic, pot exercir la representació institucional. S'ha de tenir em compte que les condicions addicionals no s'imposen per exercir la representació institucional a nivell estatal, sinó per exercir-la a nivell autonòmic. Si es trasllada aquest nivell a nivell estatal es poden convertir en unes condicions impossibles de complir (per exemple, una associació empresarial que es limiti a la Comunitat Autònoma de la Rioja, no tenint un 100 % dels afiliats d'aquesta comunitat podria arribar al 10 % a nivell estatal).

Quant a l'incís final del paràgraf segon de la disposició addicional sisena, que exclou el supòsit de representació a nivell autonòmic a les associacions empresarials que estiguin integrades en federacions o confederacions d'àmbit estatal, sense violar l'art. 22 CE, no s'entén el raonament que utilitza el Tribunal, ja que opta pel criteri que el legislador adopta com a finalitat la funció de la realitat empresarial

en conjunt, la qual cosa suposa utilitzar la existència o no d'un tracte discriminatori, basant-se en el principi d'igualtat, com a paràmetre de mesura de la violació del dret d'associació. Caldria haver examinat, en primer lloc, si es deriven o no conseqüències negatives en l'exercici del dret d'associació.

Finalment, el Tribunal Constitucional estableix com a criteri de delimitació de competències que correspongui a l'Estat la selecció de les associacions que poden exercir la representació institucional, mentre que la Comunitat Autònoma haurà de decidir si hi haurà participació de les associacions empresarials en els organismes de la Comunitat. Aquest criteri de delimitació competencial sembla clar, però en l'argumentació del primer motiu el Tribunal, analitzant la possible discriminació del primer paràgraf de la disposició, diu que, encara que s'estableixi la capacitat representativa de les associacions empresarials a nivell estatal, no s'impedeix que les comunitats autònomes, en l'exercici de les seves competències d'organització, integrin, a més, d'altres associacions empresarials que no tinguin aquesta condició legal de major representativitat a nivell estatal en els seus organismes. Aquest criteri, en el fons, suposa incidir en la selecció de la representació institucional.

4. En segon lloc, el Tribunal examina el recurs presentat pel Grup Popular. Es tracta separadament cada un dels articles impugnats.

a) L'art 67.1 de l'Estatut dels Treballadors establia la capacitat de promoure eleccions a delegats de personal i comitè d'empresa, atorgant-la a les organitzacions sindicals que comptin amb un 10 % de representants o als treballadors de l'empresa per acord majoritari. L'art 67.3, en el seu incís final, permet una

pròrroga si al final del mandat de quatre anys no s'haguessin promogut unes noves eleccions.

L'argumentació exposada en el recurs deia que es vulneraven els art. 1, 7, 9.2, 23.1 i 28.1 CE, ja que qualsevol mandat representatiu s'ha de sotmetre a una revisió periòdica.

El Tribunal estableix que no es vulneren aquests articles, ja que els treballadors poden promoure aquestes eleccions en el cas d'una actuació negativa o passiva dels sindicats.

Malgrat tot, en la qüestió de la pròrroga estableix un error interpretatiu, en el sentit que condiona la constitucionalitat del precepte a la interpretació que es fa a la sentència. En primer lloc, estableix que la finalitat de la pròrroga és evitar els buits de representació, per la qual cosa, en principi, és constitucional. Però aquesta pròrroga no dispensa les instàncies legitimades per l'art. 67.1 de l'Estatut dels Treballadors del seu deure de promoure unes noves eleccions en les dates adequades, per tal de procedir a la renovació o reelecció dels representants. El caràcter que té la pròrroga és exclusivament de solució transitòria de la continuïtat representativa.

Un cop establert aquest criteri cal recordar que la sentència de tipus interpretatiu té per objecte adequar el significat d'un precepte a la Constitució, sense que hagi de declarar-ne en aquest moment la seva inconstitucionalitat; deixa una porta oberta a la possibilitat d'atorgar una empara per la violació del dret a la llibertat sindical, en el cas que no es convoquessin unes eleccions de delegats de personal o comitè d'empresa en el temps adequat.

Finalment, no admet l'argument del Grup Popular, en el sentit que la representativitat depèn de les organitzacions sindicals, ja que existeix un mecanisme per a la revocació dels representants, establert en l'art. 67.3 de l'Estatut dels

Treballadors, quan l'admet a partir d'una decisió dels treballadors que els hagin escollit, convocada per un terç dels treballadors i majoria absoluta de l'assemblea.

b) L'art. 87.2 de l'Estatut dels Treballadors estableix els criteris de legitimitat per negociar els convenis col·lectius d'àmbit superior a una empresa. Al capdavant, serà un desenvolupament dels preceptes dels sindicats més representatius de la Llei orgànica de llibertat sindical, pel que fa a la negociació col·lectiva. El recurs presentat estableix que es concultaven els art. 7, 9.2 i 3, 28.1 i 37 CE.

L'article impugnat reconeix com a sindicats més representatius, a l'àmbit de la negociació col·lectiva, els que tinguin aquesta condició a l'àmbit estatal, a l'àmbit autonòmic i els que tinguin un 10 % a l'àmbit específic on es negocia. Per això, el Tribunal Constitucional diu que no s'exclou els que tenen una implantació específica a l'àmbit de què es tracta.

Cal destacar que el Tribunal separa

correctament l'àmbit de la representació institucional de l'àmbit de la negociació col·lectiva. En aquest sentit, es pot argumentar que quan reconeix la legitimitat de les organitzacions sindicals més representatives a nivell estatal, donant prioritat al criteri que els convenis col·lectius no afecten solament els subjectes inclosos en aquest àmbit, sinó el conjunt de relacions laborals.

c) Finalment, declara la constitucionalitat de la disposició transitòria de la Llei 32/1984, de 2 d'agost, declarant que la matèria que regula no és orgànica, ja que no afecta el desenvolupament del dret fonamental. Solament és una regla en relació amb la renovació dels membres representants de les organitzacions sindicals davant l'Administració pública, i la durada del mandat dels representants dels treballadors per quan entri en vigor la Llei. Solament és una qüestió de dret temporal, que estableix unes regles que cobreixin el buit que es produiria quan entrés en vigor la Llei.

Juan Carlos Gavara de Cara

## Sentència 67/1989. Valoració dels serveis prestats en proves selectives.

Ponent:

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer

La sentència que ressenyem ha tingut importants conseqüències pràctiques, per tal com estableix límits a la valoració dels serveis prestats com a mèrit per accedir a la funció pública.

La sentència rebutja que l'acceptació com a mèrit dels serveis prestats a l'Administració sigui discriminatòria pel fet que es refereixi a un col·lectiu individualitzable amb caràcter previ

«Todo mérito crea la posibilidad de que se

conozca a priori el conjunto de quienes lo ostentan (un riesgo que es mayor cuando se trata de este mérito concreto), pero ello no autoriza a pensar que la toma en consideración de ese mérito se haya hecho para favorecer a personas concretas. Ello sólo sucederá si el mérito en cuestión no tiene una fundamentación objetiva, lo que no es aquí el caso».

No hi ha cap dubte per altra part que els serveis prestats constitueixen un mèrit i àdhuc poden ésser prova de capacitat.

«Como el propio solicitante de amparo reconoce, la consideración de los servicios prestados

*no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados. No plantea problema de igualdad así la consideración como mérito de los servicios prestados, sino la relevancia cuantitativa que la base impugnada ha dado a ese mérito y, en particular, el que sea el único tenido en cuenta en la fase de concurso. Desde la perspectiva de la igualdad, la valoración constitucional de esta regla ha de ponerse en relación con la finalidad que persigue la norma diferenciadora y la proporcionalidad entre esa finalidad y el medio diferenciador utilizado».*

En aquesta línia de raonaments el Tribunal accepta que la valoració del mèrit de serveis prestats arribi a 0,6 punts per mes, tot i que aquesta valoració «està en el límite de lo tolerable» i fins i tot que els serveis prestats siguin l'únic mèrit tingut en consideració.

*«El considerar como único mérito la antigüedad no puede estimarse como una medida desproporcionada, arbitraria o irrazonable en relación a esa finalidad, y aunque efectivamente establece una desigualdad, ésta viene impuesta en atención a un interés público legí-*

*timo y no responde al propósito de excluir a nadie de la posibilidad efectiva de acceso a la función pública extremeña».*

Però la sentència considera inconstitucional l'aplicació dels punts de la fase de concurs a la fase d'oposició, segons el sistema anomenat popularment de «motxilla», de manera que els punts de la fase de concurs serveixin a l'opositor per obtenir els punts que li faltin per superar cadascuna de les proves de la fase d'oposició.

*«Sin embargo ese límite no ha sido respetado por este párrafo ocho de la base 4.1, puesto que la aplicación de los puntos obtenidos en la fase de concurso a cada uno de los ejercicios obligatorios de la fase de oposición, para permitir alcanzar, en su caso, la puntuación mínima establecida para aquellos en la convocatoria, supone una diferencia no razonable y arbitraria de trato entre quienes concurren a la oposición, habiendo prestado un breve tiempo de servicios como contratados e interinos y los demás opositores, a quienes en la fase de concurso no se les valoraron otros méritos, pero a los que además se les exige, para no quedar eliminados, una puntuación que dobla la mínima exigible a los que concursan para consolidar su propia plaza.»*

J. F.

**Sentència 69/1989, de 6 d'abril. Ajut a empreses periodístiques i agències informatives.**

**Ponent:**

Antoni Trunyol Serra

Un cop més encara el Tribunal Constitucional tracta del tema de la titularitat de la competència de foment. Les subvencions són en principi actuacions d'execució i no pertanyen al titular de la competència sobre les bases. El Tribunal

però distingeix la pura activitat administrativa de la regulació normativa dels ajuts. Aquesta última pot ésser bàsica.

*«Cabe considerar básico, en efecto, dentro del régimen jurídico de la prensa, el sistema de ayudas económicas que a favor de empresas periodísticas y agencias informativas ha previsto la Ley estatal 29/1984, por cuanto tales*

*ayudas se dirigen a apoyar unas actividades cuya importancia y trascendencia radican en última instancia en favorecer la plenitud del derecho fundamental a comunicar y recibir libremente información veraz».*

La relació amb un dret fonamental fa jugar un altre títol competencial estatal, el del 149.1.1a.

*«Resulta evidente, de este modo, el carácter básico de la regulación establecida por el Estado, dado que con ella se persigue que las prestaciones públicas consistentes en subvenciones y otras ayudas económicas a las empresas periodísticas y agencias informativas, sean esen-*

*cialmente las mismas en todo el territorio nacional. Este objeto es el que permite también incardinar la ley en la reserva competencial establecida por el art. 149.1.1 de la Constitución, puesto que regula una condición básica para garantizar la ya mencionada igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamentales a comunicar y recibir libremente información veraz»*

Tot això porta el Tribunal a declarar de competència de l'Estat la regulació dels ajuts a empreses periodístiques i agències informatives.

J.F.

Sentència 72/1989, de 20 d'abril. Recurs d'empara 1117/1987, contra l'acord de proclamació de candidats electes per la Junta Electoral de Las Palmas a les eleccions al Parlament de la Comunitat Autònoma de Canàries (art. 14 i 23.2 CE, art. 8.2 EAC). Percentatges mínims electorals, principi d'igualtat davant la llei i exercici del dret de representació política en condicions d'igualtat.

Ponent:

Eugenio Díaz Eimil

1. Recurs d'empara presentat per un candidat a les eleccions autonòmiques celebrades el 10 de juny de 1987 no declarat electe per la Junta Electoral de Zona de Las Palmas ni, posteriorment, per la Junta Electoral de Canàries, contra l'acord de la qual va interposar un recurs contenciós electoral davant l'Audiència Territorial de Las Palmas de Gran Canària, que va ser desestimada.

El demandant al·lega que dels dos criteris que l'art. 8.2 EAC utilitza com a «barrera mínima» de vots per accedir a la fase de distribució d'escons —el 3 per 100 dels vots emesos a la regió i el 20 per 100 a la circumscripció respectiva— aquesta última ha de ser entesa com a inconstitucional, ja que vulnera el principi

d'igualtat, ignora el criteri de proporcionalitat i és desmesurat i més alt que el que s'estableix en el dret comparat i en altres eleccions autonòmiques. El recurrent no va aconseguir aquest segon límit, per la qual cosa no va obtenir l'escó. Entén que les diferents resolucions administratives i judicials citades, quan apliquen aquest criteri, vulneren la Constitució. No discuteix, però, el primer criteri, de resultes del qual ja va resoldre la Sentència del Tribunal Constitucional 75/1985, de 21 de juny.

Al·lega també l'art. 149.1.1 CE, en relació amb la STC 27/1981, de 16 de novembre, afirmant que condicions bàsiques no vol dir uniformitat i que l'art. 8.2 EAC implica unes conseqüències que despassen la màxima desigualtat tolerable constitucionalment.

Demana, finalment, que es declari in-

constitucional l'art. 8.2 EAC i que es repeteixi el procediment d'assignació d'escons sense el límit citat i amb la normativa estatal supletòria, que en aquest cas seria la Llei orgànica del règim electoral general de 1985, que estableix una «barra mínima» del 3 per 100 en cada una de les circumscripcions electorals. Cal que indiquem aquí que el recurrent pretén que el Tribunal plantegi una «autoqüestió» d'inconstitucionalitat per la via de l'art. 55.2 LOTC, després de no haver aconseguit amb èxit que l'Audiència Territorial elevés una qüestió d'inconstitucionalitat.

En el procés intervenen dues candidatures més, així com el Ministeri Fiscal, que s'oposen als arguments del demanant, basant-se en el fet que no s'ha d'entrar a la via de la declaració d'inconstitucionalitat, així com no és admissible parlar de vulneració dels art. 14 i 23.2 CE.

2. En els fonaments jurídics, el Tribunal Constitucional afirma que el recurrent no planteja un tracte suposadament discriminatori, ja que no fa referència a les conseqüències que se'n pugui derivar en relació amb altres candidatures i que, a més, les condicions d'igualtat existeixen mitjançant l'aplicació d'uns mateixos supòsits legals a les diferents candidatures.

Entrén, a més, que el recurrent pretén que el Tribunal Constitucional substitueixi el sistema electoral canari per el de la Llei orgànica del règim electoral general, la qual cosa no entra en les atribucions del Tribunal.

No és procedent l'«autoqüestió» i la subsegüent declaració d'inconstitucionalitat de l'art. 8.2 EAC, ja que no hi ha una relació necessària entre aquesta i la vulneració d'un dret fonamental. Finalment, la sala defensa la correcció, des del punt de vista de la proporcionalitat, de l'art. 8.2 EAC. El percentatge mínim és considerat, en aquell context, «no sólo razonable, sino imprescindible». Per tant, denega l'empara sol·licitada.

3. En aquesta sentència es diferencia un cop més el principi d'igualtat davant la llei de l'art. 14 de la CE de les «condiciones de igualdad» de l'art. 23.2 CE com a element inseparable del dret de representació política, considerades com les condicions legals amb què es desenvolupa el conjunt d'un procés electoral.

Així doncs, les pretensions del recurrent semblen certament aventurades, en el sentit que ni defensa una discriminació enfront d'altres candidatures, ni les condicions legals d'accés i permanència en el càrrec públic representatiu poden considerar-se diferents per a ell o per als altres candidats. Per un altre costat, la sala no entra a la via processal de l'art. 55.2 LOTC i encara menys pot fer una declaració d'aplicació subsidiària de la normativa electoral general, que conté criteris més favorables al demanant, que desbordarien segons el meu parer la posició constitucional de l'alt Tribunal, amb la creació, a més, de situacions de privilegi.

Juan Luis Pérez Francesch

## Sentència 74/1989. Ús de la llengua catalana en les escriptures públiques.

### Ponent:

Francisco Tomás i Valiente

L'objecte del conflicte de competència

que resol la sentència és l'article 3 del Decret del Govern de la Generalitat 125/1989, de 17 d'abril, que regula la prevalença dels textos català i castellà en

la interpretació de les escriptures públiques. Dues són les qüestions examinades pel Tribunal Constitucional: 1) Si la Generalitat té competència en matèria lingüística, 2) Si aquesta competència té que cedir en aquest cas davant de la competència estatal ex article 149.1.8a de la Constitució.

Respecte a la primera de les qüestions esmentades, essent el Decret enjudiciat dictat en desplegament de l'article 10 de la Llei de Normalització Lingüística, el Tribunal segueix el mateix criteri de les STC 82 i 83/1986.

*«Recordando ahora lo dicho en la STC 82/1986, de 26 de junio, a propósito del art. 6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco —similar al que aquí se analiza— es de señalar que del juego del art. 3.2 de la Constitución y del art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña —en el que han de verse contenidos «mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de la lengua propia»—, deriva la competencia en materia lingüística de la Generalidad, que resulta de esta forma habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad, por lo que «no cabe hablar de actuación fuera de la esfera competencial de la Comunidad Autónoma, cuando ésta prevé consecuencias lógicas que resultan de la declaración de cooficialidad». Como ya se puso de manifiesto en la STC 83/1986, de 26 de junio, por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley de Normalización Lingüística en Cataluña, la Generalidad está capacitada «para ejercer «acciones políticas» y toda actividad administrativa que crea conveniente en aras de la efectividad de los derechos de los ciudadanos reconocidos en el art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña», entre los que el derecho a usar la lengua oficial de su elección y a ser atendido en ella por los poderes públicos ocupa un lugar preferente.*

Acceptada la competència en matèria

lingüística de la Generalitat —en el que hi ha una jurisprudència vacilant del Tribunal Constitucional— cal considerar-la en relació a altres títols competencials estatals. L'article 149.1.8a de la Constitució reserva a l'Estat les regles relatives a l'aplicació i eficàcia de les normes jurídiques i l'ordenació dels instruments públics. El Tribunal constata que les escriptures no són normes jurídiques i, per tant, no els és aplicable aquest títol competencial. En canvi, les escriptures són instruments públics i aquí sí que juga la competència estatal. És necessària la ponderació d'ambdues competències, estatal i autonòmica, per evitar que cap d'elles quedi buida de contingut. La conclusió de la sentència és que fet aquest exercici de ponderació la competència correspon a la Generalitat de Catalunya perquè prevalen els aspectes de normalització lingüística sobre els d'ordenació dels instruments públics.

*«En una situación de cooficialidad lingüística, como la derivada del art. 3 de la Constitución, y el art. 3 del EAC, el ejercicio de la competencia autonómica de normalización lingüística tiene por fuerza que incidir en materias también acotadas por otros títulos competenciales reservados al Estado. Ello no nos impidió en las SSTC 82/1986 y 83/1986 reconocer que las Comunidades vasca y catalana habían ejercido correctamente aquella competencia al regular el uso de sus específicas lenguas oficiales en los campos de la relación de los ciudadanos con las Administraciones públicas o con la Administración de Justicia. De modo semejante tampoco podemos considerar excesivo el ejercicio de la misma competencia cuando ésta se refiera como aquí acontece a uno de los puntos, la lengua de las escrituras públicas, que en la legislación preconstitucional pudo considerarse como aspecto de la ordenación de los instrumentos públicos, porque de lo contrario, si tal criterio se generaliza, la competencia autonómica quedaría va-*

*cía de contenido. Hay, pues, que considerar, dentro de la búsqueda del equilibrio entre las competencias en juego al que apuntábamos en términos generales en el fundamento jurídico segundo, que el ejercicio de la competencia de normalización lingüística en los términos del art. 3 del Decreto 125/1984 respeta la competencia estatal sobre ordenación de los instrumentos públicos.*

*En conclusión se trata de reglas a cuya operatividad no se anuda consecuencia alguna que sea relevante para el régimen de la naturaleza y contenido de las escrituras públicas, ni para la disciplina de los requisitos y condiciones de validez y eficacia de las mismas, que no resulta en modo alguno afectada.»*

J. F.

### Sentència 76/1989, de 27 d'abril. Recurs d'empara. Designació de senadors que representen la Comunitat Autònoma d'Extremadura.

*Ponent:*

Alvaro Rodríguez Bereijo

El Tribunal Constitucional resol el recurs d'empara interposat per un diputat de l'Assemblea Legislativa de la Comunitat Autònoma d'Extremadura, contra una resolució adoptada per la mesa de l'Assemblea d'Extremadura, en virtut de la qual es va atribuir al Grup Parlamentari del Partit Socialista Obrer Espanyol la proposta de designació de dos senadors que havien de representar la Comunitat Autònoma, i contra l'acord del Ple d'aquesta Assemblea que ratifica la resolució citada.

El demandant d'empara addueix que aquestes decisions han vulnerat els drets fonamentals continguts en l'art. 23 de la Constitució, relatiu al dret de participació. I creu que aquesta vulneració es deu a dues causes:

—En primer lloc, perquè havia estat separat de la seva condició de senador, en virtut d'una causa de remoció sense previsió legal.

—Per un altre costat, quan es van designar els dos nous senadors, no es va respectar la proporcionalitat exigida a l'art 69.5 de la Constitució.

En relació amb el primer supòsit, el Tribunal Constitucional, indicant que el dret fonamental afectat és el d'accés a un càrrec públic determinat, reitera la doctrina ja establerta en altres ocasions:

*«El mencionado derecho fundamental, que garantiza no sólo el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también la permanencia en ellos sin perturbaciones ilegítimas de quienes hayan accedido y el desempeño de conformidad con lo que la Ley disponga, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas, requiriendo, pues, su satisfacción, el cumplimiento de los requisitos que determine aquella. (SSTC 161/1988 y 24/1989, entre otras)».*

En conseqüència, tota la temàtica gira entorn a la durada del mandat senatorial. El Tribunal Constitucional ja va tenir l'ocasió de fer saber la seva opinió en relació amb aquesta qüestió, en la seva sentència 40/1981, afirmant que no hi ha res que impedeixi:

*«que las Comunidades Autónomas puedan optar, dentro del margen de autonomía a que*



*antes hemos hecho referencia e independientemente de que sus senadores deban o no ser miembros de las respectivas asambleas legislativas, entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la asamblea legislativa (Estatuto catalán y Ley vasca 4/1981) o con la legislatura del Senado (Estatuto gallego)».*

La vulneració del dret fonamental tractat és negada pel Tribunal, ja que l'art 20.1.d) de l'Estatut d'Autonomia d'Extremadura estableix que correspon a l'Assemblea legislativa la designació dels senadors que corresponen a la Comunitat Autònoma, d'entre els seus membres. Així doncs, un cop s'hagi acabat la repre-

sentació regional, s'acaba el mandat senatorial, corresponent a l'Assemblea legislativa la designació dels senadors a cada legislatura, a la qual cosa fa referència l'art. 69.5 de la Constitució.

Pel que fa a la segona qüestió adduïda en la sol·licitud d'empara, el Tribunal és especialment contundent:

*«A la hora de la distribución de los escaños existentes entre las fuerzas políticas concurrentes, nuestro ordenamiento no contempla al grupo mayoritario frente al resto de los demás grupos políticos, sino que la distribución se hace en atención a los votos obtenidos por cada una de las candidaturas.»*

Xavier Bonet Frigola

Sentència 86/1989, d'11 de maig. Recursos d'inconstitucionalitat núm. 765 i 767/1984. Llei d'ordenació de l'assegurança privada.

Ponent:

Luis López Guerra

1. Amb aquesta Sentència, el Tribunal Constitucional resol els recursos d'inconstitucionalitat acumulats núms. 765 i 767/1984, promoguts, respectivament, pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya i pel Govern Basc contra determinats preceptes de la Llei 33/1984, de 2 d'agost, d'ordenació de l'assegurança privada.

2. La Sentència resol tres qüestions fonamentals plantejades en el debat de constitucionalitat: a) L'abast de la competència estatal en matèria d'ordenació bàsica de l'assegurança privada; b) Els límits a les competències exclusives de les comunitats autònomes impugnants en matèria de cooperatives d'assegurança i mutualitats de previsió social; i c) Els límits a les facultats executives autonòmiques en matèria d'entitats d'asseguradores.

3. Prèviament a l'anàlisi de la primera qüestió abans esmentada i com a conclusió necessària per poder entrar a debatre-la, l'Alt Tribunal s'ocupa del marc genèric competencial en matèria d'assegurances, i en aquest sentit, després d'afirmar que l'art. 149.1.11.CE reserva a l'Estat les bases de la ordenació de les assegurances i que per tant, les comunitats autònomes poden assumir les competències de desenvolupament legislatiu i execució de les esmentades bases, ens fa notar l'existència d'altres títols competencials que incideixen en la matèria: a) La competència exclusiva de l'Estat en matèria de legislació mercantil (art. 149.1.6 CE); i b) La competència exclusiva de l'Estat per a fixar les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, (art. 149.1.13 CE).

4. El tema de la delimitació dels aspectes bàsics d'una regulació, centra les primeres argumentacions doctrinals del

Tribunal. Tal i com diu l'interpret suprem de la Constitució, es tracta d'una operació complexa, en la qual s'han de ponderar diversos elements, com ara la naturalesa de la matèria que es regula o la necessitat de la regulació uniforme arreu del territori nacional.

Pel que fa a la responsabilitat d'aquesta delimitació, el Tribunal Constitucional ens diu que: «... corresponde a las Cortes Generales, y, en determinados supuestos, a la potestad reglamentaria, si bien puede el Tribunal Constitucional revisar tal labor de las instancias normadoras. Y, ciertamente, puede y debe emplear en esta tarea, como criterios orientadores, los mismos objetivos que expresamente se propone el legislador y que justifican el establecimiento de bases normativas, salvo que fundadamente parezcan irrazonables o incompatibles con prescripciones inconstitucionales».

En el cas concret de la Llei 33/1984, segons el Tribunal, han de tenir caràcter bàsic, les normes que resulten essencials per garantir en tot el territori nacional: a) La solvència de les entitats asseguradores; i b) Les característiques de certes figures jurídiques que siguin les més acords amb la seva finalitat.

5. La competència exclusiva que en matèria de cooperatives i mutualisme no integrat en el sistema de la Seguretat Social han assumit les comunitats autònomes impugnants, es veu limitada quan es tracta de cooperatives d'assegurances o mutualitats de previsió, per la normativa bàsica estatal en matèria d'assegurances.

Tal i com afirma el Tribunal Constitucional, les competències exclusives «*stricto sensu*», s'han d'entendre dins del marc constitucional del que poden derivar-se limitacions expresses o implícites.

Seràn de competència exclusiva autonòmica, les peculiaritats organitzatives i funcionals de les mutualitats de previsió i cooperatives d'assegurances, però quan

aquestes entitats desenvolupin l'activitat asseguradora, seràn aplicables les bases d'ordenació que l'Estat hagi establert.

6. El tercer gran tema que abans hem esmentat, els límits a les facultats d'execució de les comunitats autònomes que venen establerts per la reserva a l'Estat com a bàsiques d'algunes d'aquestes és delimitat pel Tribunal Constitucional a aquells casos en què pot tenir trascendència a tot el territori nacional: «... este Tribunal ha admitido que una competencia ejecutiva puede ser calificada de básica por su trascendencia en todo el territorio nacional y su incidencia en los fundamentos mismos del sistema normativo. Sin embargo, no puede dejar de tenerse en cuenta que esta posibilidad no es sino una excepción a la naturaleza normativa de lo básico, que se justifica en el carácter coyuntural de tales facultades de ejecución que impide su plasmación permanente en el propio sistema normativo, por lo que para que pueda admitirse como adecuada al sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias la calificación como básicas de facultades de ejecución como las mencionadas, ha de verificarse por este Tribunal si resulta imprescindible su reserva al Estado para garantizar el cumplimiento en todo el territorio nacional de los objetivos queridos por el legislador, integrándose así como elementos esenciales.»

7. Abans d'entrar en l'anàlisi concret dels preceptes impugnats, el Tribunal Constitucional fa dues consideracions que volem destacar:

a) La competència exclusiva de l'Estat en matèria de «normes per a resoldre els conflictes de lleis» (art. 149.1.8 CE), fa que aquest sigui el responsable de determinar amb precisió quines entitats queden sotmeses a les competències de cada comunitat i quines a les de l'Estat.

b) Una llei que estableixi les bases de la regulació d'una matèria, pot aplicar de forma diferent a un Decret de transferèn-

cies anteriors el criteri delimitador de l'àmbit d'aplicació de les competències autonòmiques doncs: «...tales decretos, si bien constituyen un elemento interpretativo, no atribuyen por sí mismos competencia alguna y que el reparto competencial deriva en exclusiva del bloque de la constitucionalidad.»

8. La Sentència conté dos vots particulars, el primer és formulat pel magistrat Luis López Guerra i s'hi adhereixen els magistrats Carlos de la Vega Benayas i Antonio Truyol Serva. El segon és formulat pel magistrat Jesús Leguina Villa.

Del vot particular primer, volem destacar la interpretació que fa del que ha d'entendre's per «bases de la ordenación del crédito, banca y seguros» (art. 149.1.11 CE). Els magistrats discrepants recorden la doctrina del Tribunal segons la qual, la competència per establir les bases és una competència normativa que queda perfectament fixada en els següents termes: «...destinada a establecer un mínimo

*denominador normativo común en todo el territorio nacional; y unicamente cabrá incluir competencias ejecutivas dentro de las bases de ordenación de un sector cuando se trate de decisiones y actuaciones que trasciendan del caso particular, y de la situación concreta afectada, por la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional, decisiones que no suponen, pues, una mera aplicación de mandatos previamente establecidos, sino la ponderación y apreciación de elementos no previsibles por la norma legal y reglamentaria.»*

Aquesta doctrina junt amb el caràcter reglat de l'activitat executiva d'autorització que l'Estat es reserva com a integrant de les «bases d'ordenació», fan que —en opinió dels magistrats discrepants— no hagi d'entendre's com una potestat el caràcter bàsic de la qual es derivi de la naturalesa dels interessos a protegir, doncs aquests interessos ja queden prou protegits en la mateixa Llei.

Xavier Bonet i Frigola

**Sentència 87/1989, d'11 de maig. Conflicte positiu de competència sobre demarcacions notariales (art. 149.1.8 i 149.1.18 CE).**

**Ponent:**

Fernando Garcia-Mon

1. El conflicte es planteja per part de la Generalitat de Catalunya que considera que diversos articles del Reial Decret 1209/84, de 8 de juny, que modifiquen el reglament notarial, envaeixen competències de la Generalitat de Catalunya en les matèries de nomenament de notaris i de col·legis professionals. El Tribunal Constitucional resol que els al·ludits preceptes no envaeixen competències autonòmiques i que, per tant, la competència controvertida pertany a l'Estat.

2. Una primera argumentació de la Generalitat va dirigida a considerar que

la norma impugnada consisteix, de fet, una inconstitucionalitat per omissió en no fixar allò que prescriu l'article 24.2 EAC: la Generalitat «participarà en la fixació de les demarcacions notariales i del nombre de notaris, d'acord amb allò previst a les lleis estatals». Segons la Generalitat, aquesta insuficiència en la regulació li impedeix exercir la seva competència i, per tant, objectivament aquesta competència és vulnerada.

El Tribunal Constitucional admet les raons adduïdes per l'advocat de l'Estat i estima que precisament un dels preceptes del decret impugnat, en relació amb l'article 72 del Reglament notarial, preveu el desenvolupament legislatiu estatal que

exigeix l'article 24.2 EAC. Efectivament, el precepte que introdueix a l'ordenament la norma impugnada prescriu que «*En las comunidades autónomas, además de lo dispuesto en los párrafos anteriores, se tendrá en cuenta lo que, en su caso, dispongan sus respectivos estatutos*». A judici del Tribunal, aquesta norma, inclosa dins l'article 72 del Reglament notarial de 1983, permet donar participació per via d'informes de les comunitats autònomes amb competència en la matèria i, en concret, a la catalana. D'aquesta participació autònoma resulta que no s'impedeix exercir les potestats que li confereix l'Estatut; i afegeix el Tribunal: «*El hecho de que el párrafo impugnado no resuelva en la forma y con el detalle que la Generalitat de Cataluña considera más conveniente y ajustado al artículo 24.2 de su Estatuto la participación que en él se establece, no es razón para estimar inválidas sus competencias*».

La posició del Tribunal —que no és nova— posa de manifest l'amplitud de les normes constitucionals i la possibilitat que siguin desenvolupades de maneres molt diferents. Només si una norma és frontalment contrària al bloc de constitucionalitat ha de ser considerada inconstitucional. És en aquest sentit que adverteix el Tribunal Constitucional que no perquè es consideri una altra opció «més ajustada i convenient» a la adoptada, i controvertida, ha d'envair per això competències.

2. Menys interès ofereix la segona qüestió plantejada per la Generalitat ja que la fonamentació era encara més dèbil. Efectivament, la Generalitat pretén fer jugar la competència exclusiva en col·legis professionals —art. 9.23 EAC— per impugnar diversos preceptes de la norma impugnada. Enfront d'aquesta posició, el Tribunal Constitucional adueix, fonamentalment, dues raons. Primera, el títol prevalent és el de «notaris» i no la matèria «col·legis professionals» ja que «*la inclusión de una competencia en regla de más amplio alcance —en este caso será la de colegios profesionales del artículo 9.23 del Estatuto— debe ceder ante la regla más especial que es en este supuesto la del artículo 24 EAC relativa al nombramiento de notarios en Cataluña y a la participación de la Generalidad en la fijación de las demarcaciones notariales y del número de notarios*». La segona raó és encara més poderosa: els col·legis notariais són col·legis professionals d'un caràcter molt específic, determinat principalment pel fet que els notaris són funcionaris públics de l'Estat i els col·legis notariais formen part del sistema organitzatiu i jerarquitzat de la funció pública estatal que exerceixen els seus components. Per tant, no és possible l'equiparació —almenys absoluta— entre col·legis professionals i col·legis notariais ja que el caràcter funcional dels notaris fa que la legislació sobre col·legis professionals li sigui de molt escassa aplicació.

F.C.

Sentència 88/1989, d'11 de maig. Conflicte positiu de competència núm. 886/1984. Cooperatives.

Ponent:

Miguel Rodríguez-Piñero.

1. La Sentència resol un conflicte positiu de competència interposat pel Govern Basc contra una Resolució de la Di-

recció General de Cooperatives, del Ministeri de Treball i Seguretat Social, de 20 d'agost de 1984, per la qual s'inscriu l'escriptura de constitució de l'entitat ATINA, Sociedad Cooperativa Limitada d'Irún, en el llibre d'inscripcions de so-

cietats cooperatives del Servei d'aquesta Direcció General per entendre que aquesta Resolució ha envaït les competències que li corresponen per adoptar aquesta decisió, al desenvolupar-se l'activitat cooperativa de la societat en el territori del País Basc.

2. En aquesta ocasió el Tribunal Constitucional declara d'ofici la seva falta de jurisdicció per manca d'objecte en no discutir-se en el procés de constitucionalitat ni la titularitat ni la delimitació territorial de les competències constitucional i estatutàriament assenyalades, fent abans però diverses consideracions sobre la naturalesa, objecte, existència i finalitat dels conflictes de competències.

El nucli central de la sentència, i no podia ser d'altra manera, es troba en la delimitació entre els supòsits que donen lloc als conflictes constitucionals de competències i aquells en que s'ha d'apreciar la inexistència dels mateixos per manca d'objecte.

Segons els Tribunals Constitucional, l'existència d'un conflicte positiu de competència ve caracteritzada per dues notes:

a) L'existència entre dos ens —Estat i comunitat autònoma o comunitat autònomes entre sí— d'una controvèrsia plantejada amb motiu d'una disposició, resolució o acte, en relació amb la titularitat de competències assignades directament per la Constitució, els estatuts d'autonomia o les lleis orgàniques o ordinàries dictades per delimitar els àmbits propis de l'Estat i les comunitats autònomes.

b) Que aquesta controvèrsia sigui actual i no únicament potencial.

notes provoca una falta d'objecte del procés, que ahora dona lloc a una incompetència de jurisdicció del Tribunal Constitucional: «...cuando sobre la titularidad y límites de esa competencia no existe controversia sino que ésta se limita a discutir el ejercicio concreto de esa competencia en relación a supuestos específicos, dentro de unos límites competenciales sobre los que existe acuerdo, ha de afirmarse que falta el presupuesto para la jurisdicción reservada al Tribunal Constitucional, puesto que el conflicto sólo puede plantearse para definir los límites externos de la competencia y del correspondiente poder estatal o autonómico pero no para verificar el ejercicio concreto dentro de tales límites de dicho poder».

3. La Sentència conté un vot particular formulat pel magistrat Francisco Rubio Llorente i al que s'adhereixen Carlos de la Vega Benayas i Eugenio Díaz Emil.

Els magistrats discrepants són contundents al separar-se de l'opinió majoritària del Tribunal: «No existen, en efecto, ni podrían existir, conflictos cuyo objeto sea la definición de los famosos límites externos que es tema que corresponde al legislador, no al Juez; ni siquiera al Juez constitucional».

«La definición de límites externos, sean estos los que sean, está ya hecha por las normas constitucionales y, en particular, estatutarias... y la función de este Tribunal, como órgano constitucional, es la de resolver los litigios en los que se deduzca una pretensión apoyada en tales normas. Al resolver estos litigios, los conflictos de competencia, el Tribunal contribuye a fijar y precisar el contenido de las normas de delimitación competencial por referencia al caso concreto, cuya "realidad fáctica", virtualmente es siempre necesario analizar».

La inexistència d'algunes d'aquestes

Xavier Bonet Frigola

### Sentència 89/1989 d'11 de maig. Constitucionalitat de l'obligació de col·legiar-se.

*Ponent:*

Carlos de la Vega Benagas

La sentència s'ocupa de l'eventual contradicció entre l'obligació de col·legiar-se que estableix l'article 3.2. de la Llei 2/1984 i el que disposen els articles 22 i 36 de la Constitució. El Tribunal Constitucional resol el problema diferenciant entre simples associacions i corporacions públiques de base associativa. La llibertat negativa de no associar-se —consagrada a l'article 22.CE— es refereix només a les primeres, mentre que les segones no en serien afectades per el caràcter públic de llurs finalitats.

*«Si los Colegios Profesionales, por su tradición, por su naturaleza jurídica y fines y por su constitucionalmente permitida regulación por Ley, no son subsumibles en la totalidad del sistema general de las asociaciones a las que se refiere el art. 22 C.E., porque, aunque siendo en cierto modo asociaciones, constituyen una peculiar o especial clase de ellas, con reglas legales propias (art. 36),*

*distintas de las asociaciones de naturaleza jurídico-privada, es claro que no puede serles aplicable el régimen de éstas. El art. 22 C.E. no prohíbe, por tanto, la existencia de entes que, siempre con la común base personal, exijan un específico tratamiento, o bien un suplemento de requisitos postulados por los fines que se persiguen. Es lógico que una conjunción de fines privados y públicos —como es el caso de los Colegios— impliquen también modalidades que no deben siempre verse como restricciones o limitaciones injustificadas de la libertad de asociación, sino justamente como garantía de que unos fines y otros puedan ser satisfechos».*

La sentència reconeix que l'article 36 de la Constitució no estableix l'obligatorietat de la col·legiació, però habilita al legislador per establir-la. En qualsevol cas, però, la col·legiació obligatòria no pot impedir que els professionals puguin associar-se o sindicar-se en defensa de llurs interessos.

J. F.

### Sentència 97/1989, de 30 de maig. conflicte positiu de competències sobre demarcacions registrals.

*Ponent:*

José Luis de los Mozos y de los Mozos

El conflicte és plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya respecte al Reial Decret 1141/1984, de 23 de maig, sobre demarcació registral, per entendre que envaeix competències de la Generalitat.

L'argumentació principal de la defensa de la part demandant és, en el seu nucli principal, molt coincident amb la del

conflicte resolt mitjançant la Sentència 87/1989 respecte al nomenament dels notaris, és a dir, en la necessitat de donar un contingut més ampli que el del simple informe no vinculant a la participació de la Generalitat en decisions estatals, en aquell cas en les demarcacions notariales, en el present en les demarcacions registrals.

També la sentència insisteix en una argumentació semblant: *«Sin que sea necesario definir en abstracto en que deba consistir*

*esa facultad de participación reconocida a la comunidad, es innegable que una forma de participar puede consistir en suministrar informes como los aquí proporcionados por la Generalitat sobre demarcaciones registrales. Es cierto que caben otras formas más intensas de participación, pero también lo que es que la*

*intervención en este caso realizada entra en el concepto mínimo de facultad participativa».*

De nou es posa de manifest que la norma constitucional té un caràcter obert i només la clara contradicció produeix inconstitucionalitat.

F. C.

Sentència 103/1989, de 8 de juny. Recursos d'inconstitucionalitat a la Llei 23/1984, de 25 de juny, de cultius marins.

Ponent:

Álvaro Rodríguez Bereijo

La sentència resol els recursos d'inconstitucionalitat acumulats núm. 682 i 683/84, interposats per la Xunta i pel Parlament de Galícia, i declara inconstitucional l'incís «o autonómica», que apareix en el paràgraf 1<sup>r</sup> de l'art. 26 de la Llei impugnada.

La sentència parteix del fet que les competències plenes que va assumir la Comunitat Autònoma de Galícia s'han d'entendre compresives de la «maricultura» o «cultius marins» a les aigües del litoral gallec, i no solament restringides a les «aigües interiors», com succeeix en matèria de pesca. Amb aquesta premissa com a punt de partida, el Tribunal emprèn l'anàlisi de les diferents impugnacions diferenciant les que es refereixen a la validesa de la Llei en conjunt, de les que es circumscriuen a preceptes concrets.

Des de la perspectiva de la validesa global de la Llei, el Tribunal examina i desestima tres classes d'argumentacions. En primer lloc, els recurrents al·leguen que tot i que la Llei es declari supletòria en la seva disposició addicional, un cop vigent l'Estatut d'Autonomia les Corts Generals no poden innovar la regulació preestatutària; aquesta al·legació és desestimada perquè:

*«no sólo conduciría al otorgamiento de una rigidez absoluta, de indiscernible fundamento material, a las leyes estatales vigentes al tiempo de adopción de cada Estatuto, sino también, y por necesaria consecuencia lógica, a una fragmentación, igualmente inaceptable, del Derecho estatal que fuera de aplicación, principal o supletoriamente, en las distintas partes del territorio nacional, conclusión esta que, como es fácil comprender, contraría las más elementales exigencias hasta del principio constitucional de unidad como de la regla de supletoriedad del Derecho del Estado».*

En segon lloc, els representants de la Comunitat Autònoma al·leguen que la Llei suposa una «redefinició» o «harmonització» de les competències autonòmiques en el sector dels cultius marins; el Tribunal, però, entén que el caràcter supletori de la Llei estatal, per un costat, i la fórmula normativa de remissió als «organismes competents» als diferents sectors de l'actuació administrativa, no suposen, en cap cas, la «redefinició de competències», sinó que suposa adreçar-les a les regles de competència que siguin aplicables.

I, en tercer lloc, els recurrents entenen que s'ha vulnerat l'art. 131 de la Constitució, quan es procedeix mitjançant la Llei estatal a la «planificació» del sector de cultius marins sense la intervenció prèvia de les comunitats autònomes afec-

tades. Però el Tribunal també desestima aquesta al·legació perquè ha interpretat, reiterant la seva pròpia jurisprudència, que l'art. 131.2 de la Constitució:

*« responde a la previsión de una posible planificación conjunta, de carácter global, de la actividad económica, de tal modo que su observancia no es obligada constitucionalmente para los procesos de planificación de ámbito más reducido, por importantes que puedan ser, como sucede en el presente caso con las normas relativas a la planificación en el sector de cultivos marinos ».*

Pel que fa a les impugnacions concretes, solament una és atesa, tot i que no en el sentit sol·licitat pels recurrents, ja que entenen que vulnera la potestat d'autoorganització de la Comunitat Autònoma quan s'estableix en un precepte d'aplicació directa, l'art. 26.1<sup>r</sup>, que la declaració d'una zona com a interès pesquer, per part de la Comunitat Autònoma, *« habrá de contar con la conformidad de los organismos de la Administración, estatal o autonómica que tengan competencias en la costa »*. Els recurrents consideraven inconstitucional la previsió que fos necessària, en aquest cas, la conformitat de l'Administració estatal, però no s'oposaven a la necessitat d'aquiescència de llurs organismes autònoms. El Tribunal, però, es pronuncia amb els termes següents:

*« Ningun hecho cabe oponer al precepto en lo que se refiere a la Administración estatal, excepto subrayar su carácter de norma de aplicación directa y no supletoria, pese a lo proclamado en la Disposición adicional de la presente Ley. En efecto, « conformidad » de la Administración estatal para la declaración, por la Administración autonómica, de una zona de interés para cultivos marinos sólo habrá de considerarse exigible cuando dicha declaración afecta a espacios o enclaves físicos sobre los que se proyecte una competencia estatal concurren-*

*te, a fin de garantizar, efectivamente, la integridad de la competencia del Estado. Sin embargo, la exigencia impuesta por una Ley estatal de la conformidad de organismos de la Administración autonómica invade la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, con vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias establecido en el artículo 148.1.º, de la CE y el artículo 27.1 del EAG ».*

Finalment, en relació amb les altres impugnacions sobre preceptes concrets, totes desestimades, podem destacar les consideracions següents fetes pel Tribunal Constitucional:

- El domini públic no és un criteri utilitzat a la Constitució ni als estatuts d'autonomia per delimitar competències, així com tampoc serveix per aïllar una part del territori dels seus voltants i considerar-lo com una zona sense les competències dels ens públics diferents que les tenen.
- El tracte de «preferència» a les societats cooperatives (art. 129.2 CE) per l'obtenció d'autoritzacions i concessions no implica un tracte diferenciador quan és una limitació damunt la qual l'Administració pot actuar de forma discrecional, a l'hora de concedir-les.
- Els informes vinculants, en el cas que se n'hagués de fer algun d'un organisme de l'Administració estatal, no suposen una constricció il·legítima de les competències autonòmiques sobre cultius marins, sinó que suposen un expedient d'acomodació o integració entre dues competències concurrents que, partint de títols diversos i amb un objecte jurídic diferent, convergeixen en un mateix espai físic, per acabar fent-se compatibles.

Xavier Bonet i Frigola



Sentència 104/1989, de 8 de juny. Conflicte positiu de competències 864/1984. Mesures de seguretat d'entitats i establiments públics i privats (art. 149.1.29 CE i art. 17 EAPB).

*Ponent:*

Vicente Gimeno Sendra

1. Conflicte positiu de competència promogut pel Govern Basc en relació amb determinats preceptes del Reial Decret 1338/1984, de 4 de juliol, sobre mesures de seguretat d'entitats i establiments públics i privats. Sol·licita el reconeixement de la competència de la Comunitat Autònoma basca en l'execució de la normativa de l'Estat en matèria de seguretat pública. Al·lega l'art. 149.1.29 CE i l'art. 17 EAPB, que estableixen que correspon a l'Estat la potestat normativa i, a la Comunitat Autònoma, l'execució no normativa de les normes estatals amb la finalitat de garantir la seguretat pública, per la qual cosa, és una competència de la policia autònoma i de les autoritats administratives autonòmiques.

Segons l'Advocat de l'Estat, cal separar els aspectes material i organitzatiu de la seguretat pública. Pel que fa al primer, l'Estat posseeix una competència plena i exclusiva, mentre que en el segon hi ha una reserva competencial organitzativa limitada a favor de la Comunitat Autònoma, en la qual s'hauria de destacar l'existència de la Junta de Seguretat.

2. En aquest conflicte de competència es discuteix la titularitat de les competències d'execució administrativa en matèria de seguretat pública. El Tribunal Constitucional considera que corresponen a l'Estat en el si de les consideracions que reproduïm a continuació.

Com a qüestió processal prèvia, en el fonament jurídic segon, fa referència a una interpretació de l'art. 63.3 LOTC, en el sentit que cal fer constar clarament

en el requeriment previ els preceptes de la disposició viciats d'incompetència i, per tant, es considera que no s'ha plantejat el conflicte entorn dels preceptes que no s'hi cita.

En el fonament jurídic tercer podem destacar dos aspectes: a) La competència exclusiva de l'Estat segons l'art. 149.1.29 CE en matèria de seguretat pública solament admet com a excepció la que es deriva de la creació de les policies autònomes, des del punt de vista organitzatiu o dels «serveis policials». b) Les mesures preventives que conté el Reial Decret citat i la dependència administrativa que s'estableix, no constitueix en la seva integritat «serveis policials»: *«pues ni siquiera la adopción de las medidas de seguridad reguladas implica, por lo general, la movilización de las Fuerzas de Seguridad, sino una relación directa entre la autoridad competente y la entidad afectada, sin perjuicio del deber de aquellas Policías de facilitar la información que posean a efectos de la imposición o dispensa de las medidas más apropiadas en cada caso»*.

En conseqüència, com s'indica en el fonament jurídic cinquè, no hi ha invasió de les competències de la Comunitat Autònoma basca quan el Reial Decret atribueix a l'Estat les facultats d'exigir la implantació de mesures de seguretat a entitats i establiments privats i públics, si es té en compte que entre aquests darrers no s'hi inclouen els edificis i les instal·lacions que depenen de la Comunitat Autònoma, la vigilància i protecció dels quals correspon a la Policia Autònoma, així com les facultats d'execució administrativa que s'estableixen a les autoritats estatals.

En el fonament jurídic sisè el Tribunal Constitucional considera que l'obligatorietat de la connexió dels establiments de joieria o argenteria amb centrals policials o

de la Guardia Civil, que conté el Reial Decret, fa referència a la prestació del servei policial, per la qual cosa *«ha de ser entendido con referencia a los centros policiales estatales o de la Guardia Civil, si bien no impide ni que pueda solicitarse tal decisión de los órganos autonómicos correspondientes, ni que dicha conexión pueda efectuarse con los centros de la Policía Autónoma»*.

Pel que fa a la sol·licitud al governador civil d'aquesta connexió, aquesta competència *«se relaciona directamente con la competencia estatal en materia de seguridad pública, por lo que le corresponde dictar la correspondiente orden, aunque su ejecución habrá de llevarse a cabo teniendo en cuenta cuál es la unidad policial afectada de acuerdo con el sistema de cooperación y coordinación de las respectivas policías»*.

3. A la complexitat del model policial implantat com a desenvolupament de l'art. 104 CE se suma la problemàtica de la protecció de la seguretat pública, segons el que disposa l'art. 149.1.29 CE i, en relació amb aquest, l'art. 17 EAPB. En aquest context, els serveis policials no estatals queden reservats a la Policia Autònoma basca, però la dificultat de delimitar és certa si el concepte de seguretat pública com a activitat material en la qual intervenen diversos agents i admi-

nistracions cal que se sotmeti a la coordinació i cooperació necessària. A més, els serveis policials no exhaurixen l'àmbit conceptual de la seguretat pública, donant entrada a facultats administratives de prevenció i investigació per a la protecció del mateix bé jurídic.

En aquest context, el Tribunal diferencia els serveis policials intracomunitaris que, segons l'art. 17 EAPB, són competència de la Comunitat Autònoma basca, de les potestats administratives de decisió per implantar mesures de prevenció de fets delictius amb un risc alt, que no són serveis policials i que sí que són competències estatals de seguretat pública i que, per tant, corresponen a l'Estat, des del Consell de Ministres fins als governadors civils, les facultats generals d'execució de les normes estatals sobre seguretat pública. Les mesures establertes en el Reial Decret en conflicte no envaeixen, doncs, cap competència autonòmica, i la seva execució correspon a les autoritats administratives estatals, de manera que la seguretat pública queda definida com una competència exclusiva de l'Estat, la qual cal exercir en col·laboració amb les comunitats autònomes, sobretot pel que fa a la prestació dels serveis policials.

Juan Luis Pérez Francesch

## 1.3.2. PROCESSOS DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Xavier Bonet i Frigola

### Gener

*Conflicte* positiu de competència 2164/1988, promogut pel Govern Basc, en relació amb els articles 1, 2, 3, 6, 7, 10 i 11 de l'ordre del Ministeri d'Educació i Ciència, de 24 d'agost de 1988, per la qual es regula el procediment d'expedició de títols, diplomes i certificats corresponents als estudis d'EGB, batxillerat, formació professional i ensenyaments artístics. (BOE 27-1-1989).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 38/1989, plantejat pel president del Govern, contra l'apartat 2.3 de la disposició transitòria sisena de la Llei 6/1985, de 28 de novembre, d'ordenació de la fundació pública de la Junta d'Andalusia, introduït per la Llei del Parlament d'Andalusia 7/1988, de 2 de novembre. (BOE 27-1-1989).

*Conflicte* positiu de competència 2174/1988, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya davant el Govern, en relació amb els articles 40.2 i 47.1 del Reial Decret 927/1988, de 29 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de l'administració pública de l'aigua i de la planificació hidrològica, en desenvolupament dels títols II i III de la Llei d'aigües. (BOE 30-1-1989).

*Conflicte* positiu de competència 2183/1988, promogut pel Consell de Go-

vern de Cantàbria en relació amb determinats preceptes del Reial Decret 927/1988, de 29 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de l'administració pública de l'aigua i de la planificació hidrològica, en desenvolupament dels títols II i III de la Llei d'aigües. (BOE 30-1-1989).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 29/1989, plantejat pel president del Govern, contra l'apartat 2.2 de la disposició transitòria sisena de la Llei 6/1985, de 28 de novembre d'ordenació de la funció pública de la Junta d'Andalusia, introduït per la Llei del Parlament d'Andalusia 6/1988, de 17 d'octubre. (BOE 30-1-1989).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 45/1989, promogut per 50 diputats contra els articles 5.1.c) i 12.d) de la Llei de l'Assemblea Regional de Múrcia 7/1988, de 6 d'octubre, d'òrgans rectors de les caixes d'estalvis de la Regió de Múrcia. (BOE-30-1-1989).

### Febrer

*Conflicte* positiu de competència 2163/1988, promogut pel Govern Basc en relació amb determinats preceptes del Reial Decret 927/1988, de 29 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de l'administració pública de l'aigua i de la planificació hidrològica, en desen-

volupament dels títols II i III de la Llei d'aigües. (BOE 3-2-1989).

*Conflicte* positiu de competència 125/1989, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya davant el Govern de la nació, en relació amb l'article 9 de l'ordre de 13 de setembre de 1988, del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, sobre sol·licitud i concessió d'ajudes a les explotacions que mantinguin vaques nodrisses durant la campanya 1988-89. (BOE 3-2-1989).

*Conflicte* positiu de competència 136/1989, plantejat pel Govern en relació amb l'incís inicial de l'article 11 del Decret 252/1988, del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, de 12 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament del cos d'agents rurals de la Generalitat de Catalunya. (BOE 3-2-1989).

*Plantejament* de la qüestió d'inconstitucionalitat 69/1989, promoguda per la Sala del Contenciós-Administratiu de l'Audiència Territorial de Sevilla, per suposada inconstitucionalitat de l'article 390 del Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, per poder ser contrari als articles 133.1 i 2 en relació amb el 31.1 i 3 de la Constitució. (BOE 3-2-1989).

*Conflicte* positiu de competència 200/1989, promogut pel Govern Basc davant el Govern de l'Estat, en relació amb el Reial Decret 1144/1988, de 30 de setembre, sobre creació de bancs privats i instal·lacions a Espanya d'entitats de crèdit estrangeres. (BOE 17-2-1989).

*Plantejament* de la qüestió d'inconstitucionalitat 140/1989 promoguda per la Sala del Contenciós Administratiu de

l'Audiència Provincial de Santa Cruz de Tenerife per suposada inconstitucionalitat de la disposició addicional primera de la Llei 20/1982 de 9 de juny, d'incompatibilitats en el sector públic, per oposició a l'article 70.1 de la Constitució. (BOE 17-2-1989).

*Plantejament* de la qüestió d'inconstitucionalitat 2111/1988, promoguda per la Sala del Contenciós Administratiu de l'Audiència Territorial de Sevilla, per suposada inconstitucionalitat de l'article 19.1.2.º a), de la Llei del Parlament d'Andalusia 8/1984 de 3 de juliol, de reforma agrària, en relació amb els articles 17.3; 18.4; 19.1.1r.; 20.1 i 20.2 de la mateixa Llei, per vulneració del articles 25.1 i 149.1.18, aquest darrer en relació amb el 14, 139.1 i 149.1.1 de la Constitució. (BOE 17-2-1989).

*Conflicte* positiu de competència 174/1989, plantejat pel Consell de Govern de la Diputació Regional de Cantàbria, en relació amb els articles 32, 33 i 34 de l'ordre d'1 d'octubre de 1988, del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, per la qual es desenvolupa el Reial Decret 808/1987, de 19 de juny per a la millora de l'eficàcia de les estructures agràries. (BOE 22-2-1989).

*Conflicte* positiu de competència 263/1989, promogut pel Govern Basc, contra els articles 2.b); 3; 4.1; 20 i 25 del Reial Decret 131/1988, de 30 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament per a l'execució del Reial Decret Legislatiu 1302/1986, de 28 de juny així com la disposició addicional primera, disposició addicional segona, articles 5, 7 i 4.2 de l'esmentat Reial Decret Legislatiu 1302/1986, d'avaluació de l'impacte ambiental. (BOE 22-2-1989).

*Plantejament* de la qüestió d'inconstitucionalitat 171/1989, promoguda per la Sala del Contenciós Administratiu de l'Audiència Territorial de Pamplona per suposada inconstitucionalitat de l'article 46.1 de la Llei foral del Parlament de Navarra per a 1985, en tant que modifica la bonificació de la contribució territorial urbana dels habitatges de protecció oficial, per poder infringir l'article 134.7 de la Constitució. (BOE 22-2-1989).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 257/1989, promogut pel president del Govern contra l'article 3 i la disposició addicional primera de la Llei del Parlament de les Illes Balears 10/1988, de 26 d'octubre, de coordinació de policies locals. (BOE 22-2-1989).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 242/1989, promogut pel President del Govern contra els articles 1; 2.1.2 i 3; 3.1 i 4.1 i 2 (i per connexió amb aquests preceptes, els articles 5.2.1 i 2; 8.b); 12.1; 17.1 i 22.1, així com l'article 10 de la Llei del Parlament d'Andalusia 8/1988, de 2 de novembre, de ports esportius de la Comunitat Autònoma d'Andalusia. (BOE 22-2-1989).

## Març

*Recurs* d'inconstitucionalitat 308/1989, promogut pel Govern Basc contra la Llei 34/1988, d'11 de novembre, general de publicitat, en tant que estableix l'eficàcia directa dels seus preceptes en l'àmbit de la Comunitat Autònoma del País Basc i, en particular, contra els articles 3, 4, 5, 6, 7, 25, 26, 27 i 28 de la mateixa llei. (BOE 6-3-1989).

*Conflicte* positiu de competència 264/1989, plantejat pel Govern Basc, en

relació amb la disposició addicional primera, número 1, de l'ordre d'1 d'octubre de 1988, del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, per la qual es desenvolupa el Reial Decret 808/1987, de 19 de juny, per a la millora de l'eficàcia de les estructures agràries. (BOE 17-3-1989).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 266/1989, promogut pel Parlament de Catalunya contra els articles 15.2 i 3; 24; 27; 28, quan es refereix a l'atribució de competència per a la proposta de resolució 45.1; 81.2; 85.2 i 16.3 apartat tercer de la Llei 32/1988, de 10 de novembre, de marques. (BOE 20-3-1989).

*Conflicte* positiu de la competència 329/1989, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya en relació amb l'article 19 de la «Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios envasados», aprovada pel Reial Decret 422/1988, de 23 de setembre. (BOE 22-3-1989).

*Conflicte* positiu de competència 340/1989, promogut pel Govern en relació amb l'ordre de 15 de desembre de 1988, del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya, per la qual es fixà un període de veda per a la modalitat de pesca «de cerca», als districtes marítics de Sant Carles de la Ràpita, Tossa i Tarragona. (BOE 22-3-1989).

*Conflicte* positiu de competències 380/1989, plantejat pel Govern Basc davant el Govern de la nació, en relació amb el Reial Decret 1307/1988, de 30 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament de plans i fons de pensions, del qual es demana la seva declaració de nul·litat per haver omès el Govern Central la menció expressa del

seu caràcter total o parcialment bàsic; es declari, subsidiàriament que la Comunitat Autònoma Basca té competències de desenvolupament legislatiu en la matèria, per la qual cosa, hi pot incidir legislativament, respectant les bases establertes expressament per l'Estat, i resulta així mateix competent per a realitzar tots els actes d'execució a la qual fa referència l'esmentat Reial Decret i, també, amb caràcter subsidiari que la Comunitat Autònoma és competent tant en l'àmbit del seu territori per a dur a terme els actes d'execució els quals fan referències determinats preceptes del Reial Decret 1307/1988. (BOE 22-3-1989).

*Conflicte positiu de competència 379/1989*, promogut pel Govern Basc davant el Govern de la nació, en relació amb l'Ordre de 21 d'octubre de 1988 del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, en la seva totalitat, per la qual es desenvolupa el règim d'ajudes per a promoure la constitució de les organitzacions productores de fruites i hortalisses. (BOE 22-3-1989).

*Recurs d'inconstitucionalitat 376/1989*, promogut per 63 diputats contra la Llei 35/1988, de 22 de novembre, sobre tècniques de reproducció assistida en la seva totalitat i, subsidiàriament, contra el paràgraf de l'apartat II del preàmbul que diu textualment: «*Queda así de manifiesto que el momento de la implantación es de necesaria valoración biológica, pues, anterior a él, el desarrollo embriológico se mueve en la incertidumbre, y con él, se inicia la gestación y se puede comprobar la realidad biológica que es el embrión*», i concordants, així com contra els articles 1.1; 1.4; 2.4; 4; 11.3 i 4; 12.1; i 2; 13; 14.3 i 4; 15; 16.1 i 2; 17; disposició final primera, apartats a) i e), 20.2 de la Llei contra els

articles 6.1 i 2, en relació amb l'article 5.1 i 5. (BOE 22-3-1989).

## Abril

*Recurs d'inconstitucionalitat 505/1989*, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra els articles 3.2 en relació amb l'annex IX i l'annex I; 4.2, en relació amb l'annex I i per connexió l'article 41.4; 4.4; 8.1, 2 i 3; 13.3; 20.1, 3, 4 i 5; 21.1; 27.1 i 2; 32.5; 35.1; 39.1; 42.2, 4 i 5; 42.1; 45; 50.3; 54.1 apartats a) i f); 58.1 i 2; 59.1; darrer incís de l'article 62 i disposició transitòria primera de la Llei 38/1988, de 28 de desembre, de demarcació i de planta judicial. (BOE 12-4-1989).

*Recurs d'inconstitucionalitat 532/1989*, plantejat pel president del Govern contra l'article 3.1.i) de la Llei de la junta General del Principat d'Astúries 6/1988, de 5 de desembre, de coordinació de policies locals. (BOE 12-4-1989).

*Conflicte positiu de competència 517/1989*, promogut pel Govern Basc, en relació amb la disposició addicional primera, en tant que declara bàsics els articles 4, 5 i 11, i les disposicions addicionals segona i tercera del Reial Decret 1384/1988, de 18 de novembre, de regulació i reconversió dels vaixells pesquers d'eslora entre perpendiculars inferiors a 12 metres. (BOE 27-4-1989).

*Conflicte positiu de competència 598/1989*, promogut pel Govern de la nació i, subsidiàriament impugnació a l'empara del títol V de la LOTC, contra l'Ordre de 15 de febrer de 1989 de la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya,

per la qual es declara a Catalunya zona lliure de pesta equina africana i s'estableix un pla de vigilància i prevenció d'aquesta malaltia. (BOE 27-4-1989).

*Recurs d'inconstitucionalitat 548/1989*, promogut per les Corts d'Aragó, contra l'article 4.2 i l'annex I de la Llei 38/1988, de 28 de desembre, de demarcació i de planta judicial. (BOE 27-4-1989).

*Recurs d'inconstitucionalitat 568/1989*, promogut pel President del Govern, contra la disposició addicional 21 de la Llei 13/1988 de 31 de desembre, per la qual s'aproven els pressupostos de la Generalitat de Catalunya, de les seves entitats autònomes i de les entitats gestores de la Seguretat Social per a 1989. (BOE 27-4-1989).

*Recurs d'inconstitucionalitat 572/1989*, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, contra els preceptes de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les finances locals. (BOE 27-4-1989).

*Recurs d'inconstitucionalitat 573/1989*, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra l'article 45 de la Llei 37/1988, de 28 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 1989 així com contra determinades partides pressupostàries contingudes a l'esmentada Llei. (BOE 27-4-1989).

*Recurs d'inconstitucionalitat 580/1989*, promogut pel president del Govern, contra l'article 24.2 de la Llei de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de desembre, del Síndic de Greuges. (BOE 27-4-1989).

*Recurs d'inconstitucionalitat 583/1989*, promogut pel Consell de Govern de la Diputació General d'Aragó contra els articles 4.2 en connexió amb l'annex I;

4.4; 8; 9; 20; 21; 27; 32.5; 35.1; 39.1; 41.1; 41.4; 42.1 i 2; 43.2; 44; 45; 46; 50.3; 54.1.a); 54.1.f) per connexió amb l'anterior 56.2; 62 darrer incís; disposició transitòria primera i disposicions addicionals primera 2, segona i tercera de la Llei 38/1988, de 28 de desembre, de demarcació i planta judicial. (BOE 27-4-1989).

*Recurs d'inconstitucionalitat 587/1989*, promogut pel Parlament de Catalunya, contra els articles 1; 39.1; 57; 60; 70.2, 3, 4, 5 i 6; 71; 73.3; 78.1; 86.1.5.a); 88; 89; 92.3; 96.4; 99; 103.3; 104; 108.2; 109.2; 111; 115; 116; 119.3; 120.2; 124.4; 126; 127; 130.2; 133.2; 134.2; 136.1; 147; 149; 150; 158.2 i 3; 166; 167; 168; 171 i les disposicions addicionals 4.<sup>a</sup>.2; 5.<sup>a</sup>; 11 i disposició final primera de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les finances locals. (BOE 27-4-1989).

*Recurs d'inconstitucionalitat 588/1989*, promogut pel Parlament de Catalunya contra els articles 3.2; 4.2 i 4; 8; 20.1, 2, 3, 4 i 5; 21.1 i 2; 27; 35.1; 32.5; 39.1; 41.2, 4 i 5; 42.1; 45; 46.2; 53.3; 54.1.f); 58.1; 59.1; 62 i annexos I i IX de la Llei 38/1988 de 28 de desembre, de demarcació i de planta judicial. (BOE 27-4-1989).

*Recurs d'inconstitucionalitat 591/1989*, promogut per 59 diputats contra el text íntegre de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les finances locals i, subsidiàriament, contra determinats preceptes de la mateixa llei. (BOE 27-4-1989).

*Recurs d'inconstitucionalitat 596/1989*, promogut per 78 diputats contra la totalitat de la Llei 42/1988, de 23 de desembre, de donació i utilització d'embrions i fetus humans o de les seves cèl·lules, teixits o òrgans i, subsidiàriament, contra els articles 1, 2,

3.2 i 3, 5.1, 5.3, 7, 8 i 9 i disposició adicional primera apartats d) i e). (BOE 27-4-1989).

## Maig

*Conflicte* positiu de competència 746/1989, promogut pel Govern de la nació, en relació amb l'article 14 i la disposició adicional 1.<sup>a</sup> de l'Ordre de 26 de desembre de 1988, del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, per la qual s'estableixen normes per a l'aplicació del Reial Decret 808/1987, de 19 de juny, pel qual es fixa el sistema d'ajudes per a la millora de l'eficàcia de les estructures agràries (BOE, 18-5-1989).

*Conflicte* positiu de competència 872/1989, promoguda pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, en relació amb l'article 14 i disposició adicional 1.<sup>a</sup> de l'Ordre de 26 de desembre de 1988, del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, per la qual s'estableixen normes per a l'aplicació del Reial Decret 808/1987, de 19 de juny, pel qual es fixa el sistema d'ajudes per a la millora de l'eficàcia de les estructures agràries. (BOE 31-5-1989).

*Plantejament* de la qüestió d'inconstitucionalitat 853/1989, promoguda per la Sala del Contenciós Administratiu de l'Audiència Territorial de Pamplona, per suposada inconstitucionalitat de l'article 14 de la Llei foral del Parlament de Navarra 19/1986, de 26 de desembre, sobre pressupostos generals de Navarra per a l'any 1987, per poder infringir l'article 14 en relació amb el 50 de la Constitució, així com la disposició adicional 3.<sup>a</sup> de l'amillorament del fur de Navarra. (BOE, 5-1989).

## Juny

*Plantejament* de la qüestió d'inconstitucionalitat 1030/1989, promoguda per la Secció Quarta de l'Audiència Provincial d'Oviedo, per suposada inconstitucionalitat de l'article 47.3 del text articulat de la Llei de bases de contractes de l'Estat, aprovat per Decret 923/1965, de 8 d'abril, per poder ser contrari als articles 14 i 24.1 de la Constitució. (BOE, 16-6-1989).

*Conflicte* positiu de competència 1078/1989, plantejat pel Govern Basc davant el Govern de la nació, en relació amb els articles, 5, 14 i 15 «*in fine*» de l'Ordre, de 21 de gener de 1989, del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, per la qual es regula la comercialització dels materials forestals de reproducció. (BOE, 27-6-1989).

*Conflicte* positiu de competència 1079/1989, promogut pel Govern Basc davant del Govern de la nació, en relació amb l'Ordre, de 21 de gener de 1989, del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, referent a les normes de qualitat exterior dels materials forestals de reproducció que es comercialitzen. (BOE, 27-6-1989).

*Plantejament* de la qüestió d'inconstitucionalitat 1096/1989, promoguda per la Secció Segona de la Sala del Contenciós Administratiu de l'Audiència Nacional, per suposada inconstitucionalitat de l'article 22.2.3 del Reial Decret-llei 24/1982, de 29 de desembre, i de l'article 23.1.3 de la Llei 5/1983, de 29 de juny, de mesures urgents en matèria presupostària, financera i tributària, per poder ser contraris als principis d'irretroactivitat de les disposicions no favorables o restrictives de drets individuals i de seguretat jurídica, reconeguts a l'article 9.3 de la Constitució. (BOE, 27-6-1989).