

ACTIVITAT NORMATIVA,
JURISPRUDENCIAL
I CONSULTIVA

1. INSTITUCIONS DE L'ESTAT

1.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA ESTATAL

A cura de Francesc de Carreras

Llei Orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de dades de caràcter personal (BOE núm. 262, de 31 d'octubre).

1. L'article 18 de la nostra Constitució garanteix un conjunt de drets a la vida privada i que deriven de l'antic concepte de la llibertat com a autonomia individual. Els tres primers apartats d'aquest precepte regulen el que podem anomenar drets clàssics a la vida privada: a la intimitat, a l'honor, a la pròpia imatge, al domicili i al secret de les comunicacions. L'apartat quart estableix una previsió sota la qual es garanteix un dret nou, producte dels avenços tecnològics del món dels darrers anys. Diu així, aquest apartat: «La Llei limitarà l'ús de la informàtica per tal de garantir l'honor i la intimitat personal i familiar dels ciutadans i el ple exercici dels seus drets».

Una primera interpretació d'aquest precepte constitucional podria fer pensar que es tracta d'una variant de la protecció de la intimitat i l'honor enfront de la informàtica i, per tant, és un dret que ha de ser inclòs dins d'aquests altres que garanteix el 18.1 CE. Aquesta primera interpretació va ser comuna a la doctrina espanyola i, fins i tot, recollida legalment (vegeu la inoperant disposició transitòria primera de la Llei Orgànica 1/1982, de protecció civil de l'honor, la intimitat personal i familiar i la pròpia imatge). Finalment, amb la Llei que comentem, s'ha imposat una altra interpretació més ajustada al precepte constitu-

cional, d'acord amb altres normes de dret comparat que regulen la mateixa matèria i, especialment, més adaptada a la realitat social interpretada a la llum del valor jurídic llibertat que té la categoria de suprem dins l'ordenament jurídic.

Des d'aquesta perspectiva, l'article 18.4 CE regula constitucionalment un dret fonamental amb les característiques següents:

a) Configura un dret autònom, diferent dels altres de l'article 18 CE i que no pot ser confós amb cap d'ells. Aquest dret neix de la necessitat de preservar les persones de les afectacions que a la seva vida —privada o pública— els pot ocasionar les noves tècniques derivades de l'electrònica, la informàtica i les telecomunicacions, que no constitueixen només intromissions a la vida privada sinó que poden ocasionar distorsions greus del perfil personal o familiar d'una persona.

b) Des d'aquest punt de vista, els béns que cal protegir són, no solament les dades sobre la vida privada, sinó tot tipus de dades sobre una determinada persona. Efectivament, qualsevol dada, encara que no afecti l'honor o la intimitat, té interès ja que pot ser posada en relació amb d'altres que subministren, en conjunt, una visió global de la persona que no s'adequi a la veritat.

L'Informe Younger, elaborat a Gran

Bretanya prèviament a l'aprovació de la corresponent Llei de dades informàtiques d'aquell país, va distingir molt gràficament entre intimitat física i intimitat informàtica. La primera afecta l'autonomia individual d'una persona i era allò que a l'ordenament espanyol s'entén per dret a la intimitat (art. 18.1 CE). La intimitat informàtica, per contra, és el dret de tot-hom a controlar les dades que d'altres subjectes —Estat o particulars— tenen d'un mateix. Controlar, per tant, no solament qualsevol dada íntima sinó qualsevol dada encara que no afecti la intimitat perquè, posada en un sistema informàtic, pot ser interconnectada amb d'altres i afectar aquest dret nou que protegeix l'article 18.4 CE.

c) Per tant, així com el dret a la intimitat o el dret a la inviolabilitat del domicili son típics drets d'autonomia individual que garanteixen la no-ingerència de l'Estat o d'un altre a l'esfera reservada al titular del dret, el dret a la protecció de les dades informatitzades és un dret prestacional ja que la seva protecció exigeix una actuació positiva dels poders públics i no és suficient una normativa de tipus permissiu o prohibitiu. En la Llei que examinem, aquesta actitud positiva es reflecteix en tot un conjunt de mandats a les administracions públiques o als particulars que fan necessària l'existència d'una Administració especialitzada en la protecció de dades informatitzades —l'Agència de Protecció de Dades— que adoptarà la forma d'ens de dret públic amb personalitat jurídica pròpia.

d) El dret així configurat no és un dret absolut —d'altra banda, cap dret no ho és— sinó limitat. I, a més dels límits generals de tots els drets —especialment, els configurats a l'article 10.1 CE—, allò interessant és que està també limitat pel caràcter social de l'Estat, tal com el configura la Constitució. És a dir, si bé, segons l'article 18.4 CE, el ciutadà ha d'es-

tar protegit davant la informatització de les seves dades personals, l'Estat té també dret a obtenir dades personals dels individus per tal de complir els seus fins propis i legítims: per exemple, necessitat d'estadístiques per a les seves tasques en relació amb l'economia, la protecció social, l'atur, l'habitatge, l'ensenyament, el medi ambient, la sanitat, etc. Així doncs, el que ha de tractar la nova Llei és no sols preservar els drets dels ciutadans davant la informatització de les seves dades personals sinó també assegurar que l'Estat pugui recollir les dades que necessita i, en funció de les seves finalitats, procedir a la seva informatització.

La Llei que comentem, per tant, regula un dret nou, de tipus prestacional i caràcter autònom, el contingut del qual consisteix, bàsicament, a atorgar poders al ciutadà per tal que pugui controlar les seves dades informatitzades que posseïxin les administracions o els privats i garantir també a l'Estat l'exercici de les funcions que li són constitucionalment assignades.

2. A partir dels anys setanta, es comença a legislar, a Europa i als Estats Units, sobre aquesta matèria. L'experiència derivada d'aquests antecedents ha estat present en l'elaboració de la Llei espanyola. Especialment rellevant ha estat també, d'altra banda, el «Conveni per a la protecció de les persones respecte al tractament automatitzat de les dades de caràcter personal», signat en el marc del Consell d'Europa el 28 de gener de 1981, ratificat per Espanya el 27 de gener de 1984 i amb eficàcia interna a partir de la seva publicació al BOE el 15 de novembre de 1985. Aquest Conveni conté els principis bàsics als quals s'ha hagut d'ajustar la Llei espanyola, encara que determinats preceptes no semblen respectar suficientment el Conveni, la qual cosa n'afecta la constitucionalitat.

L'exposició de motius, que és interessant per comprendre el caràcter general del dret que es regula i les raons de fons de les opcions legislatives empreses, subratlla la distinció entre privacitat i intimitat. La intimitat és considerada com el conjunt de facetes reservades de la vida de les persones i la privacitat comprèn un conjunt més ampli: són també aquelles esferes que aïlladament considerades no tenen significació, però que, enllaçades entre elles, poden permetre un retrat de la personalitat d'un individu que aquest té dret a tenir reservat.

L'articulat de la Llei consta de dues parts: una part general en la qual s'estableixen, fonamentalment, els principis i els drets de les persones (títols I a III) i una part de tipus organitzatiu en la qual es regulen els principals aspectes dels fitxers informatitzats de titularitat pública o privada i les organitzacions i funcions de l'Agència de Protecció de Dades.

La primera part és del més gran interès ja que determina quin és el contingut del dret. No obstant això, des del punt de vista autonòmic revesteix més interès la part organitzativa, en especial determinades funcions de l'Agència de Protecció de Dades. A aquests efectes, l'article 40 estableix que les funcions de l'Agència de Protecció de Dades respecte de fitxers creats i gestionats per les comunitats autònomes seran exercides pels òrgans corresponents de cada comunitat, la qual cosa sembla resoldre el problema competencial plantejar. Ara bé, amb l'atorgament d'aquestes funcions a les administracions autonòmiques no es resol el problema de les competències de les comunitats autònomes respecte dels fitxers de titularitat privada existents al seu territori a l'efecte de la deguda protecció de les dades informatitzades.

Per resoldre aquesta qüestió creiem que s'ha de plantejar un problema previ: quina és la matèria competencial de la

qual tracta la Llei i a qui s'assigna, segons el repartiment competencial i estatutari, aquesta matèria. La Llei ho planteja de la manera següent: els fitxers de dades corresponents a l'Administració estatal són de competència estatal, els fitxers corresponents a les administracions autonòmiques són de les respectives comunitats, els fitxers de titularitat privada són també de competència estatal. Creiem que aquest és un mal plantejament que condueix a una solució equivocada.

Des del nostre punt de vista s'ha de partir del plantejament següent: els fitxers de dades no constitueixen una matèria en ella mateixa sinó que són instruments per realitzar determinades activitats; són, aquestes activitats, les que pertanyen a un àmbit competencial concret. Dit d'una altra manera: els fitxers de dades són activitats instrumentals de les administracions públiques o particulars i la competència sobre aquests fitxers la posseeix aquell que té competència sobre les matèries respecte a les quals versen aquestes activitats.

Aplicant aquesta lògica, són competència de l'Estat els fitxers de dades sobre aquelles matèries en les quals l'Estat és competent i són competència de les comunitats autònomes els fitxers de dades sobre aquelles matèries en les quals ho són les comunitats autònomes. La mateixa lògica s'ha d'aplicar al tipus de potestat, ja es tracti de lleis, reglaments o actes d'execució. Naturalment, les comunitats autònomes han de respectar, en tot cas, allò que és desenvolupament del dret fonamental que a la Llei és regular per preceptes amb caràcter orgànic. En tot cas, ens sembla clar que el que no es pot fer és el que, justament, fa la Llei: prendre com a criteri la titularitat pública o privada del fitxer. El criteri que el fitxer no és més que un ens instrumental d'una determinada activitat que és,

aquesta sí, la que determina la matèria, ens sembla molt més correcte.

En conseqüència, des del punt de vista autonòmic, aquesta Llei orgànica, que conté deures importants per a les comunitats autònomes, parteix d'uns criteris

de repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes no adequat al bloc constitucional i, des d'aquest punt de vista, ofereix dubtes la seva constitucionalitat.

F. de C.

Llei Orgànica 9/1992, de 23 de desembre, de transferència de competències a les comunitats autònomes que accediren a l'autonomia per la via de l'article 143 CE (BOE núm. 308, de 24 de desembre).

Aquesta Llei Orgànica és producte del pacte autonòmic subscrit pel PSOE i el PP al començament de l'any 1992 i constitueix el primer pas d'una reforma de gran importància que afecta no solament les comunitats a les quals es refereix la Llei sinó també el conjunt de totes les comunitats autònomes, com també l'Administració de l'Estat.

Dit això, ens limitarem en aquest comentari a fer un resum de la llei i unes molt breus indicacions sobre els seus aspectes més rellevants, deixant però de banda el conjunt de la vasta problemàtica que comporta.

En primer lloc, la finalitat central de la norma que examinem és augmentar les competències de les comunitats que van accedir a l'autonomia per la via de l'article 143 CE i a les quals ja feia temps que els havia transcorregut el termini mínim per revisar els seus estatuts i podien augmentar les seves competències fins a allò establert a l'article 149.1 CE.

Com és sabut, hi havia tres tendències per solucionar aquest problema: una propugnava reformar els estatuts d'autonomia i l'altra fer servir la via de l'article 150.2 CE, ja utilitzada —de forma abusiva, per cert— en elaborar els estatuts de València i Canàries. De fet, la solució final, que creiem bona, és una síntesi de les dues vies, ja que aquesta Llei —per això té caràcter orgànic— està feta a

l'empara de l'article 150.2 CE, però amb el compromís d'endegar la reforma dels estatuts de cadascuna de les comunitats a les quals afecta.

Així ho justifica el preàmbul de la Llei:

«Presentando los estatutos de autonomía diferencias en cuanto a la enumeración de las competencias, nivel en que éstas quedan asumidas por cada una de las comunidades autónomas, y en las dicciones con que, en concreto, aparecen formuladas en cada una de ellos, su desarrollo, de aprobarse en los estrictos términos estatutarios habría generado como resultado una estructura del Estado en la que las diferencias entre sus entes territoriales podrían haber dado como resultado algunas disfuncionalidades en el conjunto del sistema. Por ello, se hacía preciso abordar el proceso de ampliación de competencias teniendo en cuenta criterios racionalizadores que permitieran un ejercicio ordenado de las mismas por todas las Administraciones Públicas.»

Efectivament, la fórmula utilitzada permet fer front a aquests reptes de homogeneïtzació i racionalització, que tenen com a principal conseqüència la igualació substancial, des del punt de vista de les competències, entre les comunitats autònomes ex-via 143 CE i les que ja havien assolit, per una o altra via, un alt nivell competencial: País Basc,

Catalunya, Galícia, Navarra, València i Canàries.

El títol I de la Llei orgànica estableix les competències que l'Estat transfereix a les comunitats ex-via 143 CE, distingint entre competències exclusives, de desenvolupament legislatiu i execució, i simple execució, com també fent esment a determinades transferències específiques i singulars. Respecte a les competències transferides, la Llei estableix la seva delimitació, contingut i condicions d'exercici, recollint, en bona part, la doctrina del Tribunal Constitucional i la pràctica desenvolupada fins ara per les comunitats autònomes ja dotades amb aquestes competències. Una especial menció es fa, sobre això, a la competència d'educació. Per últim, els títols II i IV estan dedicats a donar breus indicacions normatives sobre les modalitats de control —no oblidem que és una llei derivada de l'article 150.2 CE— i els corresponents traspessos de serveis.

Ja hem fet menció abans a la importància d'aquesta Llei. En els propers mesos, el seu desenvolupament comportarà un notable reforç de les comunitats autònomes que fins avui gaudien de menys competències. A la vegada s'hauran de traspasar serveis i, tot seguit, reformar els estatuts. Paral·lelament, caldrà —i aquí rau, possiblement, la clau de volta de la reforma— una transformació de l'Administració de l'Estat per tal d'adaptar-la al nou Estat autòndmic: una reforma que estava pendent des de feia temps i que només molt parcialment s'havia portat a terme. I, per últim, caldrà aprofundir en les autonomies ex-151 CE i establir un sistema definitiu de finançament autòndmic.

En conseqüència, aquesta Llei és el punt de partida d'una fase decisiva en la consolidació de l'Estat de les autonomies.

F. de C.

Llei 31/1991, de 30 de desembre, de pressupostos generals per a 1992 (BOE núm. 313, de 31 de desembre).

1. *Introducció*

El 31 de desembre de 1991 es van complir cinc anys de vigència dels previstos per al sistema de finançament de les comunitats autònomes aprovat pel Consell de Política Fiscal i Financera el 7 de novembre de 1986. Acabat el termini de vigència del «període definitiu», el Consell de Política Fiscal i Financera va adoptar, el 20 de gener de 1992, un nou acord sobre el sistema de finançament autòndmic per al període 1992-1996.

L'esmentat acord conté el conjunt de regles per determinar el finançament de les comunitats autònomes via percentatge que rebran les comunitats autònomes durant el proper quinquenni i, a més, un

catàleg de qüestions, l'estudi de les quals s'encomana a una sèrie de grups de treball perquè a finals de 1992 emetin els seus informes i per incorporar les seves recomanacions al sistema de finançament a partir de 1993. Per tant, la Llei que comentem aquí no recull encara els acords i els compromisos plasmats en aquest document aprovat, com hem dit, el 20 de gener de 1992.

No essent l'objecte d'aquestes línies comentar aquest acord, sí que creiem necessari deixar clar que l'acord suposa l'obertura d'una nova etapa en el finançament de les comunitats autònomes, en el sentit que a través seu es pretén solucionar els problemes i les disfuncions del sistema anomenat definitiu

(1987-1991), i també donar resposta a qüestions derivades d'una correcta interpretació i aplicació dels principis d'eficàcia i coordinació administratives derivats de la Constitució i també de la nostra plena integració a la CE.

Efectivament, la coordinació entre les diferents administracions públiques, central i territorials, constitueix una exigència pressupostària de primer ordre que ha de presidir llur actuació durant els propers anys. Per això, la primera part de l'acord és dedicada a la coordinació pressupostària i financera de les administracions central i autonòmiques amb l'objecte d'articular aquelles accions que permetin normalitzar la comptabilitat de totes dues, com a condició prèvia per compartir la disciplina que es deriva de la nostra incorporació a la CE, o sigui, per entrar a la tercera fase de la unió econòmica i monetària europea.

Aquesta coordinació interadministrativa es reforça amb l'establiment d'un sistema de consulta de l'Administració central a l'autonòmica sobre els projectes de lleis estatals reguladores dels tributs cedits, i també per harmonitzar els requisits per a les operacions de crèdit de les comunitats autònomes.

L'acord també mostra el desig d'avançar cap a un grau més gran de corresponsabilitat fiscal.

Un altre dels aspectes fonamentals de l'acord és el nou finançament incondicionat. Efectivament, s'abandona l'antic criteri de divisió de dos grups de comunitats segons que hagin seguit la via de l'article 143 o la del 151, i així el nou enfocament es basa en les necessitats de les comunitats segons les competències que cada comunitat autònoma pugui tenir. També s'augmenta sensiblement la ponderació de la població a l'hora del repartiment del finançament, i s'inclou en el finançament incondicionat les subvencions a la gratuïtat de l'ensenyament.

I després d'aquestes breus consideracions passem a analitzar el que sí que és l'objecte d'aquestes línies: comentar la Llei reguladora dels pressupostos generals de l'Estat per a 1992, on, en el capítol II del títol VII (articles 98 a 102) es regulen i en definitiva es quantifiquen les aportacions de l'Estat a les comunitats autònomes.

2. Règim financer de les comunitats autònomes per a l'exercici de 1992

2.1. Percentatge de participació

L'article 98 regula el percentatge de participació de les comunitats autònomes en els ingressos de l'Estat per al quinquenni 1992-1996, aplicables a partir de l'1 de gener de 1992.

En aquest precepte solament es recullen els percentatges de participació definitius per al pròxim quinquenni per a les comunitats autònomes de Múrcia i Canàries, que són, respectivament, 0,0351237 i 0,5590789. Aquests s'estableixen d'acord amb allò previst als paràgrafs a i b del número 3 de l'article 13 de la LOFCA i a l'apartat 3.3 de l'acord del Consell de Política Fiscal i Financera de 7 de novembre de 1986, pel qual s'aprova el mètode per a l'aplicació del sistema de finançament per a les comunitats autònomes en el període 1987-1991, en què es regulen els supòsits de revisió del percentatge de participació i el procediment per dur-la a terme.

2.2. Participació de les comunitats autònomes en els ingressos de l'Estat

El tema apareix regulat a l'article 99. S'hi estableix que el 95 % dels crèdits destinats al finançament de les comunitats autònomes, dels quals resulta l'aplicació del percentatge definitiu, es faran efectius a les comunitats autònomes per dotzenes parts mensuals.

L'apartat tercer de l'esmentat article 99 estableix el procediment o les regles que han de regir el procediment per a la liquidació definitiva dels ingressos de l'Estat per a l'exercici de 1992, un cop ja liquidats els pressupostos generals de l'Estat per a 1992. Així:

1. Es determinen els índexs d'increment que hagin experimentat els paràmetres següents entre els exercicis 1986 i 1992:

a) La suma de la recaptació líquida pels capítols I i II del pressupost d'ingressos de l'Estat (exclosos els tributs susceptibles de cessió i els que constitueixin recursos de la CE), més la recaptació líquida per cotitzacions a la Seguretat Social i a l'atur.

b) Les despeses equivalents de l'Estat, definides en el «Mètode per a l'aplicació del sistema de finançament de les comunitats autònomes en el període 1987-1991», aprovat en el Consell de Política Fiscal i Financera de 7 de novembre de 1986. S'utilitzaran, a aquest efecte, les xifres que constin a «obligacions reconegudes» en la liquidació dels pressupostos generals de l'Estat de 1986-1992.

c) El PIB al cost dels factors en termes nominals, segons dades proporcionades per l'Institut Nacional d'Estadística.

2. En segon lloc, i igual que en els exercicis anteriors, es calcularà el finançament definitiu que correspon a cada comunitat autònoma en l'exercici 1992 per aplicació de la fórmula dissenyada a l'acord esmentat abans, aprovat el 7 de novembre de 1986, o sigui:

$$FD\ 1992 = PPI_{oj} \cdot ITAE\ 1986 \cdot IEP.$$

3. En tercer lloc, es practicarà la liquidació definitiva de la participació de les comunitats autònomes en els ingressos de l'Estat per a l'exercici de 1992 per la diferència entre el finançament definitiu que resulti per a cada comunitat segons la regla 2 precedent i els lliura-

ments que s'hagin anat fent a compte durant 1992.

L'import de saldo creditor positiu que hi hagi per a cada comunitat autònoma es farà efectiu dins dels 15 dies següents després de l'execució per l'Administració de l'Estat. Si, al contrari, resultés un saldo deutor per a alguna comunitat autònoma, aquest li seria compensat en el primer lliurament a compte que es faci a aquella per la seva «Participació en ingressos de l'Estat per a 1993»; i, si no n'hi hagués prou, es faran en els següents lliuraments a compte, fins a la seva total cancel·lació.

Com en anys anteriors, les comunitats autònomes uniprovincials participaran en els ingressos de l'Estat en els mateixos termes que les diputacions provincials, segons el que és previst a l'article 89 d'aquesta Llei.

2.3. Transferències de serveis a les comunitats autònomes a partir de l'1 de gener de 1992

L'article 101 regula el tema de les possibles noves transferències de serveis que es puguin fer a les comunitats autònomes a partir de l'1 de gener de 1992 i estableix els requisits mínims que han de contenir els reials decrets que aprovin les noves transferències. Així:

a) Data en què la comunitat autònoma ha d'assumir efectivament la gestió del servei transferit.

b) El finançament, expressat en pessetes, de l'exercici 1992, pel que fa a cada concepte del pressupost de despeses de l'esmentat exercici del departament o organisme que transfereix el servei, des que la comunitat autònoma assumeixi la gestió d'aquest servei fins al 31 de desembre de 1992.

c) El finançament, en pessetes de l'exercici de 1992, per cada concepte del pressupost de despeses de l'esmentat

exercici del departament o organisme que transfereix el servei, corresponent al seu cost efectiu anual, l'import del qual ha de ser objecte de consolidació per a exercicis futurs.

2.4. El Fons de Compensació Interterritorial

L'article 102 s'ocupa del Fons de Compensació Interterritorial, el qual, lògicament, es regirà pel que és establert a la Llei 29/1990, de 26 de desembre. El Fons és dotat per un import de 107.419,9 milions de pessetes per a l'exercici de 1992, a través dels crèdits que figuren a la secció 33, quantitat destinada a finançar els projectes que es troben a l'annex a l'esmentada secció. Igualment es dota, a la secció 33, una compensació transitòria per import de 107.234,8 milions de pessetes.

D'altra banda, per a l'exercici corresponent a 1992, el percentatge a què es refereix l'article 2.3 de la Llei reguladora

del Fons de Compensació Interterritorial queda fixat en un 30.69741 per 100.

En el número 4 de l'article 102 s'estableixen quines seran per a l'exercici de 1992 les comunitats autònomes beneficiàries del Fons. Seran: Extremadura, Andalusia, Castella-La Manxa, Galícia, Múrcia, Canàries, Castella i Lleó, València i Astúries.

Cal destacar, per últim, que el nou Acord signat el 20 de gener de 1992 afecta la regulació del FCI, per tal com, per un costat, eleva del 30 al 35 % de la inversió nova la quantia del Fons, i, per un altre costat, estableix un «sòl» absolut al Fons, de manera que tant en el 1992 com en els anys següents d'aplicació de l'acord, el seu import mínim queda fixat en 128.844,9 milions de pessetes. Això suposa alterar la quantia prevista i assenyalada abans a l'article 102 de la Llei de pressupostos que comentem aquí, que ha fixat el seu import en 107.491,9 milions.

Montserrat Peretó

Llei 9/1992, de 30 d'abril, de mediació en assegurances privades (BOE núm. 106, de 2 de maig).

La Llei 9/1992, de 30 d'abril, de mediació en assegurances privades, és la norma que ve a regular les condicions en què s'ha d'ordenar i desenvolupar l'activitat mercantil de mediació que es produeix entre els prenedors de l'assegurança i els assegurats, d'una banda, i les entitats asseguradores autoritzades per exercir l'activitat asseguradora, de l'altra, i tot això en relació amb les assegurances privades. També s'indica que s'inclouen en l'àmbit d'aquesta Llei les activitats portades a terme per aquells qui realitzin la mediació, i que consisteixen en la promoció i l'assessorament en la preparació de la formalització de contractes d'asse-

gurança, com també les tasques relacionades amb la posterior assistència al prenedor de l'assegurança, a l'assegurat o al beneficiari de l'assegurança.

La Llei classifica els mediadors en els contractes d'assegurances en dues categories: agents d'assegurances i corredors d'assegurances. Els primers són aquelles persones físiques o jurídiques que actuen en la subscripció dels contractes d'assegurances en qualitat d'afectes a una entitat asseguradora. Els segons són aquelles persones físiques o jurídiques que exerceixen l'activitat de mediació lliures de vincles que impliquin l'afecció a un o diversos asseguradors.

En examinar el contingut d'aquesta Llei des de la perspectiva de la distribució competencial, cal assenyalar els possibles títols competencials que cal tenir en compte, els quals són:

a) En matèria d'assegurances, els articles 149.1.11 CE i 10.1.4 EAC.

b) Pel que fa a l'exercici de professions titulades i col·legis professionals, els articles 149.1.1.18 i 30 CE; 36 CE; 139 CE i 9.23 EAC.

c) Altres títols competencials estatals que es podrien utilitzar són els recollits a l'article 149.1.6 i 13 CE.

A continuació es farà una referència als preceptes que, des del punt de vista esmentat, plantegen dubtes sobre la seva constitucionalitat.

1. La disposició addicional primera de la llei objecte d'aquest comentari diu:

«Disposición adicional primera. Legislación básica.

»Uno. A efectos de lo dispuesto en el artículo 149.1.11.ª de la Constitución, las disposiciones contenidas en esta Ley tienen la consideración de bases de la ordenación de los seguros privados. Se exceptúa lo dispuesto en el número 4 del artículo 15 y en el número 2 del artículo 16.

»Dos. La competencia de las comunidades autónomas a que se refiere el artículo 39, número 2, de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación de los seguros privados, se entenderá circunscrita, en cuanto a los mediadores de seguros y a los colegios de mediadores de seguros titulados, a aquellos cuyo domicilio y ámbito de operaciones se limiten al territorio de la comunidad.

»Tres. En los supuestos del número anterior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.11.ª de la Constitución, las referencias que se hacen a los órganos de la Administración del Estado se entenderán hechos al órgano competente de la comunidad autónoma, quedando reservadas en todo caso al Estado la

concesión de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad de correduría de seguros y su revocación.»

No resulta fàcil, de manera literal, la interpretació del seu número 1. Només utilitzant un criteri sistemàtic pot arribar-se a la solució següent: que el legislador, en declarar bàsics a efecte del que disposa l'article 149.1.11 CE tot el contingut de la Llei, a excepció del número 4 de l'article 15 i del número 2 de l'article 16, ha establert aquestes excepcions perquè entén que les competències en relació a les matèries que regulen corresponen íntegrament a l'Estat. Tenint en compte aquesta explicació del número 1, com també el que disposa el número 3, se suscita un dubte de constitucionalitat sobre l'incís «...y ámbito de operaciones...» del número 2 i també sobre l'apartat «...quedando reservados en todo caso al Estado la concesión de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad de correduría de seguros» del número 3.

2. Els articles 15 i 18.5 i 19 de la Llei de mediació d'assegurances privades preveuen actes d'execució que atribueixen a la Direcció General d'Assegurances. Així doncs, a la vista dels articles 149.1.11 CE, 10.1.4 EAC i la disposició addicional primera de la Llei comentada, pot arribar-se a la conclusió que la concessió de l'autorització, com també la revocació per exercir l'activitat de corredor d'assegurances, respecte a aquells corredors d'assegurances titulats a qui es refereix l'apartat 2 de la disposició addicional primera a què hem fet esment a l'apartat anterior, hauria de correspondre a la Generalitat de Catalunya, la qual l'atorgarà d'acord amb l'apartat 3 de la disposició addicional esmentada, mitjançant els seus òrgans competents.

3. En alguns dels seus preceptes, la Llei 9/1992, de 30 d'abril, fa referència a un registre, com també a una sèrie d'activitats registrals. En general, pot indicar-se que les anotacions o inscripcions registrals són actes administratius que s'inse- reixen de ple en les facultats executives

de les administracions públiques. Des d'aquest punt de vista, els articles 14.4; 15.4; 18.5; i 19.2 de l'esmentada Llei susciten dubtes pel que fa a la seva constitucionalitat.

Sílvia Grau

Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports de l'Estat i de la marina mercant (BOE núm. 282, de 25 de novembre).

La Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports de l'Estat i de la marina mercant (BOE núm. 282, de 25 de novembre), té dos grans objectius: d'una banda, i en l'àmbit de la gestió portuària, pretén establir el model d'organització i explotació del sistema portuari de titularitat estatal i, d'altra banda, pretén establir el règim jurídic aplicable a la marina mercant.

En relació al primer objectiu, la Llei modifica el sistema de gestió dels ports d'interès general de l'Estat i crea un únic model de gestió portuària que gira entorn de les anomenades autoritats portuàries, ens de dret públic amb autonomia de gestió superior a la dels actuals ports autònoms i amb objectius i procediments de gestió empresarial. Invocant el principi de gestió unitària per a totes les activitats, la Llei concentra en les autoritats portuàries totes les competències i responsabilitats referents a la gestió dels serveis dels ports, tant si es presten a la zona terrestre com a la zona marítima d'aquests.

La Llei també crea l'ens públic ports de l'Estat, amb responsabilitats globals sobre el conjunt del sistema portuari i funcions de *holding* sobre les autoritats portuàries, entre les quals es poden destacar l'assignació de recursos financers, la fixació de directrius i objectius de gestió i la planificació global d'inversions.

Pel que fa al règim econòmic-financer, s'introdueixen variacions respecte la regulació interior: el finançament de l'ens públic ports de l'Estat es produirà a partir dels recursos generats pel conjunt del sistema portuari; les tarifes per serveis portuaris es defineixen com a recursos de dret privat; els cànon per concessions i autoritzacions es defineixen com a preus públics; i es consolida un fons de compensació amb la finalitat de finançar les inversions del conjunt del sistema portuari.

Quant al règim jurídic de la marina mercant, la Llei delimita les competències marítimes de l'Estat i defineix alguns conceptes emprats per la Constitució i els estatuts d'autonomia, com ara els de «marina mercant» o «transport marítim». Però, sens dubte, la finalitat primordial que inspira la regulació estatal en aquest punt és adaptar el sector al Mercat Únic Interior que entrà en vigor l'1 de gener de 1993; és per això que se suprimeixen traves administratives en un intent d'afavorir el principi de llibertat d'empresa, es reorganitza l'administració marítima tant a nivell central com a nivell perifèric i es deroguen un conjunt de lleis prohibides o restrictives de la importació o exportació de vaixells.

Cal destacar igualment la creació per part de la Llei de la societat estatal Sociedad de Salvamento y Seguridad Maríti-

ma, que assumirà la prestació dels serveis de seguretat, salvament marítim i lluita contra la contaminació, com també la d'un registre de vaixells i empreses navals.

La Llei també regula la potestat sancionadora de l'Administració en l'àmbit de la marina civil, deroga la llei penal i disciplinària de la marina mercant i estableix un nou règim d'infraccions i sancions que cerquen preservar la seguretat marítima, regular el tràfic marítim i evitar la contaminació del medi marí.

La Llei s'estructura en un títol preliminar, que recull l'objecte de la Llei i els conceptes bàsics per poder aplicar-la, el títol I («De l'organització portuària de l'Estat»), el títol II («De la gestió del domini públic portuari»), el títol III («De la marina mercant») i el títol IV («Rè-

gim de policia»). Finalment, la Llei conté setze disposicions addicionals, dotze de transitòries, una de derogatòria, tres disposicions finals i un annex on s'especifiquen els ports considerats d'interès general i que, per tant, són competència exclusiva de l'Estat.

En examinar el contingut d'aquesta Llei, des de la perspectiva de la distribució competencial, els possibles títols competencials que cal tenir en compte són: a) En matèria de ports, els articles 148.1.6 CE, 149.1.20 CE, 9.15 EAC i 11.8 EAC. b) En matèria de marina mercant, els articles 149.1.20 CE, 149.1.21 CE i 9.15 EAC. c) Altres títols competencials estatals que es podrien utilitzar són els recollits en els articles 131.1 CE, 9.9 EAC i 25.1 EAC.

Sílvia Grau

Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu (BOE núm. 285, de 27 de novembre; correcció d'errors, BOE núm. 311, de 28 de desembre).

Amb la promulgació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, hom afronta per tercera vegada en la història del Dret administratiu espanyol la regulació del procediment administratiu des d'una perspectiva global.

Va ésser inicialment Gumersindo de Azcárate, qui, en companyia de sis diputats més, va presentar l'any 1889 al Congrés dels Diputats una proposició de Llei que establia les bases a partir de les quals els diferents departaments ministerials haurien de redactar els seus reglaments de procediment administratiu. La proposició de Llei Azcárate va rebre el suport de les cambres legislatives, i es va convertir finalment en la Llei de 18 d'octubre de 1889, per constituir així la primera regulació amb vocació de generalitat del procediment administratiu al nostre país.

Durant més de mig segle, les bases contingudes a la Llei de 1889 van constituir els principis al voltant dels quals s'articularen els diferents procediments d'actuació de l'Administració pública, fins que a l'any 1958 es va aprovar la Llei de procediment administratiu de 1958, que va suposar la introducció al nostre ordenament d'una regulació substantiva i amb rang de llei del procediment administratiu. Aquesta Llei, que va merèixer l'opinió favorable de la pràctica totalitat de la doctrina tant nacional com estrangera, als trenta-quatre anys de la seva aprovació ha estat derogada —parcialment— per la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant LAP).

Les noves tecnologies, la distribució

territorial del poder polític, l'aprofundiment en la transparència de l'actuació administrativa i en les garanties dels ciutadans davant l'Administració, eren alguns dels aspectes que exigien com a mínim una modificació de la Llei pre-constitucional de 1958. Encara que de fet el legislador de 1992 és força més ambiciós i opta per una substitució global de la Llei de 1958 per una norma de nova planta que unifiqui en un text gran part dels aspectes fins ara continguts a dues normes cabdals del dret administratiu: la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat de 1957, i la Llei de procediment administratiu de 1958.

Per aconseguir el seu propòsit el legislador es mou en una permanent contradicció confessada en la mateixa exposició de motius de la LAP: innovació *versus* tècniques tradicionals de gestió administrativa. És prou significatiu en aquest sentit l'apartat III de l'esmentada exposició de motius quan diu que: «...*el cambio que opera la ley es profundo y se percibe a lo largo de todo el articulado, en el que se ha respetado, incluso literalmente los preceptos más consolidados en la técnica de la gestión administrativa*».

Deixant de banda valoracions globals o l'anàlisi crítica de les innovacions que conté, aspectes que de bon tros excedeixen del que es pretén en aquesta modesta recensió, tan sols esmentar, abans d'entrar a descriure els continguts de la Llei 30/1992, els títols competencials que han permès a l'Estat aprovar una llei amb els continguts i l'àmbit d'aplicació de la LAP.

La Llei es justifica en diferents títols competencials continguts tots ells a l'article 149.1.18 de la Constitució: les bases de règim jurídic de les administracions públiques, el procediment administratiu comú i el sistema de responsabilitat de les administracions públiques. És prou conegut el diferent abast que tenen

aquests títols competencials; des de l'esquema bases-desenvolupament, marc en el qual es desenvolupa la matèria règim jurídic de les administracions públiques, fins a l'enteniment que de l'adjectiu «comú» referit al procediment administratiu fa la STC 227/1988, de 29 de novembre, passant per l'amplitud de la paraula «sistema» en relació a la responsabilitat de les administracions públiques.

En relació a les matèries que la Llei regula i atès que són objecte d'un estudi acurat a altres parts d'aquesta *Revista*, només seran objecte de breu esment.

De l'àmbit d'aplicació i els principis generals de la Llei, aquests darrers mera transposició dels principis constitucionals referits a l'Administració pública, destaca la concepció que té la Llei de les administracions públiques a l'efecte de delimitar el seu àmbit d'aplicació.

Del sistema de relacions entre les administracions públiques cal referir-se a les conferències sectorials, atesa la innovació que suposen, i als convenis de col·laboració que són dotats d'una regulació mínima.

En relació als òrgans de les administracions públiques, es poden ressaltar la irrenunciabilitat de la competència —en la línia de l'article 4 de la LAP de 1958—; la comanda de gestió i la delegació de signatura, dues novetats no regulades per la Llei de procediment administratiu de 1958; la minuciosa regulació del règim jurídic dels òrgans col·legiats, i el concepte d'interessat en el procediment administratiu, de força més amplitud que l'establert per la Llei de 1958.

De la regulació de l'activitat de les administracions públiques són dignes d'esment l'ampli reconeixement dels drets dels ciutadans que es relacionen amb l'Administració, la regulació de la utilització de la llengua en els procediments,

la del dret d'accés dels ciutadans als arxius i registres, la responsabilitat en la tramitació dels expedients administratius, la regulació dels actes presumptes i la previsió de la utilització de les tècniques i mitjans electrònics, informàtics i telemàtics en la tramitació dels expedients.

En relació a la regulació de les disposicions i actes administratius cal destacar la introducció de nous supòsits que exigeixen la motivació dels actes administratius, com també les novetats en relació a la tècnica de la notificació dels actes administratius i alguns casos de nul·litat de ple dret.

De la regulació del procediment administratiu destaca la participació dels interessats i alguna novetat en relació a la seva finalització.

Pel que fa a la revisió dels actes per via administrativa varia totalment el règim dels recursos administratius d'alçada i

reposició, que són unificats en un sol «recurs administratiu ordinari», bastant més proper a l'antic recurs d'alçada que al de reposició.

Un aspecte innovador és la regulació de la potestat sancionadora de l'Administració. En relació a aquest tema, la Llei 30/1992 recull els grans principis elaborats pel Tribunal Constitucional en una abundant doctrina i preveu amb un clar esperit garantista els principis del procediment sancionador.

Finalment, la Llei regula la responsabilitat de les administracions públiques i de les seves autoritats i d'altre personal al seu servei, recollint els principis de l'article 106.2 de la Constitució i del derogat article 40 de la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat de 1957.

Xavier Bonet

Llei 34/1992, de 22 de desembre, d'ordenació del sector petroler (BOE núm. 308, de 24 de desembre de 1992).¹

La Llei 34/92 té com a objectiu fonamental la liberalització plena i definitiva de les activitats del sector petroler. En aquest sentit, la pròpia norma declara l'extinció del Monopoli de Petrolis estatal, culminant, així, una sèrie d'etapes de transformació i progressiva adaptació d'aquest sector a les exigències derivades de l'adhesió d'Espanya a les comunitats europees.²

En un principi, el Monopoli de Petrolis, creat per Reial decret-llei de 28 de juny de 1927, gaudia de caràcter absolut i absorbia la totalitat de les activitats petroleres: la importació, les manipulacions industrials, l'emmagatzematge, la distribució i la venda i el transport de cru de petroli i productes petrolífers.³ En el transcurs del temps, moltes activitats s'havien esqueixat del monopoli, arri-

1. Aquesta Llei ha estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat per part del Govern de la Generalitat. El recurs d'inconstitucionalitat núm. 847/1993, es planteja contra la disposició final tercera de l'esmentada Llei (BOE núm. 85, de 9 d'abril de 1993).

2. Etapes importants han estat: la Llei 45/1984, de 17 de desembre, de reordenació del sector petroler; el Reial decret-llei 5/1985, de 12 de desembre, d'adaptació del Monopoli de Petrolis i la Llei 15/1992, de 5 de juny, sobre mesures urgents per a la progressiva adaptació del sector petroler al marc comunitari.

3. L'Administració de l'Estat no gestionava directament els serveis del sector petroler, sinó que va arrendar el monopoli a la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petr leos, S.A. També hi havia alguns serveis que eren prestats per particulars —persones naturals o jurídiques—, seleccionats prèviament per concurs públic.

bant-se fins i tot a la creació de xarxes pròpies de comercialització alienes a aquest. Calia, però, una disposició com la que comentem, ja que, malgrat tot, el rígid marc del Monopoli on s'enquadrava el sector petroler encara subsistia.

La principal conseqüència que es deriva de l'extinció del Monopoli de Petrolis és la substitució de l'antic sistema de concessions administratives pel de la llibertat d'actuacions sormeses a autorització, amb l'objecte de reconèixer el principi de lliure activitat empresarial en el mercat petroler. Paral·lelament, esdevé imprescindible preveure els mecanismes que possibilitin la desaparició progressiva de les situacions jurídicopúbliques nascudes a l'empara del règim monopolístic anterior.

Des d'un punt de vista competencial, l'article 149.1.25 CE atorga a l'Estat la competència (exclusiva) sobre les bases del règim energètic, habilitant-lo, doncs, per establir una normativa general de caràcter bàsic en un dels sectors energètics més importants: el sector petroler. En l'àmbit autonòmic, són dos els títols competencials que l'EAC atribueix a la Generalitat. D'una banda, l'article 9.16, que preveu la competència exclusiva sobre «les instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, quan aquest no surti del seu territori i el seu aprofitament no afecti una altra comunitat autònoma (...) sens perjudici d'allò que estableix el número 25 de l'apartat 1 de l'article 149 CE». D'altra banda, l'article 10.1.5, en establir que «en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució en matèria de règim energètic».

El primer precepte de referència configura una competència de naturalesa exclusiva, tot i que sotmesa a les bases estatals sobre el règim energètic. Es necessita, però, la concurrència de dos límits per a l'operativitat real d'aquesta competència en matèria d'instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia: que el seu aprofitament no afecti una altra província o comunitat autònoma.⁴ Com a competència exclusiva i en virtut de l'article 25.2 EAC, correspondrà a «la Generalitat, segons escaigui,⁵ la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva inclosa la inspecció. Es podria concloure que, en definitiva, es tracta d'una competència exclusiva, inclosa dintre d'un supòsit «atípic» de competències compartides. Més precisions requereix l'article 10.1.5 que en la seva redacció introdueix un condicionament addicional respecte de l'article 9.16 mitjançant l'expressió (...) «i si escau, en els termes que aquella legislació —la legislació bàsica estatal— estableixi (...)». Hom podria pensar que l'encapçalament del precepte estatutari vol introduir un tipus de competència diferent a l'esquema habitual «bases estatals —desenvolupament legislatiu autonòmic—», i, de fet, part de la doctrina⁶ ho ha considerat així, entenent que en aquests casos la Llei estatal bàsica, a més de concretar allò què és bàsic, defineix positivament (reduint-lo) el contingut de la competència autonòmica. Ans al contrari, el Tribunal Constitucional, en una de les seves sentències novelles, ha fet referència expressa a aquesta qüestió en un sentit diferent. Encara que la redacció és ambigua, el Tribunal conclou que certament no hi ha diferència entre una com-

4. En el mateix sentit, *vid* la STC 12/1984, de 2 de febrer.

5. L'incís «segons escaigui» ens remet en el nostre cas a l'observança de les bases estatals sobre el règim energètic, que el mateix precepte estatutari preceptua en el seu text (article 9.16 EAC).

6. Tornos Mas, J.: «Las competencias normativas», a l'obra col·lectiva *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*. Madrid, 1985.

petència atribuïda «con carácter exclusivo, sin perjuicio de la legislación básica que corresponda al Estado (art. 9.16 EAC), y una competencia para legislar y ejecutar que deba hacerse en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca (art. 10.1.5 EAC)».⁷

Cal afegir, però, que en altres resolucions el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat novament sobre aquest tema en la línia del corrent doctrinal esmentat anteriorment, deixant, doncs, la polèmica oberta.⁸ En tot cas, la competència en matèria de règim energètic és una competència compartida d'acord amb la qual correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu de les bases estatals, la potestat reglamentària i l'execució, inclosa la inspecció. Nogensmenys l'activitat legislativa de la Generalitat en el sector petrolier ha estat nul·la, a desgrat d'estar facultada per desenvolupar-la en virtut dels títols competencials esmentats.

Per completar el panorama competencial en què s'emmarca la Llei, hem d'apuntar dues qüestions més. En primer lloc, especificar que les limitacions a la competència autonòmica no solament provenen de les bases estatals, sinó també d'altres títols competencials que intervenen en l'ordenació del sector petrolier i que habiliten diferents tipus d'intervencions de l'Estat: la planificació econòmi-

ca; el comerç exterior i interior; el medi ambient; la indústria; la defensa dels consumidors i els usuaris; la defensa nacional, etc. Segons això, molts aspectes de la Llei esdevenen supòsits de concurrència competencial prevalent, s'haurà d'examinar l'objecte o contingut de la norma, i si aquests elements no són suficients, aplicar les regles de criteri que estableix el Tribunal Constitucional.⁹ En segon lloc, especificar tanmateix que la Llei trenca sovint el concepte formal de les bases i declarar —com veurem més endavant— el caràcter bàsic de la normativa reglamentària que la desenvolupa i d'algunes actuacions simplement executives.¹⁰

Fins a la publicació de la Llei 34/1992, hi havia una gran indefinició pel que feia a la delimitació de les bases estatals en el règim energètic petrolier. En compliment d'una tasca que era necessària i fent realitat un desig que expressà el propi Tribunal Constitucional,¹¹ s'elabora aquesta norma de naturalesa bàsica en la seva totalitat. Aquesta circumstància ens porta a examinar, per bé que molt breument, quin és el contingut de la Llei.

El títol I de la Llei («Disposiciones generales»), d'acord amb l'exposició de motius, declara l'extinció del Monopoli estatal de Petrolis (article 1) i proclama la liberalització de les activitats petrolífe-

7. STC 5/1982, de 8 de febrer.

8. STC 147/1991, de 4 de juliol: l'Estat és competent per elaborar la legislació bàsica i fixar els termes als quals aquesta haurà de sotmetre el desenvolupament i l'execució autonòmica de les bases; en la mesura aquest desenvolupament es produeix per mandat dels propis estatuts d'autonomia, «el Estado puede predeterminar especialmente el ejercicio de esas potestades de desarrollo normativo y ejecución, para asegurar la vinculación de la competencia autonómica a una regulación común que formula el Estado mediante bases» (f. 5); ídem STC 96/1984, de 19 d'octubre, en parlar d'«especial vinculación de las competencias normativas y de ejecución de las comunidades autónomas...» (f. 3).

9. STC 71/1982, de 30 de novembre; 88/1986, d'1 de juliol; 69/1988, de 19 d'abril i 80/1988, de 28 d'abril.

10. A la STC 24/1985, el Tribunal declara que algunes mesures aparentment conjunturals que tenen per objecte la regulació immediata de situacions concretes susceptibles d'alterar el sistema energètic en el seu conjunt, poden gaudir de caràcter bàsic i esgotar-se per elles mateixes (f. 8).

11. STC 24/1985, de 21 de febrer (f. 8).

res; liberalització que no considera incompatible amb una intervenció administrativa de control (article 2). Ben al contrari, aquesta està justificada per l'interès públic innat en l'adequat subministrament de productes petrolífers, tan necessaris pel proveïment energètic del país.

El títol II («*Ordenación del mercado*») regula el règim de comerç exterior de cru i productes petrolífers com a competència exclusiva de l'Estat via article 149.1.10 CE (article 3 i disposició final 3); enumera, com a principal manifestació de la intervenció administrativa de control, les activitats petrolíferes que requereixen autorització administrativa prèvia i els requisits d'atorgament (articles 4, 6, 7 i 8); preveu, també com a competència exclusiva via article 149.1.18 CE, la possibilitat que l'autorització d'activitats d'utilitat pública comporti l'expropiació forçosa dels béns i establiments, necessaris per a l'assoliment de les mateixes (article 5 i disposició final 3); i instaura un règim de preus màxims per a determinats productes quan ho aconsellin raons d'interès general (article 9). Finalment, aquest títol determina quins són els òrgans administratius competents per atorgar les autoritzacions, incloent-hi els de les comunitats autònomes amb competències en matèria de règim energètic i d'instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia (article 10). La disposició final 3 de la Llei atribueix caràcter bàsic a les autoritzacions que enumeren els apartats 1 i 2 de l'article 10 i al·lega els títols competencials 149.1.25 i 149.1.13 CE. En relació amb aquesta qüestió, cal recordar que el Tribunal Constitucional preveu la

possibilitat d'atorgar caràcter bàsic a actuacions executives únicament de forma excepcional, i la Llei ofereix, en aquest sentit, alguns dubtes de caràcter constitucional.¹²

En el títol III («*Garantía del suministro*»), s'exigeix el manteniment en tot moment d'unes existències mínimes de seguretat. Al Govern correspon: determinar-les reglamentàriament, establir la quantitat d'aquestes que té la qualificació d'existències estratègiques (article 11) i, crear, mitjançant real decret, una entitat que controlarà la Constitució, el manteniment i la gestió d'aquestes (article 12). Les previsions legals que preveu aquest títol són mesures emmarcables en la planificació econòmica dels recursos energètics, que pretenen assegurar en tot moment el proveïment de les fonts energètiques petrolíferes (articles 149.1 ap. 4, 13 i 25 CE) i que justifiquen algunes actuacions excepcionals del Govern quan hi ha escassetat d'un subministrament tan vital per a l'economia com el petrolífer (article 14).

El IV i últim títol («*Responsabilidades, infracciones y sanciones*») tipifica les infraccions administratives en què poder incórrer els que duen a terme les activitats relacionades amb el subministrament dels productes petrolífers (article 16), i determina tanmateix les sancions i els terminis de prescripció corresponents (article 17). L'incompliment de la normativa reguladora de les activitats incorporada a la Llei i del seu desenvolupament reglamentari, com també la interrupció injustificada de les activitats, són en línies generals els conductes san-

12. El Tribunal Constitucional exigeix que els actes executius bàsics siguin complement necessari per garantir la finalitat que persegueixen les bases estatals i realment imprescindibles per a l'exercici efectiu d'aquestes (STC 56/1983, de 28 de juny; 57/1983, de 28 de juny; 48/1988, de 22 de març; 147/1991, d'11 de juliol; 135/1992, de 5 d'octubre). Quant a la competència estatal de planificació de l'activitat econòmica (149.1.13 CE), l'alt Tribunal admet previsions d'accions singulars que siguin necessàries per assolir les finalitats proposades dintre de l'ordenació de cada sector (STC 95/1986, de 10 de juliol) i considerades i aplicades com a unitat (STC 179/1985, de 19 de desembre).

cionables. Quant al procediment sancionador, la Llei no en preveu un d'específic sinó que es remet a la normativa general sobre procediment administratiu.¹³ Els òrgans competents per sancionar seran els de l'Administració que és competent per atorgar l'autorització o exercir el control o la inspecció (article 18).

Les disposicions addicionals regulen la transformació del mercat petroler. A tall de resum, s'opta per la conversió automàtica de les concessions en autoritzacions¹⁴ i es preveu l'aplicació de normes del dret privat en relacions que abans tenien naturalesa jurídicopública.

Les disposicions transitòries enumeren la normativa de rang infralegal que es mantindrà vigent mentre no es dictin les

disposicions que desenvolupin la Llei i mentre algunes situacions creades abans de la Llei no s'extingeixin.

Quant a les disposicions finals i concretament la tercera, destacar que els reglaments que declara bàsics¹⁵ ho seran mentre el precepte que els habiliti també ho sigui, i es tracti d'una regulació complementària i indispensable de la llei bàsica.¹⁶ Això no obsta perquè es consideri que la tècnica emprada pateix de certa inseguretat jurídica, ja que no hi ha una definició clara i precisa del marc bàsic; indefinició que limitarà a les comunitats autònomes a l'hora de desenvolupar la normativa bàsica en aquest sector.

M. Àngels Arróniz

Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana (BOE núm. 156, de 30 de juny).

L'origen del Reial decret legislatiu 1/1992 el trobem a la disposició final segona de la llei 8/1990, de 25 de juliol, sobre reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl, atès que autoritzà el Govern de l'Estat perquè, en el termini d'un any des de la seva publicació, aprovés un text refós de les disposicions es-

tats vigents sobre sòl i ordenació urbana. L'executiu estatal, que no tan sols estava autoritzat per refondre, sinó que, a més, podia regularitzar, aclarir i harmonitzar els textos a refondre, no va complir aquest termini, per la qual cosa, la Llei 31/1991, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1992, va

13. La Llei 30/1992, de 27 de novembre, reguladora del procediment administratiu, no preveu un procediment sancionador amb caràcter general, per bé que regula uns principis bàsics del dret sancionador administratiu d'observança obligatòria per a totes les administracions públiques (articles 127 a 138). Les comunitats autònomes podran llavors elaborar (per la via del reglament) un procediment sancionador propi, d'aplicació supletòria en totes aquelles matèries en què tinguin competències i respecte de les quals la normativa sectorial autonòmica no estableixi un procediment sancionador específic. En definitiva, aquesta remissió, de contingut incert, obre tota una polèmica que hauria d'ésser objecte d'un altre estudi.

14. Aquesta mesura es preveu amb ple respecte de les situacions nascudes durant el Monopoli, ja que els concessionaris estan facultats per mantenir els seus drets i obligacions en idèntiques condicions, en la forma en què es regula en la Llei.

15. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha considerat que la qualificació expressa d'una norma estatal com a bàsica és un deure inherent a la funció del legislador estatal (STC 179/1992, de 16 de novembre (f. 3). Deure que tanmateix s'ha de complir quan excepcionalment s'aproven normes bàsiques de caràcter reglamentari (STC 141/1993, de 22 d'abril (f. 4).

16. STC 25/1983, de 7 d'abril; 32/1983, de 28 d'abril; 42/1983, de 20 de maig; 57/1983, de 28 de juny; 144/1985, de 25 d'octubre; 48/1988, de 22 de març i 141/1993, de 22 d'abril.

rehabilitar-lo, a la disposició final cinquena, perquè es dugués a terme la refundició durant el primer semestre de 1992.

La refosa que finalment s'aprovà, amb el text de 26 de juny de 1992, afecta fonamentalment quatre normes jurídiques: el Reial decret 1346/1976, de 9 d'abril, pel qual s'aprovà el text refós de la Llei del sòl; el Reial decret-lei 3/1980, de 14 de març, sobre creació de sòl i agilitació de la gestió urbanística; el Reial decret-lei 16/1981, de 16 d'octubre, d'adaptació de plans generals d'ordenació urbana; i la Llei 8/1990, de 25 de juliol, sobre reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl.

Sistemàticament, el nou text refós introdueix una novetat digna d'esment respecte a la Llei del sòl de 1976: regula, al títol primer, abans de referir-se a les formes que pot revestir el planejament urbanístic, el règim urbanístic de la propietat del sòl. En aquest títol, i després d'unes «disposicions generals», el Reial decret legislatiu regula el règim jurídic del sòl, distingint el del sòl no urbanitzable i urbanitzable no programat d'una banda, i el del sòl urbà i urbanitzable de l'altra.

Aquesta nova sistemàtica, reclamada més o menys explícitament per amplis sectors de la doctrina, permet tenir present, abans d'entrar en els preceptes referents a l'ordenació urbanística dels terrenys i de les construccions, tot el sistema d'adquisició gradual de facultats urbanístiques del dret de propietat.

És precisament aquest sistema d'adquisició de facultats urbanístiques el que introduí al nostre ordenament la Llei 8/1990, cosa que constitueix el contingut nuclear del títol primer. L'adquisició dels drets a urbanitzar, a l'aprofitament urbanístic, a edificar i a l'edificació són regulats en els mateixos termes que a la normativa que es refon.

El títol segon unifica i sistematitza el règim de valoracions establert als títols I i II de la Llei 8/1990, en una regulació que, tot i coincident amb l'anterior, es pot qualificar en conjunt com a més clara.

El títol tercer regula el planejament urbanístic del territori. En aquest títol, juntament amb la tipologia de plans d'ordenació i el seu procediment d'elaboració i aprovació, el text refós regula la delimitació de les àrees de repartiment i l'aprofitament tipus.

En relació amb les classes de plans d'ordenació, el Reial decret legislatiu manté la figura del Pla nacional d'ordenació previst a la Llei de 1976, i els plans directores territorials de coordinació. Dedica una secció al planejament general on regula els plans generals municipals i les normes complementàries i subsidiàries del planejament, i regula així mateix els plans de desenvolupament, parcials i especials, sense oblidar els instruments urbanístics menors com els estudis de detall, els catàlegs i els projectes d'urbanització.

En relació amb l'elaboració i aprovació de plans, no s'introdueixen novetats significatives respecte a la normativa que es refon. Tan sols cal destacar l'article 124, que en relació amb la publicació dels acords d'aprovació definitiva dels instruments de planejament, preveu la publicació dels plans aprovats per silenci administratiu positiu, i acaba així amb les situacions d'incertesa respecte a l'òrgan competent per ordenar la publicació al diari oficial corresponent.

El títol quart té per objecte regular l'execució del planejament. En relació amb aquesta qüestió, es distingeixen els supòsits d'actuació mitjançant unitats d'execució, del d'actuacions assistemàtiques en sol urbà. En relació amb el primer tema, i després d'unes disposicions generals, es regulen els tres sistemes continguts a la Llei del sòl de 1976: com-

pensació, cooperació i expropiació. Cal advertir en relació amb la utilització d'un i altre, que el text refós substitueix la tradicional preferència pels sistemes de compensació i cooperació, per la discrecionalitat més absoluta de l'Administració en l'elecció del sistema.

L'objecte del títol cinquè són les expropiacions urbanístiques i el règim de venda forçosa. Les novetats més significatives del text refós, respecte al règim tradicional, són les que ja va introduir al nostre ordenament la Llei 8/1990; és a dir, les excepcions al dret de reversió de l'article 54 de la Llei d'expropiació forçosa, i alguns supòsits indemnitzatoris del títol sisè.

En relació amb la intervenció administrativa en l'edificació i l'ús del sòl i la disciplina urbanística, el títol setè del Reial decret legislatiu 1/1992 regula els actes subjectes a llicència, el deure de conservació de terrenys, urbanitzacions d'iniciativa particular i edificacions, els supòsits que permeten la declaració de ruïna, els sistemes de protecció de la legalitat urbanística i les parcel·lacions. També són presents en aquest títol les infraccions urbanístiques, amb la seva tipificació, la determinació de les persones responsables, les regles per determinar la quantia de les sancions, i unes referències a la competència i al procediment sancionador.

El títol vuitè fa referència als instruments d'intervenció en el mercat del sòl, i conté les regulacions del patrimoni municipal del sòl, del dret de superfície, i dels drets de tempteig i retracte, que com a novetat respecte al text de 1976, va introduir la Llei 8/1990.

Finalment, el títol novè, sota la rúbrica «Règim jurídic», fa referència al règim de peticions, actes i acords, a l'acció pública en matèria urbanística i a altres accions i recursos en la matèria; i integra

el contingut de la disposició addicional desena de la Llei 8/1990, en relació amb la inscripció de certs actes al Registre de la Propietat.

El text refós conté diverses disposicions addicionals i transitòries, però és sens dubte la disposició final única la que, per la seva importància en relació amb l'aplicació del Reial decret legislatiu, mereix una especial atenció.

Aquesta disposició atorga el caràcter de legislació bàsica, a l'empara dels apartats 1, 8, 13, 18 i 23 de l'article 149.1 de la Constitució, a un conjunt de preceptes del text refós, i també a sis disposicions addicionals i cinc de transitòries. A l'apartat segon, en declara d'aplicació plena, atès el que disposen els apartats 8 i 18 de l'article 149.1 de la Constitució, uns altres i, finalment, l'apartat tercer atorga caràcter supletori, per defecte de regulació específica per les comunitats autònomes, a uns altres.

Evidentment no pot ser objecte d'aquestes planes, que tan sols pretenen donar notícia del contingut del nou text refós, l'anàlisi acurada dels seus aspectes competencials, però el que sí que pot ser oportú és apuntar, tan sols, el problema que sens dubte en plantejarà l'aplicació a les comunitats autònomes que, com ara Catalunya, han assumit competències en matèria d'ordenació del territori i d'urbanisme, i que tenen ja una normativa urbanística aprovada pels parlaments respectius. Tenint en compte l'abast que es pretén atorgar al Reial decret legislatiu 1/1992, i coneixent el precedent de la Llei 8/1990, que va ser objecte de diverses impugnacions davant el Tribunal Constitucional, no està gens clar que sigui pacífica l'aplicació del nou text refós arreu de l'Estat espanyol.

Xavier Bonet

1.2. ADMINISTRACIÓ DE L'ESTAT

A cura de Joan Manuel Trayter

Reial decret 671/92, de 2 de juliol, sobre inversions estrangeres a l'Estat espanyol (BOE 160, de 4 de juliol).

Acomplint el que disposa la Directiva 88/361/CE, i d'acord amb el que estableix l'art. 2 de la Llei 40/79, de 10 de desembre, sobre règim jurídic del control de canvis, es despleguen les disposicions que estableixen la llibertat de moviments de capitals a la Comunitat.

El règim general citat únicament s'exceptua en les inversions estrangeres no comunitàries en els sectors amb una regulació especial i les efectuades per ens públics diferents dels estats de la Comunitat Europea que se sotmetin al règim d'autorització administrativa prèvia, com també les inversions provinents de països no comunitaris. De la mateixa manera s'estableix el procediment administratiu i els tràmits que cal seguir per realitzar les inversions indicades.

Reial decret 672/92, de 2 de juliol, sobre inversions espanyoles a l'exterior (BOE 160, de 4 de juliol).

D'acord amb les normes citades anteriorment, la disposició present amplia els supòsits de liberalització en els quals no s'exigeix cap tipus d'autorització ni de control administratiu per a les inversions de ciutadans espanyols a l'exterior. En aquesta línia, se simplifiquen els tràmits davant de la

Direcció General de Transaccions Exteriors i, en general, respecte a tots els procediments administratius sobre la matèria.

Reial decret 1112/92, de 18 de setembre, pel qual es modifica parcialment el Reglament general per al desplegament i execució de la Llei 22/88, de 28 de juliol, de costes, aprovat per Reial decret 1471/89, d'1 de desembre (BOE 240, de 6 d'octubre).

Aquest Reial decret aconsegueix el que disposen les sentències del Tribunal Constitucional 149/91, de 4 de juliol, i 198/91, de 17 d'octubre, corresponents als recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la Llei de costes —al qual respon la primera Sentència— i contra el conflicte positiu de competència interposat contra el seu reglament —al qual respon la segona. Des d'aquest punt de vista, l'exposició de motius indica que la modificació del Reglament té per objecte adequar-lo al règim competencial que, per a l'Administració de l'Estat, es deriva d'aquestes sentències, respectant la competència de les comunitats autònomes sobre l'espai litoral.

En concret, es regula l'articulació de les competències de les administracions públiques quan concorren sobre el mateix espai físic litoral les facultats de l'Estat, de les comunitats autòno-

mes i també de les administracions locals i s'intenta que els mecanismes de cooperació siguin eficaços i viables.

Reial decret 1180/92, de 2 d'octubre, pel qual es crea el Centre per a la Innovació i el Desenvolupament de l'Educació a Distància (BOE 252, de 20 d'octubre).

Reial decret 1080/92, d'11 de setembre, pel qual s'aprova el procediment que cal seguir davant dels òrgans de competència de la defensa de la competència en concentracions econòmiques, la forma i el contingut de la notificació voluntària (BOE 258, de 27 d'octubre).

Reial decret 1147/92, de 25 de setembre, pel qual s'estableix un ajut especial d'ajuts per facilitar als arrendataris de finques rústiques, inclosos en la Llei 1/92, de 10 de febrer, d'arrendaments rústics històrics i de l'exercici del dret d'accés a la propietat (BOE 261, de 30 d'octubre).

El Reial decret citat desplega la Llei d'arrendaments rústics tenint en compte el que disposa el Reglament de la CEE 2328/91, del Consell, de 15 de juliol de 1991, relatiu a la millora de l'eficàcia de les estructures agràries en relació amb els ajuts per a l'adquisició de terres sempre que es concedixin d'acord amb els articles del tractat que es refereixen a la lliure competència.

Reial decret 981/92, de 31 de juliol, pel qual s'aproven diversos jutjats quant a les competències dels metges forenses (BOE 228, de 22 de setembre).

El Reial decret present compleix la Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem de 17 d'octubre de 1991 que estima en part el recurs conten-

ciós administratiu i anul·la el Reial decret 722/88, d'1 de juliol, pel qual s'agrupaven diversos jutjats, quant als serveis que realitzen, amb un únic metge forense.

Es procedeix a una nova agrupació dels tribunals superiors, jutjats d'Instrucció de primera instància, vigilància penitenciària i jutjats centrals, audiències nacionals, etc., allistats a l'annex i es deixa sense efectes les agrupacions establertes en el decret anul·lat.

L'annex conté les agrupacions del forense que corresponen a cada tribunal superior de justícia i, especialment, les del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

Reial decret 1079/92, d'11 de setembre, de desenvolupament de l'art. 21 de la Llei 24/88, de 28 de juliol, relativa a la compensació econòmica a favor dels membres del Consell de la Comissió Nacional del Mercat de Valors (BOE 237, de 2 d'octubre).

Reial decret 1315/92, de 30 d'octubre, pel qual es modifica parcialment el Reglament de domini públic hidràulic, que desplega alguns títols de la Llei 29/85, de 2 d'agost, d'aigües, aprovat pel Reial decret 849/86, d'11 d'abril (BOE 288, d'1 de desembre).

La modificació té com a objectiu principal la inclusió en el Reglament d'aspectes de la Directiva del Consell 80/68/CEE, de 17 de desembre, relatiu a determinades qüestions sobre protecció de les aigües subterrànies que no havien estat aclarides en el text del Reglament anterior. En concret, les modificacions tracten diverses formes d'abocaments, l'exigència d'un major rigor en els estudis d'avaluació de les condicions hidro-geològiques de la zona afectada per aquests aboca-

ments, el tractament diferenciat de les autoritzacions d'abocaments contaminants directes i indirectes i dels seus requisits, com també la regulació específica de les autoritzacions per recàrregues habituals, abocaments en aigües transfrontereres i abocaments per reinserció en la mateixa capa.

Finalment s'adequa el cànon d'abocaments d'acord amb les disposicions del títol 4t del Reglament de domini públic hidràulic.

Traspassos

Reial decret 991/92, de 31 de juliol, sobre ampliació dels mitjans personals adscrits a les funcions i serveis de l'Inerso traspassats a la Comunitat Autònoma d'Andalusia (BOE 211, de 2 de setembre).

Reial decret 993/92, de 31 de juliol, sobre traspassos a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears 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 amb els transports per carretera i per cable (BOE 211, de 2 de setembre).

Convenis

Resolució de 24 de setembre de 1992 per la qual es fa públic el conveni subscrit per la Generalitat de Catalunya i el Ministeri de Sanitat i Consum en matèria de fàrmaco-vigilància (BOE 149, de 22 de juny de 1992).

1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3.1. SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Manuel Gerpe Landín

Sentència 117/1992, de 16 de setembre. Conflicte positiu de competència 793/1987, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, en relació als arts. 3 i 7 de l'Ordre de 29 de gener de 1987, del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, que regula, en aplicació dels reglaments 1723 i 2191/1981 CE, les ajudes per a la compra de mantega per a institucions i col·lectivitats sense fins lucratius.

Ponent:

Fernando García-Mon y González-Regueral

Vor particular:

Julio D. González Campos

Es tracta d'un conflicte relacionat amb l'aplicació de Dret comunitari on l'Estat es reserva funcions executives en matèria d'agricultura i ramaderia, en els termes del Reglament 2191/1981 CE.

Dos són els preceptes de l'Ordre ministerial impugnada que es consideren vulneradors de competències autonòmiques, malgrat la rectificació a què van ser sotmesos després de requeriment per part de la Generalitat. Es tracta dels arts. 3 i 7, després que el Govern estatal acceptés deixar sense efectes per a Catalunya l'art. 4. L'art. 3 de l'Ordre estableix que l'autorització d'ajuda als subministradors que no operin únicament a Catalunya correspondrà al *Servicio Nacional de Productos Agrícolas* (en endavant SENPA). A requeriment de la Generalitat es va modificar aquest article, de manera que els subministradors que operin exclusivament a Catalunya s'adreçaran a l'Administració

catalana. L'art. 7 regula la recepció de sol·licituds de pagament, i es va modificar igualment de manera que l'Administració de la Generalitat sigui competent en els casos de sol·licituds de subministradors que operin exclusivament a Catalunya.

El lletrat de la Generalitat comença recordant la doctrina reiterada del Tribunal referida a la no modificació en la distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes quan s'executa Dret comunitari. Catalunya disposa de competència exclusiva en matèria d'agricultura i ramaderia (art. 12.1.4 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya), d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general. La concessió d'ajudes prefixades per la CE, amb càrrec al Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola (FEOGA) és una simple funció executiva que no pot integrar-se en la competència estatal de bases i ordenació general de l'economia. Per tant, l'autorització prèvia, la recepció de sol·licituds i el pagament de les ajudes corresponen a la Generalitat quan es tracti de subministraments a institucions ubicades a Catalunya, independentment que els subministradors radiquin a Catalunya.

Per l'advocat de l'Estat és lògic reconduir l'activitat executiva autonòmica als supòsits en els quals el procés de venda es realitza íntegrament en una comunitat autònoma, ja que d'aquesta manera no hi ha interessos supraterritorials implicats. A més, la centralització del pagament de l'ajuda representa la garantia del compliment de l'obligació internacional que preveu l'article 93 CE.

El Tribunal comença reiterant que l'execució del Dret comunitari correspon a qui materialment disposi de la competència. En aquest cas l'art. 12.1.4 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya atribueix a la comunitat autònoma la competència «exclusiva» en matèria d'agricultura i ramaderia, si bé d'acord amb l'ordenació general de l'economia (entre d'altres límits). Basant-se en l'art. 149.1.13 CE s'admet que l'Estat dicti no només una regulació bàsica, sinó també excepcionalment tot un seguit de mesures concretes, necessàries per obtenir els fins previstos. Per tant, si bé les activitats de gestió administrativa corresponen, per regla general, a les comunitats autònomes, s'admet la gestió centralitzada en tres supòsits: quan sigui imprescindible per assegurar la plena eficàcia de les ajudes; quan permeti garantir la igualtat en l'obtenció i gaudiment per part de potencials destinataris en tot el territori nacional, i, finalment, quan serveixi per evitar que se sobrepassi la quantia global de fons destinats als ajuts. Aquest esquema és traslladable a la gestió dels ajuts que provenen del FEOGA i es consignen en els pressupostos generals de l'Estat.

En primer lloc el Tribunal decideix la competència per autoritzar l'ajuda als subministradors que no operen únicament a Catalunya. Aquesta autorització ha de ser general i prèvia, i permetre als subministradors la venda subvencionada, sempre que no es retiri l'habilitació per incompliment del reglament CE. Les co-

munitats autònomes no estan en disposició d'assumir aquesta competència, ja que caldrien permisos en cada una d'elles i, a més, els controls, que són obligatoris d'acord amb l'art. 1.4.b del Reglament 2191/1981 CE, no podrien ser duts a terme per una única comunitat autònoma sense superar el seu límit territorial. Per tant, l'art. 3 no envaeix competències autonòmiques.

El segon punt que s'estudia és la competència per rebre, tramitar i resoldre les sol·licituds d'ajuts dels subministradors autoritzats que no operin únicament a Catalunya. La demanda va acompanyada d'un bo on consta el compromís del subministrador d'actuar d'acord amb el reglament i es certifica la compra per part del destinatari. La recepció i la tramitació, a diferència de l'autorització prèvia, té lloc separatament per cada operació de compra o subministrament a un mateix destinatari durant la vigència del bo. En aquestes condicions, cap raó d'eficàcia, de garantia de la igualtat ni tampoc de respecte al límit màxim d'ajuts —inexistent— no justifica la centralització de la gestió.

Finalment, d'acord amb la STC 79/1992, només quan correspongui a un organisme centralitzat la resolució dels expedients de sol·licitud resulta justificat el pagament unificat. Aquesta competència no correspon, doncs, d'acord amb el que s'ha dit, a l'Estat.

En conseqüència, l'art. 3 de l'Ordre no envaeix competències, però, en canvi, és la Generalitat qui ha de rebre i tramitar les sol·licituds, com també atorgar el pagaments dels ajuts.

Vot particular:

Julio D. González Campos

Discrepa el magistrat amb l'argumentació i les conclusions relatives a l'art. 3, és a dir l'autorització prèvia a subminis-

tradors que operin en més d'una comunitat. En efecte, considera que no és imprescindible la gestió centralitzada per raons d'eficàcia, ja que si fos competent la comunitat on tingui la seu social o principal establiment el subministrador

no caldrien altres autoritzacions per part d'altres comunitats autònomes. Seria aquesta la que realitzaria els controls obligatoris de l'art. 1.4.b del Reglament 2191/1981 CE.

Antoni Roig

Sentència 119/1992, de 18 de setembre. Qüestió d'inconstitucionalitat en relació amb l'art. 10.1 i 2 de la Llei 39/1981, de 28 d'octubre, reguladora de l'ús de la bandera nacional i d'altres banderes i ensenyes.

Ponent:

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

La qüestió és presentada per l'Audiència Provincial de València. El dubte recau sobre la possible vulneració de la reserva de llei orgànica, com també sobre la impossibilitat d'estendre la protecció penal als símbols de les comunitats autònomes.

El fiscal general de l'Estat comparteix aquests arguments, mentre que per a l'advocat de l'Estat es tracta d'un supòsit de remissió normativa a l'art. 123 del Codi penal.

El Tribunal distingeix entre l'apt. 1 i l'apt. 2 de l'art. 10 de la Llei qüestionada. Al primer, no es troba cap mandat jurídic concret, ja que diu que els ultratges i ofenses a la bandera d'Espanya i d'altres es castigaran segons allò disposat a les lleis, per la qual cosa el Tribunal considera que cal desestimar la qüestió en aquest punt, per ser una modalitat de remissió normativa irrellevant des de la perspectiva penal.

En canvi, l'apartat segon sí que estableix un mandat, ja que afirma que les infraccions d'allò previst a la Llei es con-

sideraran dins del que estableix l'art. 123 del Codi penal i, si escau, de l'art. 316 del Codi de justícia militar, sens perjudici de les sancions administratives corresponents. El Tribunal entén que es tracta d'una ampliació del tipus penal, *«ampliando tanto el tipo de conductas como el objeto mismo de la protección penal: dicho con otras palabras, en vez de acudir a la vía directa de la reforma del Código Penal, el precepto opera una modificación de aquél, que sin integrarse en su texto, lo corrige a través de la remisión que la Ley cuestionada incluye»* (f.j.2).

A partir d'aquesta idea de *«reforma por remisión de un precepto del Código Penal que impone una pena privativa de libertad»*, el Tribunal exigeix la Llei orgànica i a més posa en dubte la predeterminació normativa del tipus penal, atesa la vaguetat de la Llei, que no permet preveure amb la necessària seguretat les conductes constitutives de la infracció penal ni defineix quins són els símbols o emblemes de l'Estat, per la qual cosa estima la qüestió pel que fa a aquest apartat segon de l'art. 10 de la Llei.

Joan Lluís Pérez Francesch

Sentència 120/1992, de 21 de setembre. Conflicte positiu de competència 386/1986, promogut per la Generalitat de Catalunya en relació amb el Reial decret 2253/1985, de 22 de maig, sobre especialització en dret foral com a mèrit preferent per al nomenament de notaris en determinades comunitats autònomes.

Ponent:

José Gabaldón López

El Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya (la Junta de Galícia també havia presentat un conflicte, però finalment va desistir), impugna el Reial decret basant-se en tres motius:

a) Vulneració de la competència exclusiva que l'art. 9.2 EAC assigna a la Generalitat de Catalunya en matèria de «conservació, modificació i desenvolupament del Dret civil català», ja que els notaris tenen funcions en la creació, conservació i desenvolupament del Dret positiu.

b) Vulneració de la competència que l'art. 24.1 EAC atorga a la Generalitat de Catalunya per nomenar els notaris «de conformitat amb les Lleis de l'Estat».

c) Vulneració del contingut material de l'art. 24.1 EAC, que estableix que per a la provisió de les notaries radicades a Catalunya «serà mèrit preferent l'especialització en dret català», en tant que el Reial decret només té en compte l'especialització en dret *civil* català, i aquesta especialització no actua preferentment a qualsevol altra consideració.

Enfront d'aquestes al·legacions, el Tribunal decideix en el sentit següent:

a) El títol competencial rellevant és el relatiu a la matèria notarial, perquè el Reial decret impugnat no és una norma directament orientada a la conservació i desenvolupament del dret civil català, sinó que el seu objecte és la regulació d'un cert mèrit als concursos per a la provisió de notaries (el qual forma part de l'estatut professional dels notaris), com també la seva intervenció en la formulació dels instruments públics.

b) La competència per legislar (per llei i reglament) sobre la matèria notarial correspon a l'Estat en virtut dels art. 149.1.8 CE (ordenació dels registres i instruments públics) i 149.3 CE (clàusula residual), mentre que l'art. 24.1 EAC només atribueix competència a la Generalitat sobre el nomenament dels notaris «de conformitat amb les lleis de l'Estat».

c) La possible disconformitat del contingut del Reial decret amb el precepte de l'art. 24.1 EAC que estableix que «en aquests concursos i oposicions, serà mèrit preferent l'especialització en dret català», no és una pretensió que s'hagi de jutjar en un conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional.

Jordi Freixes

Sentència 121/1992, de 28 de setembre. Recurs d'inconstitucionalitat 361/1987, promogut pel Govern estatal contra diversos preceptes de la llei 6/1986, de 15 de desembre, de la Generalitat Valenciana, sobre arrendaments històrics valencians.

Ponent:

Miguel Rodríguez-Piñero

Vots particulars:

Carlos de la Vega Benazas

José Gabaldón López

L'argumentació de l'advocat de l'Estat se centra en l'art. 149.1.8 CE, que reserva a l'Estat competència exclusiva en matèria de legislació civil «*sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las*

Comunidades autónomas de los Derechos civiles, forales o especiales allí donde existan». D'altra banda, l'art. 31.2 EACV ha de ser interpretat tenint present que el Dret civil valencià no disposa actualment de cap norma escrita, i no pot ser considerada altra font que aquella de caràcter consuetudinari. Certament, la Comunitat valenciana té competència per codificar aquest costum en una norma escrita, però sense que es tradueixi en una alteració de la jerarquia de fonts entre costum i llei. Així mateix, aquest pretès costum té arrels històriques imprecises, i no és vigent actualment. Finalment destaca que la regulació autonòmica entra en contradicció amb la Llei 83/1980, de 31 de desembre.

Per la seva part, el lletrat cap del Gabinet Jurídic de la Generalitat valenciana exposa que la competència autonòmica inclou la modificació i desenvolupament del Dret civil propi, en aquest cas l'arrendament històric valencià. Certament reconeix que no existeix una compilació pre-constitucional de Dret civil valencià i s'ha de referir únicament a fonts consuetudinàries. El lletrat passa a demostrar la vigència de l'esmentat costum a partir de documentació científica i històrica, i finalment entra a determinar les característiques pròpies de la figura.

El Tribunal, abans d'estudiar els articles impugnats, resol sobre l'abast de la competència autonòmica per regular els arrendaments històrics valencians. Com ha admès l'advocat de l'Estat, existeix una competència autonòmica per regular els usos preexistents. És més, el Dret consuetudinari valencià canvia de naturalesa, ja que esdevé Dret legislat d'aplicació preferent en el seu àmbit propi. Ara bé, l'existència d'un especial règim consuetudinari és un pressupòsit d'exercici de la competència autonòmica. En aquest cas, la documentació aportada permet afirmar l'existència d'un arrendament

històric. La Llei s'aplicarà a determinats contractes històrics en funció de les regles a les quals es van veure sotmesos. Ja que el pressupòsit de validesa constitucional de la Llei coincideix exactament amb les seves condicions d'aplicabilitat cas per cas, correspondrà als òrgans jurisdiccionals competents resoldre en cada procés si es tracta d'un supòsit aplicable.

Els articles impugnats són el 9, el 2.2, l'últim incís del 3.2 i la disposició transitòria.

A l'art. 9 l'advocat de l'Estat aprecia una contradicció entre les previsions relatives a successió *mortis causa* i cessió *inter vivos* i les regles successòries estatals. El Tribunal no aprecia vulneració del règim competencial, ja que l'article esmentat només serà aplicable en la mesura en què reiteri normes consuetudinàries, la qual cosa haurà de ser constatada i provada davant els Tribunals.

Els art. 2.2 i 3.2, últim incís, són declarats inconstitucionals, ja que no estableixen una particularitat en l'ordenació del procés, cosa que permet l'art. 149.1.6 CE, sinó una regla de competència jurisdiccional que correspon en exclusiva al legislador estatal.

Finalment, el Tribunal declara la constitucionalitat de la disposició transitòria impugnada, ja que suposa l'aplicació preferent de la llei autonòmica.

Així doncs, són declarats inconstitucionals els art. 2.2 i 3.2, últim incís.

Vot particular:

Carlos de la Vega Benayas

L'esmentat magistrat considera que caldria haver ampliat la declaració d'inconstitucionalitat als altres preceptes impugnats per invasió de la competència estatal de legislació sobre les bases de les obligacions contractuals (149.1.8 CE).

Vot particular:

José Gabaldón López

També considera aquest magistrat que caldria haver ampliat la declaració d'inconstitucionalitat als altres preceptes impugnats. En primer lloc, la Llei valenciana ha realitzat una mutació en el sistema

de fonts, cosa que va més enllà de la conservació, modificació o desenvolupament del dret existent. En segon lloc, la intervenció de l'Administració en el procés de reconeixement de l'existència del contracte suposa una vulneració dels art. 117.1, 117.3, 24.1 i 24.2 CE.

Antoni Roig

Sentència 133/1992, de 2 d'octubre. Conflicte positiu de competència 785/1985, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya en relació a diversos preceptes de l'Ordre del Ministeri de Sanitat i Consum, de 29 de març de 1985, per la qual s'estableixen normes per a la concessió, durant el 1985, de subvencions a les associacions de consumidors

Ponent:

Eugenio Díaz Eimil

El representant del Consell Executiu al·lega en primer lloc que l'Ordre de 18 de febrer de 1985 vulnera el principi d'autonomia financera garantit per l'art. 156 CE. D'altra banda, considera que es produeix també una invasió competencial en matèria exclusiva de la Generalitat, com és defensa del consumidor i de l'usuari (12.1.5 EAC). Per la seva part, l'advocat de l'Estat considera que la competència catalana exclusiva d'ordenació i gestió de la defensa del consumidor no impedeix la previsió de subvencions en els pressupostos generals a associacions de consumidors en el territori de Catalunya, com també la seva regulació posterior per l'Ordre impugnada. D'altra banda, argumenta que la norma objecte del procés, limitada temporalment a l'any 1985, ha esgotat els seus efectes. Finalment, menciona la STC 96/1990, on es declara la constitucionalitat de l'art. 78 de la Llei 50/1984, que dona cobertura a l'Ordre impugnada.

El Tribunal desestima, abans d'entrar en el fons, l'objecció processal. En efecte, considera que malgrat la falta de vigència

de la norma pot ser necessària una decisió sobre «l'objecte mediat» del conflicte, és a dir, un pronunciament general sobre la titularitat competencial. Entrant ja en el fons, el Tribunal reprèn la STC 96/1990, al·legada per l'advocat de l'Estat, per defensar que caldrà analitzar la normativa general estatal per a cada tipus de subvenció per tal de determinar si existeix habilitació competencial suficient pel condicionament que es produeix en la gestió d'aquestes per part de les comunitats autònomes.

En aquest cas, malgrat que la defensa del consumidor i de l'usuari és una matèria de contingut pluridisciplinari, la submatèria referida a les associacions de consumidors és competència exclusiva de la Generalitat. Tanmateix, l'Estat no es veu desaperat per assignar part dels seus fons a matèries sobre les quals la comunitat autònoma disposa de competència exclusiva, però sí, en canvi, es veu limitat a determinar la destinació de les partides de manera genèrica o global, per sectors o subsectors sencers d'activitat. La STC 13/1992, afegia, a més, que aquestes partides havien de consignarse, a ser possible, en els pressupostos generals de l'Estat com a transferències corrents o de

capital a les comunitats autònomes, quedant així territorialitzades. En aquest cas, tant les circumstàncies en les quals no poden incórrer les associacions de consumidors per obtenir les subvencions, com la determinació de les finalitats específiques a les quals cal destinar les subvencions, com els criteris de repartiment i, també finalment, el procediment per obtenir-les envaeixen la competència exclusiva de la Generalitat sobre associacions de consumidors en el territori de Catalunya. El Tribunal només salva de la inconstitucionalitat l'obligació d'inscripció de les associacions de consumidors i usuaris en el cens que, a l'efecte, estableixi l'Institut Nacional de Consum.

Cal fer una última menció quant als

efectes de la Sentència. El Tribunal es limita a declarar que la Generalitat és la titular de la competència de la concessió de subvencions a associacions de consumidors i usuaris a Catalunya, però no s'anul·len els preceptes de l'Ordre ni les subvencions concedides, ja que l'exercici econòmic és clos i ha esgotat els seus efectes, i podria suposar perjudicis per a les associacions de consumidors que haguessin gaudit de subvencions.

En conseqüència, es declara que el primer incís del núm. 1 de l'Ordre no envaeix competència autonòmica; i el segon incís del núm. 1 i els núm. 3, 4, 5, 6 i 7 de l'Ordre envaeixen competència autonòmica.

Antoni Roig

Sentència 134/1992, de 5 d'octubre, dictada en el conflicte positiu de competències promogut pel Govern de l'Estat contra el Decret 55/1985, de 4 de juliol, del Consell de Govern de Cantàbria, sobre cooperatives de crèdit.

L'objecte de la controvèrsia està constituït per un decret de la Comunitat cantàbriga, regulador de diversos aspectes de les cooperatives de crèdit. El Decret defineix la categoria de cooperatives de crèdit, atribueix a la Comunitat Autònoma potestats d'inscripció en els respectius registres, com també potestats d'inspecció, sancionadora i d'intervenció en favor dels òrgans autonòmics.

Enfront de l'esmentada disposició, l'advocat de l'Estat assenyala dos motius d'impugnació: un de caràcter global, per considerar que la Comunitat Autònoma cantàbriga no disposa de cap títol competencial propi que li permeti dictar normes sobre la matèria regulada en el Decret, i un altre motiu de caràcter particular, per considerar que, en qualsevol cas, les funcions sobre les cooperatives de crèdit regulades en la disposició impugnada són sempre competència de l'Estat.

Respecte al primer motiu, el conflicte es fonamenta en què les cooperatives de crèdit presenten una vessant laboral i mercantil, pel que fa als aspectes organitzatius, i una vessant d'ordenació del crèdit, en el seu aspecte funcional. Per consegüent, la regulació sobre les cooperatives de crèdit feta per la Comunitat de Cantàbria excedeix el seu àmbit competencial, atès que l'art. 148 CE no inclou entre les competències assumibles per les comunitats autònomes de segon grau les referides a treball, relacions mercantils ni ordenació del crèdit.

El Tribunal Constitucional rebutja aquesta argumentació d'incompetència global per considerar que, juntament amb els aspectes laborals, mercantils i d'ordenació del crèdit, les institucions de crèdit cooperatiu, públic i territorial, com també les caixes d'estalvis, tenen una dimensió de gran importància respecte a la planificació i

ordenació de l'activitat econòmica regional i una dimensió social innegable, que atorga a aquestes institucions una especificitat que despassa el títol referent a l'ordenació del crèdit.

Aquests aspectes s'insereixen plenament en les competències assumides per la Comunitat de Cantàbria respecte de les «institucions de crèdit corporatiu i públic i territorial i de les caixes d'estalvis» (art. 28.2 EA Cant), competències que, si s'acceptés la interpretació sostinguda per l'advocat de l'Estat, restarien buides de contingut. Així mateix, aquesta competència específica, legitimada per l'art. 148.1.13 CE, es relacionaria estretament amb les competències que l'Estatut de Cantàbria atribueix a aquesta Comunitat respecte al «foment del desenvolupament econòmic» (art. 22.1 EA Cant); «Planificació de l'activitat econòmica» (art. 28.1 EA Cant) i «sector públic econòmic» (art. 28.3 EA Cant.).

En conseqüència, de la interrelació d'aquests preceptes constitucionals i estatutaris, conclou el Tribunal Constitucional que no existeix vici d'incompetència global i que la Comunitat Autònoma de Cantàbria, malgrat haver accedit a l'autonomia per la via de l'art. 143 CE, deté títols competencials suficients per dictar regulacions en matèria de cooperatives de crèdit.

Qüestió diferent serà l'abast i contingut concret d'aquestes regulacions, que en tot cas hauran de respectar les normes d'atribució competencial en favor de l'Estat.

El judici de la constitucionalitat dels preceptes específics impugnats incorpora els paràmetres derivats de la normativa bàsica estatal dictada amb posterioritat al plantejament del conflicte i, en virtut d'aquesta anàlisi, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalitat de determinats preceptes específics continguts en el Decret autonòmic.

Aquest és el cas de l'art. 2, en el qual es defineixen les cooperatives de crèdit. Considera l'alt Tribunal que el concepte de «cooperatives de crèdit» és un aspecte essencial de l'ordenació del crèdit atribuïda a la competència de l'Estat. Per tant, la normativa autonòmica s'ha de sotmetre en aquest punt a les determinacions de la legislació estatal contingudes, en relació amb aquesta matèria, a la Llei 13/1989, dictada amb posterioritat al plantejament del conflicte.

Igualment succeeix amb l'article 3.2 del Decret impugnat, que atribueix l'autorització per a la creació de cooperatives de crèdit al Consell de Govern de Cantàbria. La contradicció d'aquesta disposició amb la continguda a l'art. 5.1 de la Llei estatal —que estableix l'autorització preceptiva del Ministeri d'Economia i Hisenda per a la creació de cooperatives de crèdit— determina la declaració d'inconstitucionalitat del precepte controvertit.

En el mateix sentit, s'anul·len les previsions dels art. 7 i 8 del Decret esmentat, per considerar que amb ells s'envaeixen aspectes bàsics de la competència estatal en matèria d'ordenació del crèdit, els quals han quedar substantivament regulats en sengles disposicions de l'Estat posteriors al plantejament del conflicte.

El primer d'aquests articles es refereix a les facultats d'intervenció en els òrgans rectors de les entitats de crèdit en supòsits excepcionals o de funcionament anormal. Segons el Decret autonòmic, correspondria al Consell de Govern de la Comunitat la designació de la persona o persones que substituïssin els òrgans rectors, mentre que, segons la legislació estatal posterior, aquesta facultat ha de ser exercida pel Banc d'Espanya. Atenent la incidència que aquesta intervenció té sobre l'ordenació del crèdit i sobre la coordinació de la planificació econòmica general entén el Tribunal Constitucional

que la regulació càntabra resta fora de l'àmbit competencial de la Comunitat.

Idèntica conclusió es produeix respecte de l'art. 8, regulador de la declaració de desqualificació de les cooperatives o, el que és el mateix, de la revocació de l'autorització atribuïda a la Conselleria d'Economia de la Comunitat. Aquesta atribució —que segons la legislació estatal comporta l'exercici d'una facultat sancionadora molt greu— excedeix, per aquest motiu, les competències autonòmiques sobre les cooperatives de crèdit i, en conseqüència, dóna lloc a la declaració d'inconstitucionalitat del precepte.

Per contra, el Tribunal considera constitucionals la resta dels articles del Decret, reguladors de les funcions d'inspecció, control i intervenció, per considerar que aquestes constitueixen unes potestats inherents a la competència en matèria de cooperatives de crèdit, sempre i quan res-

tin salvades les atribucions del Banc d'Espanya en aquest àmbit.

També declara ajustat a la Constitució l'article que estableix la inscripció obligatòria en el registre especial de la Comunitat Autònoma, ja que aquesta ni impedeix ni és incompatible amb les inscripcions en els registres estatals que correspongui, essent, per contra, un element que facilita l'exercici de la competència autonòmica en matèria de foment i de planificació de l'economia.

La regulació de la potestat sancionadora continguda en el Decret impugnat és també objecte d'un veredict favorable, atès, que en aquest cas, la legislació estatal admet la possibilitat de tipificació d'infraccions per part de les comunitats autònomes, en el marc de les normes de l'Estat.

Imma Folchi

Sentència 146/1992, de 16 d'octubre. Recurs d'inconstitucionalitat 365/1986, promogut per la Junta de Galícia contra determinats preceptes de la Llei 50/1985, de 23 de desembre, d'incentius regionals per a la correcció de desequilibris econòmics interterritorials.

Ponent:

Carlos de la Vega Benayas

La Junta de Galícia al·lega la inconstitucionalitat, per vulnerar el seu àmbit competencial, de diversos preceptes de la llei:

—Els art. 1.2, 2.2, 2.3, 3.2 i la disposició addicional, per regular les ajudes remerent al reglament, amb el qual produeixen una deslegalització que té com a efecte l'atribució de competències normatives a l'Administració central.

—Els art. 4.2 i 4.3, per assignar a un Consell Rector en el qual no participen les comunitats autònomes funcions de desenvolupament i execució que corresponen al recurrent.

—L'art. 5, per atribuir a òrgans estatals la concessió dels incentius regionals, envaint les competències executives autonòmiques.

El Tribunal desestima el recurs d'inconstitucionalitat, basant-se en els arguments següents:

—La impugnació dels art. 1.2, 2.2, 2.3, 3.2 i de la disposició addicional no es basa en la remissió al reglament, en tant que no es produeix cap deslegalització, sinó en el fet mateix de la regulació estatal de la matèria, que està fonamentada en la competència estatal sobre ordenació general de l'economia (art. 149.1.13 CE).

—La impugnació dels art. 4.2 i 4.3

no es fonamenta realment en la invasió de competències autonòmiques, sinó en el no respecte del principi constitucional de cooperació per no participar les comunitats autònomes en el Consell Rector que es crea, però el principi de cooperació es compleix en aquest cas per altres vies.

—Quant a la impugnació de l'art. 5, el Tribunal diferencia entre la concessió de bonificacions de les quotes de la Segu-

retat Social, que correspon a l'Estat (art. 149.1.17 CE), i la concessió de subvencions, la gestió de les quals, en matèries en les quals l'Estat deté un títol competencial genèric o específic sobre la matèria, és possible de forma directa i centralitzada per l'Estat, amb càrrec a fons estatals, en alguns casos (establerts a la STC 13/1992) com aquest.

Jordi Freixes

Sentència 147/1992, de 16 d'octubre. Recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern contra determinats preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 7/1996, de 23 de maig, d'ordenació dels ensenyaments no reglats en el règim educatiu comú i de creació de l'Institut Català de Noves Professions.

Ponent:

Carlos de la Vega Benayas

El motiu principal de reprovació d'inconstitucionalitat que es realitza a l'esmentada Llei del Parlament de Catalunya és que, en regular aquests ensenyaments no reglats, és a dir, ensenyaments al marge de l'ordenació del sistema educatiu (competència estatal que no qüestionen ni el Govern de la Generalitat ni el Parlament de Catalunya), s'estableix l'atorgament de certificats i diplomes acreditatius en favor de persones que hagin cursat i culminat aquests ensenyaments. L'advocat de l'Estat planteja que aquest atorgament és contrari a la competència exclusiva de l'Estat per a la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals (art. 149.1.30 CE).

El Tribunal Constitucional considera que la Llei del Parlament de Catalunya en cap moment no estableix regulacions contràries a la Constitució en no perjudicar les competències estatals establertes en l'art. 149.1.30 CE. Les conclusions del Tribunal es deriven, sobretot, de les anàli-

sis de l'art. 3.b i c de la Llei del Parlament de Catalunya 7/1986, de 23 de maig.

L'art. 3.b estableix que els ensenyaments reglats culminen amb l'expedició d'un certificat del centre, visat pel Departament d'Ensenyament, que acreditarà que és equivalent a una part homologada dels ensenyaments reglats corresponents, d'acord amb la normativa vigent. Per al Tribunal, aquest incís final (de conformitat amb la normativa vigent) permet que no sigui qualificat d'inconstitucionalitat, ja que no perjudica quina serà la normativa estatal que permeti l'equivalència d'ensenyaments.

L'art. 3.c disposa que els ensenyaments esmentats culminaran amb l'expedició d'un diploma de la Generalitat vàlid en l'àmbit de Catalunya amb els efectes que es determinin. El Tribunal Constitucional considera que en aquest precepte tampoc no es perjudica els efectes que tindran aquests diplomes, ja que aquesta determinació es remet a decisions posteriors.

En tot cas, aquestes possibles decisions seran les que puguin tenir un efectiu menyscabament de la competència estatal de l'art. 149.1.30 CE.

Juan Carlos Gavara

Sentència 148/1992, de 16 d'octubre. Conflicte positiu de competència 1137/1986, promogut pel Govern de la nació en relació amb l'article 5 del Decret 130/1986, de 5 de juny, del Govern de la Comunitat Autònoma del País Basc sobre la venda amb rebaixes.

Ponent:

Pedro Cruz Villalón

La Sentència resol un conflicte positiu de competència plantejat pel Govern de l'Estat contra l'art. 5 del Decret del Govern basc 130/1986, de 3 de juny, sobre la venda amb rebaixes.

El Govern de l'Estat impugna l'esmentat precepte que limita la realització de vendes amb rebaixa per considerar que s'inscriu en l'àmbit de la legislació sobre defensa de la competència estatal sobre el dret a la contractació (art. 149.1.6 i 8 CE) i la referent a les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE). Per últim, imputa al precepte recorregut la vulneració del principi d'unitat de mercat i de la llibertat d'empresa.

El Tribunal considera que la formulació d'aquesta darrera al·legació de l'advocat de l'Estat resulta impròpia en un

conflicte de competència on la norma controvertida és de rang inferior al legal, car aquest procés es limita a determinar la titularitat de la competència en litigi i no a verificar la constitucionalitat de la disposició impugnada.

Per la resta, el Tribunal, d'acord amb els mateixos arguments assenyalats a la STC 71/1982 (FJ 5), considera que el precepte impugnat té com a finalitat prevenir una competència deslleial o abusiva, restringint el lliure exercici de la llibertat comercial, matèria que correspon a la legislació de defensa de la competència, de titularitat estatal.

Partint d'aquest raonament el Tribunal determina en la decisió que la competència controvertida correspon a l'Estat i declara, consegüentment, la nul·litat del precepte impugnat del Decret 130/1986, del Govern basc, sobre la venda amb rebaixes.

Mercè Barceló

Sentència 149/1992, de 19 d'octubre. Conflicte positiu de competència 812/1986, promogut pel Govern en relació amb l'Ordre del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya, de 24 d'abril de 1986, sobre regulació de canvis de base temporals de vaixells de pesca d'encerclament en els ports del litoral de Catalunya.

Ponent:

Fernando García-Mon y González-Regueral

Per a l'advocat de l'Estat, l'esmentada Ordre estableix unes mesures restrictives de l'ús dels ports catalans a vaixells que no hi tinguin llur base operativa, que obstaculitzen, al seu parer, l'exercici de l'activitat pesquera al Mediterrani, per

la qual cosa envaeix les competències de l'Estat en matèria de pesca (art. 149.1.19 CE). Distingeix entre el títol competencial esmentat i el relatiu a l'ordenació del sector pesquer (el mateix precepte constitucional en relació a l'art. 10.1.17 EAC) com a competència compartida, després de provar sort amb una interpretació més restrictiva en la qual l'ordenació del sector pesquer només

s'hauria de posar en relació amb la competència exclusiva autonòmica reguladora de la pesca en aigües interiors.

La representació de la Generalitat de Catalunya insisteix en el lligam entre el títol competencial «ordenació del sector pesquer» i la pesca en aigües exteriors i reproduïx argumentacions de conflictes plantejats anteriorment per l'Estat.

L'Ordre ara impugnada prové del desenvolupament de la Llei catalana 1/1986, de 25 de febrer, de regulació de la pesca marítima (recurs d'inconstitucionalitat resolt per la STC 44/1992) i del Decret de la Generalitat de Catalunya 79/1986, sobre regulació de l'esforç de pesca al litoral català (conflicte de competència resolt per la STC 57/1992). En aquest sentit, es reproduïxen les consideracions que el Tribunal va fer en aquestes sentències, a partir d'una doctrina que trobem inicialment a les STC 56/1989 i 147/1991, pel que fa a la interpretació de les regles de distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya. En conseqüència, considerant que la regulació de la pesca marítima és una competència estatal, admet que l'ordenació del sector pesquer sigui una competència

compartida entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya, de manera que el primer pot fer la legislació bàsica i la segona la legislació de desenvolupament i l'execució, com també que aquesta ordenació del sector pesquer pugui recaure sobre les aigües exteriors, és a dir, marítimes.

Ara bé, entrant a omplir de contingut els diferents títols competencials, i detallant nosaltres només allò referent a l'Ordre impugnada, el Tribunal considera que correspon a l'Estat, dins de la competència per dictar bases, ja que la funcionalitat d'aquestes és la de no dividir el «*caladero nacional*», o dit amb paraules del Tribunal que «*dada la propia naturaleza del problema, es una medida que posee una dimensión supraautonómica por razón del territorio*» i que «*dada la unidad (económica y jurídica) del conjunto de caladeros situados en los espacios marítimos donde el Estado español ejerce soberanía o jurisdicción y en los que los nacionales pueden llevar a cabo el aprovechamiento de los recursos vivos*» (vegeu F J2). En conseqüència, declara la nul·litat dels art. 1 al 8 i la disposició final primera de l'Ordre que ens ocupa, que són els efectivament impugnats.

Joan Lluís Pérez Francesch

Sentència 151/1992, de 19 d'octubre. Recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei del Parlament de Canàries 2/1987, de 30 de març, de la funció pública canària.

Ponent:

Luis López Guerra

En aquesta Sentència el Tribunal Constitucional es reafirma en el mètode d'anàlisi de la constitucionalitat de les lleis de les comunitats autònomes, quan la suposada infracció no es vincula directament a un precepte de la Constitució, sinó a la contradicció entre la llei autonòmica i la llei estatal, en els casos en què

aquesta darrera té la condició de bàsica. La resolució del judici d'inconstitucionalitat deriva de dues comprovacions: la primera és saber si la norma estatal té caràcter de bàsica i ha estat dictada d'acord amb les competències que la Constitució reserva a l'Estat, i la segona, si la norma autonòmica contradia o ignora, de forma efectiva, les bases establertes per l'Estat.

En aquest cas, malgrat que la disposició transitòria sisena, apartat 4t de la Llei

30/1984, de mesures de reforma de la funció pública, no tindria formalment la condició de bàsica a partir de la lectura de l'art. 1.3 de la dita Llei, es tracta d'una excepció a la norma general establerta a l'art. 19.1, la qual sí que té la condició de norma bàsica. La possibilitat que la norma prevegi supòsits específics exclosos de la norma general és constitucionalment admissible quan es tracta de casos excepcionals, i en tot cas la previsió d'excepcions s'ha d'interpretar restrictivament, de tal manera que la seva existència no desvirtua el caràcter bàsic de la norma general sinó que la integra. Per aquests motius la sentència afirma que la normació bàsica a tenir en compte és l'art. 19.1 de la Llei 30/1984, però també la disposició transitòria sisena de la

mateixa Llei, ja que preveu supòsits excepcionals a la norma general, de tal manera que, fora d'aquests supòsits que s'han d'interpretar restrictivament, és necessàriament aplicable l'art. 19.1 esmentat.

La disposició transitòria novena, apartats 3 i 4, de la Llei del Parlament de Canàries 2/1987, preveu uns supòsits d'excepció que no s'ajusten a la previsió continguda a la disposició transitòria sisena de la Llei 30/1984, per la qual cosa no poden emparar-se en aquesta i obliga el Tribunal a concloure que són contraris a la normativa bàsica dictada per l'Estat d'acord amb l'art. 149.1.18 CE, i que, per tant, són inconstitucionals.

Pere Sol

Sentència 157/1992, de 22 d'octubre. Conflicte de competència promogut pel Govern de la nació en relació amb el Decret 29/1985, de 18 d'abril, del Consell de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears sobre la constitució i el funcionament d'associacions juvenils.

Ponent:
Carles Viver i Pi-Sunyer

L'objecte d'aquest conflicte positiu és un decret del Govern de les Illes Balears sobre constitució i funcionament d'associacions juvenils.

En principi, l'Estatut de les Illes Balears concedeix competència a aquesta comunitat autònoma en matèria de joventut, cosa que implica que pot dur a terme activitats de foment i suport de l'associacionisme juvenil.

El Tribunal Constitucional sosté que aquestes activitats de foment de l'associacionisme juvenil no tenen perquè limitar-se a una mera actuació administrativa per a la concessió de subvencions i ajuts, i també poden incloure la regulació de les condicions que han de posseir les associa-

cions per acollir-se als beneficis que estableixi la comunitat autònoma.

No obstant això, aquesta regulació no pot incidir en el desenvolupament del dret d'associació, ni establir el règim jurídic de les associacions juvenils radicades a les Illes Balears. En definitiva, la comunitat autònoma balear no té competència per establir límits a la llibertat de creació d'associacions, a la llibertat d'associar-se o no associar-se, al dret de donar personalitat jurídica a les associacions constituïdes, ni per regular l'organització interna d'aquestes, ni els drets i deures dels seus membres, ni les causes de suspensió o dissolució de les associacions.

Un cop establert l'abast de la competència autonòmica, el Decret impugnat vulnera l'ordre competencial, ja que no

es limita a establir les condicions que han de complir les associacions juvenils per poder accedir als ajuts que atorga la comunitat, sinó que estableix una regulació general de règim jurídic de les associacions juvenils a les Illes Balears. Aquest Decret regula, entre altres aspectes, les condicions necessàries per a la creació, la

suspensió, la dissolució, la inscripció en un registre especial, etc., de les associacions juvenils. En definitiva, aquesta regulació afecta el règim jurídic de les associacions juvenils i és competència exclusiva de l'Estat.

Juan Carlos Gavara

Sentència 158/1992, de 26 d'octubre. Conflicte positiu de competència promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya en relació amb l'Ordre del Ministeri de Justícia de 7 de febrer de 1986 per la qual es convoca concurs per cobrir vacants de magistrats.

Ponent:

Luis López Guerra

Vots particulars:

José Gabaldón López

Rafael de Mendizábal Allende

L'objecte d'aquest conflicte és determinar la titularitat de la competència relativa a la convocatòria de concursos per a la provisió de places de jutges i magistrats en el territori de la comunitat autònoma de Catalunya. Subsidiàriament, s'ha de resoldre, si incorre en un vici d'incompetència, la convocatòria d'un concurs per part del Ministeri de Justícia sense haver-hi hagut impuls previ de la comunitat autònoma de Catalunya.

En relació al primer problema de la controvèrsia, ja havia estat resolt amb anterioritat pel Tribunal Constitucional en les seves sentències 56/1990, de 29 de març, i 62/1990, de 30 de març, en les quals, per interpretació i aplicació dels art. 149.1.5 i 122.1 CE, es va considerar que la competència per a la selecció de jutges i magistrats corresponia amb caràcter exclusiu a l'Estat.

No obstant això, en relació al segon aspecte era necessari realitzar una interpretació de l'abast de la facultat d'impuls

establerta en l'art. 22 EAC, en virtut de la qual, a instància de la Generalitat, l'òrgan competent convocaria els concursos i les oposicions de les places vacants a Catalunya de magistrats, jutges, secretaris judicials i la resta de personal al servei de l'Administració de justícia.

El Tribunal Constitucional considera que l'art. 22 EAC habilita la Generalitat per desenvolupar les activitats d'iniciativa i impuls, encara que no és possible interpretar aquesta disposició de manera que faci impossible l'exercici de la competència exclusiva de l'Estat en matèria d'Administració de justícia. En definitiva, el Tribunal no admet que el retard o l'absència d'iniciativa de la comunitat autònoma impliqui un obstacle insalvable per a l'òrgan estatal competent per dur a terme aquesta convocatòria. Ambdues competències han de ser interpretades en funció del principi de col·laboració que ha de presidir les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes.

En el cas concret que s'ha de resoldre, el Tribunal no nega la competència estatal per dur a terme la convocatòria, encara que, en aquest cas, es va fer sense que la Generalitat hagués exercitat cap sol·licitud o iniciativa i sense que l'Estat

hagués utilitzat una fórmula de col·laboració amb la Generalitat.

L'aplicació d'aquests criteris ocasiona una decisió controvertida que ocasiona la presentació de diversos vots particulars. El Tribunal estableix que la titularitat de la competència controvertida correspon a l'Estat, però que, no obstant això, menyscaba les facultats d'impuls atribuïdes a la Generalitat de Catalunya per l'art. 22 EAC. Aquesta decisió no comporta la declaració de nul·litat de l'Ordre ministerial, ja que es considera que la dis-

posició va esgotar tots els seus efectes.

Els vots particulars que presenten el magistrat Gabaldón López (al qual s'adhereix Díaz Eimil i Rodríguez Bereijo) i el magistrat Mendizábal Allende s'adrecen a considerar que la facultat d'impuls de la Generalitat en aquest àmbit no pot causar cap tipus d'efecte en l'Ordre, que és considerada un condicionant de l'activitat de l'Estat per a la convocatòria de places de magistrats.

Juan Carlos Gavara

Sentència 172/1992, de 29 d'octubre. Recurs d'inconstitucionalitat 1314/1986, promogut pel Govern estatal contra la disposició addicional de la Llei catalana 6/1983, de 7 d'abril, disposició que és creada pel Decret legislatiu 2/1986, de 4 d'agost, que adequa la referida Llei sobre residus industrials a la normativa comunitària.

Ponent:

Fernando García-Mon y González-Regueral

S'estableix en la disposició addicional impugnada que la Generalitat de Catalunya informará la Comissió de la Comunitat Europea, mitjançant els conductes competents, de la gestió dels residus industrials.

L'advocat de l'Estat considera que la referència a «conductes competents» no té en compte el fet que el compliment del deure d'informació ha de ser garantit en tot el territori, sense que la Generalitat substitueixi l'Administració estatal com a «unitat d'integració», ja que així es vulneren els art. 149.1.3 i 93 CE.

El Tribunal coincideix amb la lletrada

de la Generalitat a donar el contingut següent a la disposició addicional: la informació requerida per les directrius comunitàries correspon a la Generalitat de Catalunya, que és competent en la matèria i pot actuar, per tant, amb més eficàcia i exactitud, mentre que la transmissió de la informació a la Comunitat Europea correspon a l'Estat, que és qui n'és membre. La constitucionalitat de la referència a «conductes competents» es fonamenta, per tant, en el fet que es dona compliment a les normes comunitàries respectant les vies de relació mitjançant l'Estat membre.

En conseqüència, es desestima aquest recurs d'inconstitucionalitat.

Antoni Roig

Sentència 178/1992, de 16 de novembre. Conflictes positius de competències acumulats interposats pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra determinats preceptes del Reial decret 1370/1985, d'1 d'agost, sobre recursos propis de les entitats de dipòsit, i pel Govern de l'Estat contra el Decret del Govern de la Generalitat 99/1986, de 3 d'abril, sobre l'exercici de competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de caixes d'estalvi.

Ponent:

Pedro Cruz Villalón

Els elements de la controvèrsia, com indica el propi Tribunal, són similars als dels recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la Llei 13/1985, de 25 de maig, sobre coeficients d'inversió, recursos propis i obligacions d'informació dels intermediaris financers, resolts en la STC 135/1992, de 5 d'octubre, i en aquest sentit la tesi del Tribunal recolza en bona part en els arguments d'aquesta darrera sentència.

Respecte al Reial decret estatal, el Tribunal Constitucional es limita a reiterar que tots els preceptes impugnats pel Govern de la Generalitat que es refereixen a l'atribució al Banc d'Espanya de determinades funcions executives (concessió de reducció de terminis per a l'alienació de determinats actius; recepció d'informació sobre concessió de determinats crèdits; autorització per a la distribució de resultats en funció del dèficit de recursos propis; establiment de regles específiques per a l'obertura d'oficines en supòsits diversos, etc.) estan directament vinculades a les condicions de solvència i compliment de les normes de control i disciplina que han d'observar les entitats de dipòsit i són concreció de la Llei 13/1985, de 25 de maig, per acabar reiterant la coneguda tesi segons la qual *«no cabe descartar de antemano que las bases pueden comprender regulaciones detalladas de as-*

pectos concretos de las materias o que, incluso, pueden incluir la potestad de realizar actos de ejecución» (STC 1/1982, 57/1983, 91/1984, 96/1984, 48/1988, 220/1988). En definitiva, i com havia dit el Tribunal, és inqüestionable que la competència estatal sobre les bases de l'ordenació del crèdit pot abastar i englobar aspectes purament executius, ja sigui perquè es trobin afectats directament interessos supraautonòmics, ja sigui perquè es tracti de decisions i actuacions que ultrapassin el cas particular i les situacions concretes afectades, ja sigui, finalment, perquè l'acte d'execució comporti marges tan amplis de discrecionalitat que només pugui ser adoptat per instàncies que tinguin cura dels interessos generals.

En coherència amb els anteriors plantejaments, i després de l'examen detallat dels preceptes impugnats, el Tribunal declara la competència de l'Estat respecte de la regulació continguda en el Reial decret 1370/1985, d'1 d'agost, i, paral·lelament declara igualment que les competències exercides per la Generalitat a través del Decret 99/1986, de 3 d'abril (segons el qual s'atribueixen al Departament d'Economia i Finances de la Generalitat determinades facultats i funcions que altres preceptes de la Llei 13/1985 i del Reial decret 1370/1985 atribueixen al Ministeri d'Economia i Hisenda i al Banc d'Espanya), corresponen igualment a l'Estat.

Xavier Padrós

Sentència 179/1992, de 16 de novembre. Recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern basc contra la disposició final primera del Reial decret legislatiu 931/1986, de 2 de maig, pel qual es modifica la Llei de contractes de l'Estat per adaptar-la a les Directives de la CEE.

Ponent:

Álvaro Rodríguez Bereijo

L'esmentada disposició final establia que: «Els articles de la Llei de contractes de l'Estat compresos en aquest Reial decret legislatiu tindran, sens perjudici del que correspongui als altres articles d'aquella, el caràcter de legislació bàsica als efectes de l'article 149.1, divuitè de la Constitució, i seran d'aplicació als contractes que celebrin les entitats gestores i serveis comuns de la Seguretat Social, comunitats autònomes, entitats locals i organismes autònoms d'unes i altres, sempre que els dits contractes estiguin compresos dintre de l'àmbit dels referits articles».

El plantejament del recurs, circumscrit exclusivament a aquesta disposició, fa que la controvèrsia s'aparti d'una eventual discussió sobre el títol competencial estatal en matèria de contractes administratius per centrar-se estrictament en l'anàlisi de la capacitat del Govern de l'Estat per incloure mitjançant una norma delegada un precepte, com el que és objecte d'impugnació, sense haver estat habilitat expressament per a aquesta operació per la Llei 47/1985, de 27 de desembre, de bases de delegació al Govern per a l'aplicació del dret comunitari, de la qual deriva el Decret legislatiu.

En aquest sentit, l'argumentació del Tribunal Constitucional es pot sintetitzar de la manera següent:

1. Quan correspon a l'Estat l'aprovació de la legislació bàsica en una determinada matèria la qualificació de quines són les normes concretes que tenen caràcter bàsic és un «deure general inherent a la

seva funció». En la línia formulada en la STC 69/1988, de 19 d'abril, i reiterada posteriorment en nombroses sentències, l'exigència de definir formalment allò que és bàsic no només obliga el legislador o les lleis votades en Corts, com a instrument normal de determinació de les normes bàsiques, sinó també el Govern, tant per al cas que de manera excepcional pugui regular per via reglamentària alguns dels aspectes bàsics, com per al supòsit que pugui fer ús d'una delegació legislativa i aprovar un decret legislatiu. En aquesta darrera circumstància, només si la Llei de delegació ho impedis o si de l'esmentada Llei pogués deduir-se que el legislador ha pretès esgotar la regulació dels aspectes bàsics, estaria prohibit al Govern procedir a la determinació de quins són els preceptes bàsics.

2. D'acord amb el plantejament anterior, el que la Llei 47/1985, de 27 de desembre, no hagués habilitat expressament el Govern per dotar de caràcter bàsic als preceptes del Decret legislatiu no té cap transcendència, ja que el Govern no necessita aquesta habilitació per al compliment dels seus deures al respecte. En aquest sentit no pot haver-hi un excés respecte de la delegació conferida i no existeix, per tant, el suposat vici *ultra vires* al·legat en el seu recurs pel Govern basc.

3. En conseqüència, el Tribunal procedeix a la desestimació del recurs, no sense precisar abans que evidentment aquest pronunciament no significa que tots els articles de la Llei de contractes ni tan sols que tots els preceptes del Decret legislatiu 931/1986 hagin de ser accep-

tats com a normes materialment bàsiques, sinó simplement que no és possible emetre judici al respecte, ja que el Govern basc no ha impugnat cap dels pre-

ceptes del Decret legislatiu, a excepció de la seva disposició final primera.

Xavier Padrós

Sentència 180/1992, de 16 de novembre. Conflictes de competència acumulats relatius a l'Ordre del ministre de Transports, Turisme i Comunicacions de 23 de maig de 1985, al Reial decret 666/1986, de 21 de febrer, i a l'Ordre del ministre de Transports, Turisme i Comunicacions de 31 de juliol de 1987, sobre agències de transports de mercaderies i altres qüestions relacionades.

Ponent:

Luis López Guerra

Vot particular:

Julio D. González Campos i Carles Viver i Pi-Sunyer

La controvèrsia principal dels conflictes acumulats fa referència a les agències de transports, la seu social o l'agència central de les quals es troba en el territori de Catalunya però que estenen el seu àmbit d'actuació més enllà d'aquest territori.

La Sentència adopta una posició que s'aparta d'una línia jurisprudencial mantinguda fins ara, i des de força aviat, pel Tribunal Constitucional, i que mantenia que el criteri de territorialitat de les competències d'una comunitat autònoma no comporta l'exclusió de conseqüències de fet fora del seu territori, la qual cosa tampoc no afecta les relacions jurídiques que estableixin les empreses radicades en un territori amb terceres persones d'un altre territori. La Sentència també s'aparta de la posició de considerar la localització de la seu social de l'empresa com a criteri per delimitar la competència de la comunitat autònoma.

El pronunciament del Tribunal es fonamenta en la consideració de les «agències de transport» com a part integrant

de les competències que sobre transports tinguin assumides les comunitats autònomes i les que es reserva l'Estat d'acord amb l'art. 149.1.21 CE. El mètode emprat per determinar la titularitat de la matèria objecte del conflicte, s'argumenta, ha de ser el mateix que per al conjunt de la competència, és a dir, la territorialitat. D'acord amb aquesta posició la Sentència declara que les competències objecte de la controvèrsia corresponen a l'Estat.

En un altre tipus de coses, el Tribunal reitera la presumpció que l'exercici de l'activitat reglamentària es fa en l'àmbit de les respectives competències, per la qual cosa no és exigible constitucionalment que l'Estat faci excepció expressament de les competències que en cada cas corresponguin a les comunitats autònomes.

De la posició del Tribunal va discrepar el magistrat Julio D. González Campos mitjançant vot particular, al qual es va adherir el també magistrat Carles Viver i Pi-Sunyer. El vot particular remarca el fet que la Sentència s'aparta de la mateixa doctrina jurisprudencial del Tribunal, com ja s'ha assenyalat, i també la manca de justificació d'ampliar el criteri territorial de l'art. 149.1.21 CE a les agències de transport. L'art. 149.1.21 CE, i també el 148.1.5 CE, se circumscriuen cla-

rament a l'activitat de les empreses de transport, activitat diferent de la de les agències de transport. Les primeres fan el transport i les segones només el contracten i fan de mitjanceres entre transportistes i usuaris. Si el que és rellevant a l'hora de determinar la titularitat de la competència és l'activitat de l'empresa, no es tracta tant d'analitzar el contingut con-

cret de cada un dels contractes, en relació a l'origen i al final del transport contractat, com el lloc on l'empresa realitza la seva activitat, que no és el transport sinó la contractació, la qual cosa obligaria a concloure que el titular de la competència objecte de la controvèrsia és la Generalitat de Catalunya.

Pere Sol

Sentència 181/1992, de 16 de juliol. Conflicte de competència en relació amb l'Ordre de 12 d'agost de 1985, del Departament d'Indústria i Energia de la Generalitat de Catalunya, sobre normes tècniques que han de complir els vehicles dedicats al transport de menors.

Ponent:

Luis López Guerra

Aquesta Sentència reitera la doctrina exposada pel Tribunal a la STC 59/1985, en el sentit que la matèria reservada a l'Estat per l'art. 149.1.21 de la Constitució mitjançant l'expressió «trànsit i circulació de vehicles de motor» inclou no només les condicions referents a la circulació, sinó també a les condicions dels vehicles que circulen. El Tribunal assenyala la impossibilitat de distingir, des de la perspectiva competencial, entre les condicions de seguretat de les persones i

coses exteriors al vehicle i les de les persones que es troben a dins, ja que la seguretat del trànsit i de la circulació inclou tant la seguretat activa com la passiva, entre d'altres motius perquè una fallada en la seguretat interior del vehicle pot traduir-se en un accident a l'exterior. Per aquests motius la Sentència declara que la competència en aquesta matèria correspon a l'Estat i que l'Ordre de la Generalitat de Catalunya objecte de la controvèrsia és nul·la, ja que incideix en una competència exclusiva de l'Estat.

Pere Sol

Sentència 182/1992 de 16 de novembre, dictada en el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel Govern de l'Estat contra la Llei 2/1986, de 10 de desembre, del Parlament de Galícia, de pròrroga en el règim d'arrendaments rústics per a Galícia.

La Llei autonòmica impugnada es limita a establir un efecte concret, en l'àmbit temporal, d'una regla establerta a la Llei estatal d'arrendaments rústics. La norma gallega prorroga el termini previst a la disposició transitòria primera de la Llei estatal, dins el qual els arrendataris

podran fer ús del dret d'accés a la propietat, però no conté cap concepte contractual substantiu diferent al previst en la norma general, ni regula modalitats arrendatícies diferents, ni efectes jurídics aliens als establerts a la legislació comuna d'arrendaments rústics.

El títol competencial invocat per la Llei impugnada és l'art. 27.4 de l'Estatut de Galícia, que atribueix competències a la Comunitat Autònoma per a la conservació, modificació i desenvolupament de les institucions del dret civil galleg.

Per la seva part, el recurs d'inconstitucionalitat es fonamenta en la invasió que la norma impugnada opera respecte de la competència estatal de l'art. 149.1.8 CE, segons el qual correspon a l'Estat la competència exclusiva sobre la legislació civil, sens perjudici de la conservació, modificació i desenvolupament per les comunitats autònomes dels drets civils, forals o especials allà on existeixin. Conclou l'advocat de l'Estat que la competència autonòmica ve delimitada per l'existència actual d'unes normes forals diferenciades de les comunes, de manera que, segons aquest criteri, si no existeixen normes del dret foral amb vigència actual, tampoc no existirà la possibilitat de la seva actualització, modificació o desenvolupament per part de les institucions autonòmiques.

Vist que a la compilació gallega de 2 de desembre de 1963 no existeixen normes que permetin entendre vigents particularitats en matèria d'arrendaments rústics, se sol·licita la declaració d'inconstitucionalitat de la Llei impugnada per invasió de la competència estatal ex art. 149.1.8 CE.

En defensa de la constitucionalitat de la Llei, les institucions gallegues argumenten que aquesta s'insereix en l'àmbit dels arrendaments rústico-històrics, regulats tradicionalment pel dret consuetudinari i exclosos per aquest motiu de la compilació, però dotats d'una substantivitat pròpia emparada per la competència de l'art. 27.4 EAG.

La sentència objecte de comentari posa fi a la controvèrsia i desestima el recurs d'inconstitucionalitat per considerar que la norma impugnada no és contrària a la Constitució.

El Tribunal Constitucional considera irrellevant que la vigent compilació de dret civil de Galícia no contingui regles directes i expresses sobre els arrendaments rústics, atès que la competència autonòmica per a la conservació, modificació i desenvolupament del dret civil propi «pot donar lloc a una recepció i formalització legislativa de costums i usos efectivament vigents en el territori autonòmic respectiu». Aquesta possibilitat, ja declarada pel Tribunal Constitucional en sentències anteriors, resta encara més clarificada a la vista de l'enunciat de l'art. 27.4 EAG, ja que en el concepte d'institució jurídica —contingut en el precepte esmentat— s'integren amb naturalitat les normes consuetudinàries.

L'existència en el territori de Galícia d'un règim consuetudinari per als arrendaments rústics que mereix la qualificació «d'històrics», ha estat palesada per la doctrina científica, que els atribueix la qualitat de dret propi o especial i els considera institucions dotades d'entitat diferenciada, ateses les peculiaritats que ofereixen pel seu origen consuetudinari; per la seva forma, predominantment verbal; per la figura de l'arrendatari en què preval la condició de cap de família; per la seva durada, pràcticament indefinida i per altres característiques pròpies que els configuren de forma singular i diferenciada dels arrendaments rústics d'origen liberal.

Per consegüent, res no impedeix que, en l'esfera de la seva competència territorial, la comunitat autònoma reguli aquests arrendaments rústics històrics, en la mesura que hagin estat sotmesos a usos i costums propis.

Tornant al contingut concret de la Llei, especifica al Tribunal Constitucional que aquesta no legisla purament i simplement sobre el dret consuetudinari, sinó que pretén aconseguir la conservació dels contractes sotmesos a aquest evitant

la resolució dels arrendaments històrics, mitjançant l'establiment d'una pròrroga.

Aquesta mesura legislativa si bé no regula cap peculiaritat establerta pel dret propi de Galícia, tanmateix assegura l'efectivitat d'una futura regulació substantiva adoptada per la comunitat autònoma. En conseqüència, atès que s'ha dictat a l'empara de les competències autonòmiques, la norma impugnada no és contrària a la Constitució.

Aquesta sentència doncs, esdevé, interessant per delimitar l'abast de les competències autonòmiques per a la conservació, modificació i desenvolupament de les institucions del dret civil propi; competències que no s'esgoten en els continguts concrets i específics de les compilacions respectives, sinó que abasten també la regulació d'institucions de caràcter consuetudinari.

Així mateix, la sentència resulta també d'interès des del punt de vista processal, atès que en el moment de dictar-se,

la norma impugnada ja havia perdut vigència per expiració del termini de pròrroga establert.

Aquesta circumstància permetria plantejar la desaparició de l'objecció del procés constitucional i evitar, en conseqüència, el pronunciament del Tribunal Constitucional.

No obstant això, a la vista del contingut del recurs —en el qual es planteja una controvèrsia sobre l'abast de les competències autonòmiques en l'àmbit del dret civil— el Tribunal ha reiterat el principi —recollit també en diverses sentències anteriors— segons el qual la pèrdua de vigència o eficàcia de les disposicions objecte de conflicte no suposa necessàriament la desaparició sobrevinguda del seu objecte. Sentència d'importància, doncs, tant en l'aspecte substantiu o material, com en l'adjectiu o processal.

Imma Folchi

Sentència 202/1992, de 23 de novembre. Conflicte positiu de competència 675/1985, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya en relació amb els art. 1, 2 i 3 de l'Ordre del Ministeri de Sanitat i Consum de 18 de febrer de 1985, per la qual s'estableixen normes per a la concessió durant 1985 d'ajudes sobre col·laboració i assistència tècnica amb les corporacions locals en matèria de consum.

Ponent:

Vicente Gimeno Sendra

El lletrat de la Generalitat de Catalunya al·lega que l'Ordre que dóna lloc a aquest conflicte vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'autonomia financera, règim local i defensa del consumidor i usuari. D'altra banda, entén que les subvencions condicionades a determinades finalitats, amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, no poden implicar un buidatge de competèn-

cies autonòmiques, com ha reconegut el mateix Tribunal.

En aquest sentit, reivindica una esfera de decisió que considera envaïda per l'Estat i que ha estat traspasada a la Generalitat i posa en dubte, a més, el pretès caràcter «complementari» en funció de l'interès general de la normativa estatal, que contrasta amb l'excessiu detall de la regulació.

L'advocat de l'Estat insisteix en aquest aspecte «complementari» i en el fet que l'Ordre ministerial impugnada només re-

serva a l'Estat la gestió d'un 30 % del crèdit pressupostari, per la qual cosa la regulació d'un finançament estatal per activitats municipals no implica desconèixer les competències de la Generalitat en relació amb el règim local, ni respecte a la defensa del consumidor i l'usuari, ni tampoc impedeix una autonomia financera de la Generalitat. D'altra banda, la fixació estatal de criteris preferencials del 70 % restant assignat a les comunitats autònomes rep, al seu parer, una cobertura en la titularitat estatal d'ordenació de l'activitat econòmica general.

L'advocat de l'Estat al·lega també la pèrdua de vigència de la norma objecte del conflicte, que coincidia amb l'exercici pressupostari de 1985 i era en desplegament de la llei per aquell any. Per tant, afirma que l'anul·lació dels articles impugnats de l'Ordre ministerial està mancada de sentit pràctic, atesa la despesa ja efectuada, i es produeix una desaparició sobrevinguda de la controvèrsia.

El Tribunal entra a tractar aquest aspecte de la possible desaparició de l'objecte conflictual i rebutja l'objecció formulada per l'advocat de l'Estat amb les paraules següents: *«Este Tribunal ha venido sosteniendo que, en tales supuestos, puede no ser ociosa una decisión sobre el objeto mediato del conflicto, es decir, un pronunciamiento con alcance general sobre la titularidad de la competencia (art. 66 LOTC), en su día ejercida en la concreta disposición impugnada (ST 147/1991, fundamento jurídico 9.º y ATC 17/1991, entre otros)»* (FJ1).

El Tribunal fa una remissió a la STC 96/1990, que declarà la constitucionalitat de l'art. 78 de la Llei de pressupostos per a 1985, però també recorda que va dir en la mateixa Sentència que cal tenir en compte el cas concret de cada tipus de subvenció per analitzar si es produeix una invasió competencial de l'Estat en l'àmbit autonòmic.

El títol competencial que considera

prevalent és el de defensa del consumidor i usuari, que serà el que centrarà l'examen del Tribunal Constitucional, sens perjudici que de l'anàlisi de cada precepte es mostri la concurrència d'altres títols. En conseqüència, l'argumentació del Tribunal parteix de l'art. 51 CE i de l'art. 12.1.5 EAC, però sempre d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat (art. 38, 131 i 149.1.11 i 13 CE) i sens perjudici de la política general de preus i de la legislació sobre la defensa de la competència. Recorda també que mitjançant el Reial decret 2575/1983, de 10 de juliol, es traspassaren a la Generalitat diverses funcions en relació a la defensa del consumidor i usuari. En línia amb jurisprudència anterior reitera que l'art. 51 no és una norma delimitadora de competències i que la Generalitat té competència exclusiva en la matèria. Això no obstant, l'especificitat de la matèria fa que aquesta es vegi afectada per *«un conglomerado de diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias»* (FJ5), que pot legitimar la intervenció de l'Estat (remissió a la STC 15/1989 FJ1).

Reitera també la doctrina que l'Estat no pot condicionar les subvencions o determinar llur finalitat si no és dins de l'àmbit dels títols competencials que li permeten actuar, de manera que l'afectació ha de ser global i genèrica i ha de deixar el marge necessari d'actuació a la comunitat autònoma. En aquestes condicions considera que l'art. 1.1 de l'Ordre ministerial no envaeix competències autonòmiques, en la mesura que afecta uns recursos estatals —que podran ser gestionats per la comunitat autònoma— a la col·laboració i assistència tècnica amb les corporacions locals. Ara bé, en la mesura en què estableix unes preferències a despeses de primera instal·lació o funcionament de les oficines municipals d'informació al consumidor, d'una banda, i, de

l'altra, potenciació de laboratoris de control de qualitat d'aliments i begudes, es tracta d'una afectació concreta que va més enllà de les competències estatals en el primer dels supòsits i que s'empara en el títol competencial de la sanitat (com a competència compartida, en el segon).

En aquest sentit, recorda el que va dir a la STC 15/1989, en el sentit que determinats preceptes de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris no eren d'aplicació a les comunitats autònomes que, com Catalunya, gaudeixen de competència exclusiva en aquesta matèria.

D'altra banda, considera que la reserva d'una part dels fons a favor de la gestió directa per l'Estat, especificant la destinació, és un excés competencial, «por

cuanto que las finalidades a las que se destinan los fondos en cuestión no aparecen predominantemente incluidas en el ámbito de la competencia del Estado» (FJ6).

La gestió i els criteris de distribució i d'atorgament de les subvencions controvertides corresponen per tant a la Generalitat de Catalunya per la seva relació amb el títol competencial de defensa dels consumidors i usuaris, matèria sobre la qual té una competència exclusiva. No es declara la nul·litat dels preceptes de l'Ordre ministerial objecte de la controvèrsia per no perjudicar les corporacions locals que haguessin obtingut les ajudes en un exercici econòmic ja tancat (FJ8).

Joan Lluís Pérez Francesch

Sentència 203/1992, de 26 de novembre. Conflicte positiu de competència 125/1986, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya en relació amb diversos preceptes de l'Ordre del Ministeri d'Indústria i Energia, de 20 de setembre de 1985, sobre normes de construcció, aprovació de tipus, assajos i inspecció de cisternes per al transport de mercaderies perilloses.

Ponent:

Carles Viver i Pi-Sunyer

La Sentència resol un conflicte positiu de competència plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra determinats preceptes de l'Ordre de 20 de setembre de 1985, del Ministeri d'Indústria i d'Energia, sobre normes de construcció, aprovació de tipus, assajos i inspecció de cisternes per a mercaderies perilloses. Els preceptes impugnats tenen en comú el fet d'atribuir a l'Estat l'exercici d'activitats d'execució relatives a l'aprovació, la inscripció i la cancel·lació registral de tipus de cisternes, contenidors-cisterna i vagons-cisterna per al transport de mercaderies perilloses.

Segons la comunitat autònoma catala-

na els preceptes impugnats envaeixen la competència autonòmica en matèria de seguretat industrial (art. 12.1.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya) que es reforçaria amb la referent a transports terrestres que transcorrin íntegrament pel territori de la comunitat (art. 9.15 EAC).

L'advocat de l'Estat addueix com a títol habilitant de l'Estat per dictar la normativa controvertida la competència estatal sobre trànsit i circulació de vehicles de motor (art. 149.1.21 CE), com també la clàusula prevista a l'art. 11.9 de l'Estatut que permet que l'Estat es reservi excepcionalment l'execució directa en matèria d'ordenació de transport intracomunitari de mercaderies i de viatgers.

L'argumentació del Tribunal per solu-

cionar la controvèrsia consisteix en una anàlisi de l'àmbit material —transport, trànsit o seguretat industrial— al qual, segons l'ordenament jurídic, correspon l'activitat executiva de verificació del compliment dels requisits tècnics exigits a la legislació estatal per a l'homologació de cisternes destinades al transport de mercaderies perilloses. Amb aquest fi s'estableix, primer, quin és el nucli bàsic de cada matèria en joc, per poder després enquadrar-hi cada un dels preceptes impugnats.

En aquest sentit, s'entén que el nucli bàsic de la matèria de transports el constitueixen les activitats públiques relatives a l'ordenació de les condicions en què es presta el servei de trasllat o desplaçament de persones o mercaderies. Quant a la matèria de trànsit, el seu nucli fonamental estaria configurat per les activitats públiques relatives a l'ordenació del desplaçament o circulació per les vies públiques de vehicles, vianants i animals; i, de forma connexa, per raons de finalitat amb les primeres, caldria incloure altres activitats que tendissin a garantir de manera directa i immediata la seguretat viària (així, també les STC 59/1985 i 181/1992). És a dir, la determinació dels elements que han de portar els vehicles per garantir la seguretat viària i la de les persones implicades en els diversos transports pertany a la matèria de trànsit.

Ara bé, en aquest àmbit material no podria enquadrar-s'hi ni la regulació dels processos de fabricació d'aquests elements, ni les activitats executives de verificació reglada del compliment dels requisits tècnics exigits, perquè aquestes activitats només tenen una incidència in-

directa sobre la circulació. Aquesta actuació pública, pel seu contingut i el seu objecte, correspon a la matèria d'indústria, encara que els seus efectes puguin incidir indirectament en el transport o la seguretat viària. I, des d'aquesta perspectiva, el Tribunal considera que en el nucli fonamental de la matèria d'indústria s'inclouen, entre d'altres, les activitats destinades a l'ordenació de sectors industrials, a la regulació dels processos industrials o de fabricació i, més concretament, en la submatèria de seguretat industrial, les activitats relacionades amb la seguretat de les instal·lacions i establiments industrials i la dels processos industrials i els productes elaborats en aquestes. Aquest és, precisament, segons el Tribunal, el contingut dels preceptes impugnats que es refereixen, com ja s'ha dit, a les activitats d'homologació i d'inscripció de tipus de cisternes. I en aquesta matèria correspon a l'Estat dictar normes relatives a la seguretat industrial mentre que a la Generalitat de Catalunya li correspon la seva execució.

D'acord amb aquests arguments, i sobre la base dels títols competencials citats, el Tribunal analitza cada un dels preceptes impugnats i arriba a la decisió de declarar que correspon a la Comunitat Autònoma de Catalunya la titularitat de les competències executives previstes a l'Ordre citada, apartat segon, punts 3 i 4 i apartat desè; i en conseqüència, que aquests no són d'aplicació directa en el territori de Catalunya; desestima la demanda pel que fa a la resta de previsions.

Mercè Barceló

Sentència 220/1992, d'11 de desembre. Conflictes positius de competència acumulats 591/1986, 604/1986, 1137/1987 i 1325/1987, promoguts per la Generalitat de Catalunya i el Govern basc, contra el Reial decret 2615/1985, de 4 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament d'entitats de previsió social, l'Ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda, de 9 d'abril de 1987, per la qual es desplega aquest Reglament, i l'Ofici de la Direcció General d'Assegurances del mateix Ministeri, de 21 de maig de 1987.

Ponent:

Fernando García-Mon y González Regueral

Com succeïa en el cas de la STC 35/1992, el Decret que s'examina és desplegament de la Llei 33/1984, d'ordenació de l'assegurança privada, i també, com en aquell cas, la resolució en bona part és anticipada per la STC 86/1989, la qual decidí sobre la constitucionalitat de l'esmentada Llei.

Les normes impugnades en aquest cas són el Reglament d'entitats de previsió social, aprovat per Reial decret, i l'Ordre que el desplega. Aquí el Tribunal aplica la doctrina establerta a la STC 86/1989 en el sentit que les «bases d'ordenació de les assegurances» que l'Estat pot dictar en funció de l'art. 149.1.11 CE han de ser respectades per les comunitats autònomes quan aquestes regulin l'activitat asseguradora de les mutualitats de previsió social. En segon lloc, el Tribunal segueix el criteri de la STC 35/1992 i admet que el Reglament contingui preceptes bàsics sempre que siguin reproducció de preceptes bàsics de la Llei o compliment d'una remissió feta per la Llei per completar la regulació de la matèria considerada bàsica per la mateixa Llei. Per tant, el Tribunal procedeix a declarar supletoris, i no bàsics, solament els preceptes del Reglament que són declarats bàsics pel seu art. 9 i que no han de ser considerats així, perquè regulen qüestions internes i organitzatives de les mutualitats (competència exclusiva de les comunitats autònomes basca i catalana en

funció dels art. 10.23 EAPB i 9.21 EAC), sense incidir en la garantia i solvència de les entitats asseguradores, sempre i quan l'Estat no tingui un altre títol competencial que justifiqui la naturalesa bàsica del precepte organitzatiu, com la legislació mercantil (art. 149.1.6 CE) o l'ordenació general de l'economia (art. 149.1.13 CE).

La Generalitat també impugna l'ofici que va dirigir el director general d'Assegurances al director general de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat, en el qual li comunica que no és procedent la remissió a la Generalitat de la documentació presentada per l'Agrupació Mútua del Comerç i la Indústria. En primer lloc es planteja la naturalesa jurídica de la considerada «resolució» per la Generalitat de Catalunya i «carta» o «escrit» per l'advocat de l'Estat, i a la qual el Tribunal es refereix com a «ofici». Se suscita aquesta qüestió pel fet que l'art. 63.1 LOTC (d'acord amb l'art. 61.1 de la mateixa Llei) es refereix a «una disposició, resolució o acte» com a susceptibles d'impugnació en un conflicte positiu de competència. El Tribunal, repetint jurisprudència consolidada, manifesta que «*lo importante a estos efectos no es tanto la naturaleza o la forma del acto como la real existencia de una controversia o disputa ante un evidente ejercicio de competencias supuestamente lesivo del orden constitucional*» (FJ 15), requisit que es compleix en aquest cas. L'acusació que fa la Generalitat contra aquest ofici és que aplica la restricció, operada per la Llei 33/1984 i el Reglament d'entitats de previsió social, de l'a-

bast de la competència autonòmica fixat al Reial decret 2432/1983 de traspassos en matèria de mutualisme, pel fet que aquest declarava que la Generalitat passava a exercitar les seves funcions sobre les mutualitats amb domicili social a Catalunya, i la Llei i el Reglament exigeixen a més que l'àmbit d'operacions i la localització dels riscos d'aquestes mutualitats també es limitin al territori de la comunitat autònoma, perquè aquesta pu-

gui exercir la seva competència. Aquest triple punt de connexió ja va ser declarat constitucional a les STC 86/1989 i 36/1992, i a la primera d'aquestes sentències, com a moltes d'altres, el Tribunal va precisar el valor interpretatiu però no vinculant dels reials decrets de transferències o traspassos quant a la delimitació de les competències de l'Estat i les comunitats autònomes.

Jordi Freixes

Sentència 237/1992, de 15 de desembre. Recursos d'inconstitucionalitat acumulats interposats pel Govern basc i per la Junta de Galícia contra diversos preceptes de la Llei 46/1985, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1986.

Ponent:

Rafael de Mendizábal Allende

En concret, els blocs temàtics abordats en la Sentència poden agrupar-se en els apartats següents: admissibilitat del desistiment parcial plantejat per la Junta de Galícia; concepció constitucional dels pressupostos generals de l'Estat i del seu text articulat i, en particular, anàlisi de determinades disposicions sobre despeses de personal; criteris legals per al repartiment de la participació dels ens locals en els impostos de l'Estat; determinats aspectes del Fons de Compensació Interterritorial (FCI) i, finalment, problemes específics del seguiment i control de les subvencions estatals.

L'argumentació del Tribunal Constitucional en aquesta Sentència es basa en bona part en pronunciaments anteriors i, molt particularment, en els formulats en la STC 96/1990, de 24 de maig, recaiguda a propòsit del recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al 1985. La doctrina constitucional pot resumir-se així:

1. En coherència amb pronunciaments anteriors s'accepta també en

aquest cas el desistiment parcial plantejat per la Junta de Galícia respecte de l'art. 59 de la Llei impugnada (referent al percentatge de participació de la comunitat autònoma de Galícia en els ingressos de l'Estat per al 1986). El Tribunal reitera aquí les tesis contingudes a l'ATC 1138/1987, de 14 d'octubre i a la STC 96/1990, de 24 de maig, per admetre que, malgrat no quedar vinculat per la voluntat unilateral de qui formula el desistiment, ha de ser atès l'interès del qual és titular la Junta de Galícia, llevat del cas que altres consideracions prevalents ho impedeixin. En aquest cas, ja que la norma afectada és similar a d'altres recollides en lleis anteriors impugnades per la mateixa Junta i respecte de les quals també se la va tenir per desistida i atès que el Govern basc no impugna aquell precepte i que l'advocat de l'Estat s'ha mostrat conforme al desistiment, cal acceptar-lo.

2. La problemàtica de la concepció de la Llei de pressupostos ha estat objecte d'una nombrosa doctrina del Tribunal que la STC 76/1992, de 14 de maig, resumeix, i perfila, alhora, algun dels seus

extrems. En síntesi, aquesta doctrina reconeix l'existència d'un contingut mínim i indisponible en les lleis de pressupostos (és a dir, la inclusió de la totalitat de les despeses i ingressos del sector públic corresponent), al qual es poden afegir altres disposicions de caràcter general en matèries pròpies de la llei ordinària (amb excepció del que disposa l'art. 134.7 CE) sempre que guardin directa relació amb les previsions d'ingressos i les habilitacions de despeses dels pressupostos o amb els criteris de política econòmica general en què se sustenten.

D'acord amb aquestes consideracions generals, el Tribunal analitza la impugnació de l'art. 11 i de la disposició addicional 48 de la Llei, referents, respectivament, a les regles d'increment de les retribucions dels empleats públics (aspecte al qual ja s'havien referit les STC 63/1986, de 21 de maig i 96/1990, de 24 de maig) i a la prohibició de finançar amb fons públics les entitats o els sistemes de previsió social diferents o complementaris de la Seguretat Social obligatòria que constitueixen o puguin tenir constituïts les diferents administracions, entitats o empreses públiques (precepte només impugnat pel Govern basc), per concloure sobre la seva deguda connexió amb el contingut i finalitats de la Llei de pressupostos primer, i per precisar després que:

a) La fixació d'un límit màxim d'increment de les retribucions (el 7,2 % per al 1986) només pot estimar-se conforme a la Constitució si s'entén referit al volum total de les retribucions corresponents a cada grup i no a la retribució de cadascuna de les persones afectades.

b) L'establiment per l'Estat de la prohibició continguda a la disposició addicional 48 troba emparat no solament en les seves competències sobre bases i coordinació de la planificació general de

l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) i sobre bases del règim estatutari dels seus funcionaris (art. 149.1.18 CE), sinó també en les seves competències sobre les bases de l'ordenació de les assegurances (art. 149.1.11 CE).

3. Respecte de les regles de participació dels ens locals en els impostos de l'Estat (regulades en els art. 55 i 56 de la Llei i impugnades per la Junta de Galícia), el Tribunal es limita a reiterar la jurisprudència continguda a la seva STC 96/1990, de 24 de maig: d'acord amb l'Estatut d'Autonomia de Galícia aquests ingressos s'han de percebre «a través» de la comunitat autònoma, que els distribuirà d'acord amb «els criteris legals» que s'estableixin (art. 49.2 de l'Estatut citat), cosa que significa que la font d'ingressos i la llei que fixa els criteris són estatals, i a la comunitat autònoma només correspon un paper d'intermediària. Segons això, els dos preceptes impugnats, en establir els criteris per al repartiment, compleixen amb la reserva de llei estatal prevista al mateix Estatut gallec.

4. Pel que fa al FCI, l'art. 61 de la Llei 46/1985, de 27 de desembre, adscriu al Fons els crèdits recollits a la Secció 33 i els inclosos per a inversions en els pressupostos dels departaments ministerials i organismes autònoms en l'annex on es relacionen els projectes corresponents, d'acord amb les previsions de la LOFCA. Els problemes plantejats en el recurs són resolts pel Tribunal amb els arguments següents:

a) Tal i com ja s'assenyalava en la STC 96/1990, de 24 de maig, el fet que en la dotació s'inclouguin projectes d'inversió relatius a matèries transferibles però no transferides sense que la comunitat autònoma tingui atribuïda la gestió dels crèdits corresponents al seu àmbit territorial no altera la funció i fesomia del Fons, ja que no deixa de distribuir-se la dotació

anual entre les comunitats, transferint els crèdits corresponents a matèries en què hagin assumit competències. D'altra banda, no està prohibit a l'Estat que gestioni els crèdits del FCI destinats a finançar projectes d'inversió en sectors de la seva competència.

b) El fet que s'encarregui a les comunitats autònomes la confecció d'un programa de desenvolupament regional elaborat conforme a la metodologia aprovada pel Govern de l'Estat (previsió impugnada pel Govern basc) no té altra pretensió que la d'assolir la necessària coordinació dels programes i garantir la seva coherència i, per tant, és perfectament constitucional com ja s'havia dit en les STC 183/1988, de 13 d'octubre i 96/1990, de 24 de maig.

5. Finalment, la impugnació de l'art. 62 de la Llei 46/1985 gira entorn de diversos aspectes del seguiment i control de les subvencions. A banda de reiterar aquí la ja consolidada doctrina general sobre la matèria, el Tribunal s'ocupa de precisar alguns aspectes específics. Entre ells, cal destacar els pronunciaments següents:

a) El caràcter finalista de les subvencions i de les quantitats transferides explica i justifica que la Llei reguli la destinació i, si escau, el reintegrament dels romanents, sense que això limiti la gestió

o la capacitat de despesa de les comunitats autònomes.

b) La determinació dels criteris objectius que han de servir de base per a la distribució territorial de les subvencions que la Llei encomana al Govern de l'Estat no infringeix els principis de coordinació i solidaritat, ja que, un cop escoltades les comunitats autònomes, com preveu la Llei, és coherent amb aquells principis que sigui el Govern estatal qui garanteixi la seva distribució homogenia i sense discriminació.

c) En la mesura que, com ha manifestat en altres ocasions el Tribunal, l'autonomia financera de les comunitats autònomes no exclou l'existència de controls, fins i tot específics, quan es tracta de fons que formen part dels pressupostos generals de l'Estat i que estan afectes a unes finalitats concretes (STC 63/1986, de 21 de maig i 201/1988, de 27 d'octubre), les càrregues imposades a les comunitats per la Llei (que es limiten a sengles obligacions d'informació sobre situació dels fons i operacions realitzades) no han de reputar-se contràries a la Constitució, sinó que han de considerar-se fins i tot necessàries perquè l'Administració general pugui dur a terme el seu propi control pressupostari intern i fer el seguiment i l'avaluació dels programes subvencionats.

Xavier Padrós

Sentència 2/1993, de 14 de gener (BOE de 12 de febrer de 1993). Conflicte positiu de competència núm. 649/1986, promogut pel Govern basc contra diversos preceptes de l'Ordre 7/1986, de 27 de gener, del Ministeri de Defensa, per la qual s'aprovà la normativa aplicable al transport de mercaderies perilloses per carretera en vehicles de les forces armades.

Ponent:

Luis López Guerra

L'argument de l'advocat del Govern basc se centra en la classificació de la ma-

tèria objecte del conflicte dins de l'àmbit de la protecció civil. A partir d'aquí, recorre a la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional en aquest camp (STC 123/1984, de 18 de desembre, i

133/1990, de 19 de juliol) per justificar la competència de la comunitat autònoma i, consegüentment, la nul·litat dels preceptes en qüestió per haver estat aprovats per instància incompetent en la matèria. Concretament, la impugnació se centra en dos preceptes:

a) L'art. 7.c, que obliga l'autoritat que tingui notícia de la immobilització, per accident o avaria, d'un vehicle de les forces armades que transporti mercaderies perilloses, a comunicar-ho al governador civil o al delegat del govern.

b) L'art. 8, que estableix que el pla d'actuació per a possibles casos d'accident en el transport de mercaderies perilloses serà elaborat per la Direcció General de Protecció Civil.

L'advocat de l'Estat defensa la legitimitat competencial del Govern estatal per elaborar aquests preceptes a partir de les titularitats competencials reservades a l'Estat pels apartats 4 i 21 de l'art. 149 de la Constitució, defensa i forces armades, i trànsit i circulació de vehicles de motor, respectivament. Es tracta de casos que fan referència al transport realitzat per vehicles de motor que pertanyen a les forces armades.

El Tribunal Constitucional, després d'anàlitzar el contingut de tots els articles de l'ordre parcialment controvertida, inscriu el seu contingut dins de l'àmbit de «*la seguridad del tráfico y circulación de vehículos de motor, materia ésta que el art. 149.1.21 CE reserva a la competencia exclusiva del Estado.*» (vide FJ 4). Rebutja, doncs, l'argument de la part impugnant que pretenia incloure-la dins de l'àmbit de la protecció civil. El Tribunal, tot i que reconeix que «*no cabe excluir la posibilidad de que, en algún caso, un accidente o avería del tipo de que se trata dé lugar excepcionalmente a riesgos masivos o de índole catastrófica*» (vide FJ 6), no creu que el supòsit general de l'aplicació de la norma sigui el dels grans riscos o catàstrofes propi de la protecció civil. Consegüentment la intervenció estatal està justificada en els supòsits previstos per ambdós preceptes (en el cas de la comunicació al representant del Govern al territori on s'hagi produït l'avaria del vehicle militar, el Tribunal afegeix la titularitat estatal dels béns avariats com a *plus* legitimador de la intervenció estatal).

Francesc Guillén

Sentència 4/1993, de 14 de gener. Conflicte positiu de competència 1256/1987, promogut pel Govern de la nació en relació amb la disposició transitòria del Decret 38/1987, de 7 d'abril, del Govern de la comunitat autònoma de Canàries, pel qual es modifica el Reglament d'organització i funcionament del Consell Consultiu de Canàries.

Ponent:

Álvaro Rodríguez Bereijo

La Sentència resol un conflicte positiu de competència promogut pel Govern de l'Estat en relació amb la disposició transitòria del Decret del Govern de la comunitat autònoma de Canàries 38/1987, de 7 d'abril, pel qual es modifica el Reglament

d'organització i de funcionament del Consell Consultiu de Canàries. La norma controvertida preveu unes proves restringides per a l'accés a la condició funcional en el Consell Consultiu de Canàries que queden circumscrites a aquells que haguessin estat seleccionats per ocupar provisionalment places de funcionaris del Consell i hi estiguessin prestant llurs serveis.

És aquest caràcter restringit el que motiva la impugnació de l'advocat de l'Estat car, entre altres raons, al·lega que contradiu el que disposa l'art. 19.1 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública que, amb el caràcter de bàsic, i dictat a l'emparament de la competència que atribueix l'art. 149.1.18 de la CE a l'Estat, prohibeix les proves restringides; d'altra banda, al·lega també que l'excepció que ha previst la disposició transitòria sisena, 4, de la mateixa Llei 30/1984, de 2 d'agost, no dóna cobertura a la norma autonòmica impugnada puix que l'excepció és d'aplicació si concorren uns requisits que no es donen en l'esmentada norma autonòmica.

Per la seva part, el lletrat del Govern canari argumenta que la disposició transitòria objecte del conflicte preveu cobrir places d'un òrgan, el Consell Con-

sultiu, propi de la comunitat autònoma; de tal manera, com que l'organització, règim i funcionament de les institucions de Govern és competència exclusiva de la comunitat canària i com que el règim jurídic de l'Administració canària i dels seus funcionaris està només sotmesa a la competència legislativa bàsica de l'Estat, considera que la competència controvertida pertany a la comunitat autònoma.

Plantejada la controvèrsia en aquests termes el Tribunal es decanta per afirmar la validesa dels arguments de l'advocat de l'Estat i rebutjar els del lletrat de la comunitat canària. En aquest sentit, considera que la disposició transitòria del Govern de Canàries és contrària a la normativa bàsica de l'Estat citada i, consegüentment, la declara nul·la.

Mercè Barceló

Sentència 23/1993, de 21 de gener. Recurs d'inconstitucionalitat 706/1986, promogut pel Govern basc en relació amb determinats preceptes del Reial Decret-llei 1/1986, de 14 de març, de mesures urgents administratives, financeres, fiscals i laborals.

Ponent:

Miguel Rodríguez-Piñero

El Govern basc impugna els art. 1, 2, 4, 5 i la disposició transitòria primera del Reial Decret-llei 1/1986, en els quals s'estableix que les llicències i les autoritzacions d'instal·lació, trasllat o ampliació d'empreses o centres de treball es consideraran atorgades per silenci administratiu positiu, sense necessitat de denunciar la mora i transcorregut el termini de dos mesos. Aquestes normes modifiquen el règim del silenci administratiu dels art. 94 i 95 de la Llei de procediment administratiu de 1958, i ara estableix que la regla general és el silenci adminis-

tratiu positiu, llevat de les matèries expressament previstes en l'annex del Reial Decret-llei 1/1986. Aquesta regulació del silenci positiu posteriorment ha estat adoptada per la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

La impugnació se centra en els motius següents: a) Els preceptes que es recorren s'endinsen en matèries que afecten el règim de les comunitats autònomes, la qual cosa és vedada a la regulació del Decret-llei per l'art. 86.1 CE; b) En aquesta regulació s'estableixen normes bàsiques, que han de ser aprovades per llei per les Corts i no per decret-llei; c) En aquest cas no s'esdevé una necessitat extraordinària i

urgent, com a pressupòsit habilitant de la intervenció normativa del Govern. Els recurrents no al·leguen el possible trencament de la reserva de llei de l'art. 105 c, en matèria de procediment administratiu, encara que el Tribunal ja hagi admès la seva incidència en la Sentència 60/1986.

La primera objecció permet que el Ple delimiti l'abast de la prohibició que el decret-llei pugui afectar el règim de les comunitats autònomes. Els criteris del Tribunal són: *a)* El decret-llei no pot regular objectes propis d'aquelles normes o lleis que, conforme a l'art. 28.1 de la LOTC, hagin estat aprovades per delimitar les competències de l'Estat i les comunitats autònomes o per regular o harmonitzar les competències d'aquestes; *b)* Més enllà de l'àmbit anterior, i sempre que la regulació no tingui com a fi atribuir competències o delimitar positivament l'esfera de competències de les comunitats autònomes, no existeix cap obstacle perquè el decret-llei, en l'àmbit de les competències legislatives de l'Estat, pugui actuar sobre matèries en què una comunitat autònoma tingui competències; *c)* Quan la Constitució veda que el decret-llei afecti el règim de les comunitats autònomes, es refereix a una delimitació directa i positiva de les competències mitjançant aquest instrument i no a qualsevol altra regulació que incideixi indirectament en les competències autonòmiques; si no fos així, pràcticament es buidarien de contingut els àmbits de regulació sobre els quals es pot projectar el decret-llei, ja que és molt difícil trobar un objecte normatiu que no incideixi d'una manera o altra en alguna competència autonòmica. En aplicar aquests criteris als preceptes que es recorren, el Tribunal considera que aquests preceptes, que regulen matèries de procediment administratiu, no afecten ni delimiten l'esfera de competències

pròpies de la comunitat autònoma, per la qual cosa no infringeixen el límit de l'art. 86.1 de la Constitució.

El segon motiu de la impugnació, la inadequació del decret-llei per establir normativa bàsica —els recurrents sostenen que s'hauria de fer per llei de les Corts—, el Tribunal el refusa amb una doble argumentació: a la primera, que és la forta, indica que la matèria afectada és el procediment administratiu comú i que aquesta matèria, d'acord amb l'art. 149.1.8 CE, és una competència exclusiva de l'Estat, sense estar reduïda la seva competència a l'establiment de bases o normes bàsiques; a la segona assenyala que, encara que es consideressin bàsics els preceptes impugnats, no se'n podria deduir —com pretenien els recurrents en traslladar a aquesta problemàtica la doctrina del Tribunal sobre la incidència del reglament en l'establiment de normativa bàsica— que el decret-llei quedi exclòs com a instrument per establir una legislació de caràcter bàsic, sempre que compleixi els requisits de l'art. 86.1 CE.

En el tercer motiu els recurrents consideren que en relació amb les normes objecte del recurs no concorre el pressupost habilitant, és a dir, l'existència d'un supòsit de necessitat extraordinària i urgent. Per defensar la seva posició sostenen que la finalitat de la norma és flexibilitzar el marc en què opera el sistema productiu com a conseqüència de la incorporació d'Espanya a la CE, circumstància a la qual de cap manera no es pot atribuir la nota d'imprevisibilitat, a la qual cosa cal afegir que la disposició transitòria primera posposa l'aplicació del règim del silenci administratiu a un moment posterior (1 de juliol de 1986) al de l'entrada en vigor del Decret-Llei, dada que fa evident l'absència d'urgència de la mesura, i aporten com a reforç de la seva posició la doctrina del mateix Tribunal en la Sentència 29/1982.

El Tribunal refusa les dues objeccions. La primera, amb un fonament hermenèuticament problemàtic: l'objectiu de la norma no és la reforma del procediment administratiu sinó la flexibilització del marc institucional en què opera el sistema productiu; com que el recurrent no discuteix la motivació de la urgència o la necessitat del Decret-llei, cal considerar que, un cop incloses les mesures recorregudes dins el conjunt de mesures de les quals no s'ha dubtat de la seva urgència i necessitat, no es pot negar l'existència de pressupost habilitant també per als preceptes concrets impugnats. La segona objecció la refusa en admetre que és coherent amb la urgència de la mesura que la

immediatesa de la resposta es complementi amb una cautela de transitorietat perquè la resta d'administracions públiques adequin la seva gestió a la nova normativa, per prolongar, així, la permissibilitat oberta a la Sentència 29/1986.

En la decisió el Tribunal opta per desestimar el recurs d'inconstitucionalitat. Doctrinalment, la Sentència 23/1993 complementa, especialment en el que fa referència a l'afectació del Decret-llei al règim de les comunitats autònomes, la doctrina anterior del Tribunal sobre el Decret-llei (sentències 6/1983, 111/1983, 29/1986 i 60/1986).

M.G.L.

Sentència 25/1993, de 21 de gener (BOE de 24 de febrer de 1993). Recurs d'inconstitucionalitat 1.753/1988, promogut pel Govern de l'Estat contra la Llei 5/1988, d'11 de juliol, de l'Assemblea Regional de Múrcia, de coordinació de policies locals.

Ponent:

Rafael de Mendizábal Allende

El representant estatal impugna dos preceptes per dues causes diferents:

a) L'art. 3.2, perquè possibilita que les entitats locals d'àmbit superior al municipi puguin crear cossos policials propis, cosa proscriu pel bloc de la constitucionalitat que només permet la creació de cossos policials a l'Estat, a les comunitats autònomes i als municipis. L'argumentació de la part estatal és doble: 1) La comunitat autònoma no té competència per a la creació d'un cos de policia propi, 2) La Llei Orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, només preveu l'existència de tres tipus de cossos policials, des del punt de vista de la seva competència territorial: estatals, autonòmics i municipals. La gran preocupació de fons de la part estatal és evitar la pos-

sibilitat que la comunitat autònoma pugui, a través de la coordinació de diferents policies supramunicipals i de les seves competències en matèria de règim local, saltar-se la distribució constitucional en el camp de la seguretat pública que impedeix, fins que no es reformi l'estatut d'autonomia o no s'aprovi una llei orgànica de transferència de les previstes a l'art. 150.2 CE, la creació d'una policia autonòmica per part de la regió murciana.

b) L'art. 18.2, perquè, en autoritzar els municipis a cobrir les seves vacants de policies locals amb membres d'altres cossos de policia local de la comunitat autònoma, ho condiciona al respecte a les bases sobre la matèria que elabori el Govern autonòmic, cosa que, segons l'advocat de l'Estat, vulnera l'autonomia municipal reconeguda constitucionalment i concretada en aquest cas en la potestat de selec-

cionar els seus funcionaris (*vide* art. 100 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local).

La representant de l'Assemblea Regional de Múrcia utilitza els arguments següents per respondre a la fonamentació del representant estatal pel que fa a la possibilitat que la Llei impugnada autoritzés l'existència de policies supramunicipals:

1. El fet que la comunitat autònoma no pugui crear un cos policial propi no significa que no pugui establir les bases per a la creació d'altres tipus de cossos policials i, si escau, autoritzar la seva existència. La primera competència deriva de l'art. 149.1.29 CE i està vetada, a hores d'ara, a la Regió murciana, però la segona, pel que fa a les policies locals, deriva de l'art. 148.1.22 CE i es tracta d'una competència assumida plenament per la comunitat autònoma en el seu estatut d'autonomia (*vide* art. 11.h).

2. La Llei orgànica estatal que condiciona la competència autonòmica en matèria de coordinació de les policies locals només ho pot fer en allò referent a les funcions, els principis bàsics d'actuació i als estatuts de les forces i els cossos de seguretat, ja que aquest és el contingut de l'habilitació estatal previst a l'art. 104.2 CE. D'aquesta forma la Llei estatal no establiria (o no podria fer-ho) un *numerus clausus* de cossos policials. Supletòriament a aquesta argumentació, la lletrada exposa que la Llei orgànica, tot i que és cert que parla explícitament de policies dels municipis, no exclou la possibilitat de l'existència d'altres cossos de policia local diferents dels municipals, ja que en diversos preceptes parla de cossos dependents de les corporacions locals sense especificar si es tracta de corporacions municipals, comarcals, provincials o d'entitats metropolitanes (el mateix títol V de la Llei comença

dient, genèricament, «*De los cuerpos de policia local*»).

3. Des del punt de vista de la normativa bàsica en matèria de règim local, no existeix cap prohibició per a l'establiment de mancomunitats de municipis en matèria de seguretat en llocs públics ni en l'ordenació del trànsit urbà.

Pel que fa a la possibilitat que la mobilitat horitzontal en l'àmbit de la policia local hagi de respectar les bases establertes pel Govern autonòmic, la lletrada de l'Assemblea argumenta que, segons la mateixa Llei orgànica (*vide* art. 39), un dels punts en què es concreta la competència autonòmica sobre la coordinació de les policies locals és la fixació dels criteris de selecció, formació, promoció i mobilitat de les policies locals.

El Tribunal accepta el recurs pel que fa a la impossibilitat de creació de cossos de policia supramunicipals i el refusa pel que fa a l'establiment per part de la comunitat autònoma de les bases per a la mobilitat horitzontal. El Tribunal recull una part de l'argumentació del representant de l'Estat en el primer cas i plenament l'argumentació de la comunitat autònoma en el segon cas. Així, l'alt Tribunal interpreta que la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat, que és l'encarregada de concretar el bloc de la constitucionalitat en aquesta matèria, només preveu la possibilitat de creació de cossos de policia local per part dels municipis; és a dir, el Tribunal creu que el legislador orgànic ha operat per concedir la possibilitat de comptar amb cossos de policia propis a les entitats locals territorials. És a dir, quan la Llei parla de «corporacions locals» està pensant en les de caire territorial, en els municipis. No és possible, doncs, des d'aquest criteri, l'existència de cossos de policia en un àmbit local diferent al municipal.

Francesc Guillén

Sentència 32/1993, d'1 de febrer (BOE de 24 de febrer de 1993). Conflicte positiu de competència 136/1989, promogut pel Govern estatal contra l'art. 11 del Reglament del cos d'agents rurals de la Generalitat de Catalunya aprovat pel Decret 381/1988, de 12 de desembre.

Ponent:

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

Aquest conflicte presenta una problemàtica peculiar, ja que l'objecte que el provocà va ser la primera redacció de l'esmentat article 11, donada pel Decret 252/1988, de 12 de setembre, que qualificava el cos d'agents rurals com a cos armat. Posteriorment, el Consell Executiu de la Generalitat, després del requeriment del Govern estatal, modificà la redacció de l'article en els termes següents: «Els membres del cos d'agents rurals en l'exercici de les seves funcions tenen caràcter d'agents de l'autoritat. Quan estiguin en acte de servei hauran de portar obligatòriament l'arma que correspongui». La part estatal, no satisfeta amb la modificació, mantingué la impugnació, al·legant que la Generalitat, en qualificar com a cos armat el cos d'agents rurals, estava creant una segona policia autonòmica, cosa que no podia fer, ja que la competència atribuïda per l'art. 13.1 EAC només facultava la Generalitat per crear una policia autonòmica i ja ho havia fet mitjançant la Llei 19/1983, de creació de la Policia Autonòmica de Catalunya. Segons l'advocat de l'Estat, el precepte rectificat, encara que no qualifica directament el cos d'agents rurals com a armat, continua considerant-lo implícitament com a armat, ja que parla de l'obligatorietat que els seus membres duen l'arma corresponent.

La representació de la Generalitat al·legà, en primer lloc, la desaparició de l'objecte del conflicte inicial degut a l'esmentada modificació del precepte qüestionat. Posteriorment, fonamentà la competència de la Generalitat de Catalu-

nya sobre el cos d'agents rurals en els art. 9.10 (forests, aprofitaments i serveis forestals...), 9.17 (pesca en aigües interiors), i 12.4 (agricultura i ramaderia), i no en l'art. 13 (seguretat pública). Utilitza el Reial Decret de traspassos per demostrar el caràcter diferenciat dels cossos policials que tenen aquests cossos de vigilància forestal. Així, el Reial Decret 1950/1980 traspassà a la Generalitat el personal de la Guarderia Forestal del Estado conjuntament amb l'ICONA en lloc de fer-ho en el mateix Reial Decret que trasferí el cos de Mossos d'Esquadra (Reial Decret 2679/1980). Una altra qüestió és que la seva funció de vigilància pot implicar l'ús de la coacció administrativa i l'ús de les armes que hauran de ser portades obligatòriament pels seus membres (com ja succeïa amb la Guarderia Forestal del Estado, que estava qualificada com a cos armat i no era un cos policial en sentit estricte).

El Tribunal considera respectuosa amb la competència estatal sobre seguretat pública l'esmentada redacció de l'art. 11 del Reglament del cos d'agents rurals de la Generalitat, ja que no estem davant d'un nou cos de policia encarregat de la seguretat pública en general (i, per tant, fonamentat en la competència atribuïda a la Generalitat a l'art. 13 de l'EAC), sinó davant d'una policia administrativa especial derivada de les competències assumides als art. 9.10, 9.17 i 12.1.4 de l'EAC. Tampoc la referència a l'arma reglamentària no envaeix la competència estatal sobre la tinença i ús d'armes (*vide* art. 149.1.26 CE), ja que el precepte només obliga a portar l'arma que reglamentàriament pertoqui, i això vindrà deter-

minat per la instància competent (Estat), cosa que recorda implícitament el mateix paràgraf segon de l'art. 11 (que diu textualment «Pel que fa a l'armament, el

cos d'agents rurals es regeix per la normativa vigent en aquesta matèria»).

Francesc Guillén

Sentència 33/1993, d'1 de febrer. Recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern de l'Estat contra l'art. 1 de la Llei del Parlament de Catalunya 6/1989, de 25 de maig, en allò referent a l'addició d'un paràgraf quart a l'apartat b) de l'art. 17 de la Llei 15/1985, d'1 de juliol, de regulació de les caixes d'estalvi de Catalunya, i conflicte positiu de competències acumulat a aquell recurs i plantejat pel Govern de l'Estat contra l'art. 18.2 del Decret 190/1989, d'1 d'agost, d'aprovació de les normes reguladores dels procediments de designació dels òrgans de govern de les caixes d'estalvis i de la convocatòria i el seu funcionament.

Ponent:

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer

Tant el recurs com el conflicte tenen per objecte la impugnació de preceptes d'idèntic contingut. Es tracta, en concret, de l'exigència del vot favorable de les 2/3 parts del nombre de fet de membres de la corporació local fundadora d'una caixa d'estalvis que en cap cas no podrà ser inferior a la majoria absoluta del nombre legal d'aquests membres, per a la designació dels consellers generals de la caixa que li correspongui nomenar. En aquest sentit el motiu essencial de la impugnació és la presumpta infracció de l'art. 47.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) que no preveu aquest supòsit entre aquells per als quals imposa aquesta majoria qualificada. A aquest motiu essencial s'afegeix el que la competència autonòmica sobre la normativa no bàsica de caixes d'estalvis no podria estendre's a regular els procediments de designació dels membres dels òrgans de govern de les caixes pels fundadors, perquè tal designació correspondria directament a aquests, sense cap condicionament.

El Tribunal examina si els preceptes autonòmics infringeixen la normativa bàsica estatal de caixes d'estalvi i en matèria de règim local i conclou:

1. Que no hi ha infracció de la normativa estatal en matèria de caixes (en concret, de l'art. 5 de la Llei 31/1985, d'òrgans rectors de les caixes d'estalvi, que regula la designació dels representants de les persones o entitats fundadores de les caixes i que fou declarat bàsic per la STC 49/1988, de 22 de març), en la mesura que l'esmentat art. 5 «*tiene carácter general, y no impide que la entidad fundadora se someta a su vez, en cuanto al régimen de la adopción de acuerdos, a la normativa que, en razón de su naturaleza y carácter, le sea aplicable. Por ello, si la entidad fundadora es una entidad local, habrá de someterse a la normativa que sobre la adopción de acuerdos establece la legislación de régimen local*» (FJ 2).

2. Que, en canvi, sí que hi ha vulneració de la normativa bàsica en matèria de règim local, continguda a l'art. 47.2 de la LRBRL. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional considera que «*uno de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al*

funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al "quorum" y mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local» (FJ 3). És per això que el legislador estatal ha establert un sistema acabat de majories precises per a l'adopció d'acords per les corporacions locals amb les regles següents:

- a) Regla general: majoria simple dels membres presents (art. 47.1 LRBRL)
- b) Excepcions:
 - Majoria absoluta del nombre legal de membres (art. 47.3 LRBRL).
 - Majoria de 2/3 del nombre de fet i, en tot cas, de la majoria absoluta del nombre legal dels membres (art. 47.2 LRBRL).

D'acord amb la pròpia LRBRL, el legislador estatal ha permès al legislador de desenvolupament (art. 47.3.m) ampliar el nombre de supòsits en què la majoria simple pot ser substituïda per majoria absoluta. En canvi, la llista de supòsits en què s'exigeix la majoria de 2/3 és tancada i exhaustiva i qualsevol regulació que se separi d'aquesta previsió i estengui l'exigència de majories especials a altres supòsits implicaria un canvi en la concepció de l'organització democràtica de la institució. És per això que la fixació pel legislador català (i pel Govern de la Generalitat després) d'un nou supòsit per al qual s'exigeix la majoria de 2/3 vulnera la norma bàsica continguda a l'art. 47.2 de la LRBRL i, consegüentment, el Tribunal declara inconstitucional i nul·la aquesta regulació.

Xavier Padrós

1.3.2. PROCESSOS DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Xavier Bonet i Frigola

Juliol de 1992

Qüestió d'inconstitucionalitat 1484/1992, promoguda per la Secció Segona de la Sala del Contenciós Administratiu de l'Audiència Nacional, per suposada inconstitucionalitat de l'article 5.2 en relació amb els articles 11.1 i 2; 14 i 18 de la Llei 45/1985, de 23 de desembre, sobre liquidació tributària pel concepte d'impost especial sobre alcohol·s etílics i begudes alcohol·liques, per poder vulnerar l'article 9.3 de la Constitució (BOE 3-7-1992).

Conflicte positiu de competència 1398/1992, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya davant el Govern de la nació, en relació amb l'article 26 i la disposició final primera del Reial Decret 1888/1991, de 30 de desembre, pel qual s'estableix un pla de reordenació del sector de la llet i dels productes làctics, i els articles 3.1 i 7; 4; 5; 6; 8 i 9 de l'Ordre del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació de 30 de desembre de 1991, per la qual s'instrumenta un pla d'abandonament voluntari definitiu de la producció lletera (BOE 7-7-1992).

Qüestió d'inconstitucionalitat 1576/1992, plantejada per la Secció Cinquena de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en relació als

articles 9.1 a) i 10.2 c) de la Llei de Catalunya 5/1987, de 4 d'abril, de règim provisional de les competències de les diputacions provincials catalanes, i a l'article 2, apartats 1 c), 2 i 3 de la Llei catalana 23/1987, de 23 de desembre, d'obres i serveis municipals i provincials, modificat per la disposició addicional 21.2 de la Llei de Catalunya 13/1988, de 31 de desembre, de pressupostos de la Generalitat per al 1989, per poder ser contraris als articles 149.1.18 de la Constitució, i 36.2.a) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (BOE 10-7-1992).

Agost

No es van plantejar processos davant el Tribunal Constitucional.

Setembre

Recurs d'inconstitucionalitat 2199/1992, plantejat pel president del Govern contra l'article 103.1; la disposició addicional 13 i la disposició transitòria primera de la Llei foral del Parlament de Navarra, 6/1992, de 14 de maig, de l'impost sobre la renda de les persones físiques (BOE 5-9-1992).

Recurs d'inconstitucionalitat 2061/1992, plantejat pel Consell Executiu de la

Generalitat de Catalunya, contra la disposició addicional primera de la Llei 9/1922, de 30 d'abril, de mediació en les assegurances privades, en el seu punt primer, en relació amb els articles 15 al 20, 24 al 31 i amb la disposició addicional tercera, punts dos i tres, en relació amb els articles 15.1, 18.5 i 19.1 (BOE 8-9-1922).

Qüestió d'inconstitucionalitat 1971/1992, plantejada per la Sala del Contenciós Administratiu a Sevilla del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, en relació a la base quarta de la Llei de 29 de juny de 1911 i l'article 1 del Decret-Llei de 26 de juliol de 1929, que estableixen implícitament, l'associació obligatòria a les cambres de comerç, indústria i navegació, com també la disposició addicional novena de la Llei 9/1993, de 13 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per al 1983 i la disposició addicional 25 de la Llei 21/1986, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1987, perquè poden vulnerar els articles 22, 35, 38 i 134.7 de la Constitució (BOE 17-9-1992).

Octubre

Recurs d'inconstitucionalitat 17053/1992, plantejat pel Consell del Govern de la Diputació Regional de Cantàbria, contra els articles 2 i 3 i annex de la Llei 6/1992, de 27 de març, per la qual es declara reserva natural els aiguamolls de Santoña i Noja, pel fet que estableixen els límits territorials de la reserva natural (BOE 6-10-1992).

Conflicte positiu de competència 2366/1992, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, davant el Govern, en relació als articles 3; 4;

5; 8; 9; 10; 11; 12; 14 i 15 i l'annex de l'Ordre del Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme de 3 de juny de 1992, sobre concessió de subvencions en relació amb el Pla de promoció del disseny industrial (BOE 27-10-1992).

Recurs d'inconstitucionalitat 2337/1992, promogut pel Consell de Govern de les Illes Balears contra el text refós de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 1/1992, de 26 de juny, i subsidiàriament contra determinats preceptes d'aquest (BOE 27-10-1992).

Recurs d'inconstitucionalitat 2342/1992, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, contra la disposició final única, punts 1, 2 i 3, en relació amb diversos preceptes del text refós de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 1/1992, de 26 de juny (BOE 27-10-1992).

Recurs d'inconstitucionalitat 2341/1992, promogut per la Diputació General d'Aragó contra el text refós de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 1/1992, de 26 de juny (BOE 28-10-1987).

Novembre

Recurs d'inconstitucionalitat 2559/1992, plantejat pel president del Govern Central, contra els articles 20; 21; 22; 23.1; 24.1 i 2; 25; 34.8; 37.4 i, per connexió, contra els articles 48.2, apartats 18, 19, 20 i 21; 48.3, apartats 3, 19 i 24; 48.4, apartats 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, i la disposició transitòria segona de la Llei de Castella-la Manxa 1/1992, de 7 de maig, de pesca fluvial (BOE 4-11-1992).

Recurs d'inconstitucionalitat 2446/1992, plantejat pel president del Govern, contra els articles 25.4; 26; i 27 apartats b) i c); 28 i 29 paràgraf tercer, de la Llei de l'Assemblea de Madrid 4/1992, de 8 de juliol, de coordinació de les policies locals (BOE 4-11-1992).

Qüestió d'inconstitucionalitat 2567/1992, plantejada per la Secció Cinquena de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en relació als articles 9.1 a) i 10.2 c), de la Llei 5/1987, de 4 d'abril, de règim provisional de les diputacions provincials catalanes, i a l'article 2, apartats 1.c), 2 i 3 de la Llei 23/1987, de 23 de desembre, d'obres i serveis municipals i provincials, en la redacció que li va donar la disposició addicional 21.ª, 2 de la Llei 12/1988, de 31 de desembre, de pressupostos de la Generalitat per al 1989. Totes elles, lleis del Parlament de Catalunya, per poder ser contràries als articles 149.1.18 de la Constitució i els 36.1, apartats a) i b) i 36.2, a), de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (BOE 18-11-1992).

Recurs d'inconstitucionalitat 2548/1992, plantejat per més de 50 diputats, contra els articles 2 i 6.1 del Reial Decret-Llei 5/1992, de 21 de juliol, sobre mesures pressupostàries urgents (BOE 18-11-1992).

Recurs d'inconstitucionalitat 2685/1992, plantejat pel president del Govern, contra l'incís final del paràgraf segon de l'article 6, els articles 10; 11; 12; 13; 14; 30 i 94; el punt 2 de l'article 102.2; i l'article 132, de la Llei del Parlament Basc 3/1992, d'1 de juliol, del Dret civil foral del País Basc (BOE 18-11-1992).

Qüestió d'inconstitucionalitat 2645/1992, promoguda per la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries, per suposada inconstitucionalitat de la disposició addicional 18 de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per al 1990, perquè estableix com a requisit per obtenir la indemnització en ella reconeguda haver complert o haver pogut complir, en cas de mort, l'edat de 65 anys el 31 de desembre de 1990 (BOE 26-11-1990).

Desembre

Recurs d'inconstitucionalitat 2704/1992, plantejat per 56 senadors, contra els articles 2,24 en relació amb l'article 107.4; 109 i 110 i connexos de la Llei del Parlament Basc 4/1992, de 17 de juny, de policia del País Basc (BOE 2-12-1992).

Conflicte positiu de competència 2830/1992, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, en relació amb els articles 6; 7; 8; 10; 11; 12; 13; 14 i 15 com també els annexos I, II, III i IV de l'Ordre de 16 de juliol de 1992, del Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme, sobre mesures d'adaptació a la competència internacional i de diversificació de zones amb implantació d'indústria tèxtil-confecció (BOE 17-12-1992).

Qüestió d'inconstitucionalitat 2871/1992, plantejada per la Secció Segona de la Sala Tercera del Contenciós Administratiu del Tribunal Suprem, en relació al núm. 3 de l'article 111 i l'apartat 5 de l'article 128, ambdós de la Llei general tributària, en la seva actual redacció donada pels articles 84.2 i 86 de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al 1992, de 30 de desembre de 1991, per poder vulnerar els articles 9 i 18 paràgrafs 1 i 4 de la Constitució (BOE 17-12-1992).

