

ACTIVITAT NORMATIVA,  
JURISPRUDENCIAL  
I CONSULTIVA

---



# 1. INSTITUCIONS DE L'ESTAT

## 1.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA ESTATAL

A cura de Francesc de Carreras

Llei 11/1993, de 13 de desembre, d'adaptació del concert econòmic aprovat per la Llei 12/1981, de 13 de maig, a les lleis de l'impost sobre el valor afegit i els impostos especials (BOE núm. 298, de 14 de desembre de 1993).

Amb aquesta Llei es procedeix a l'adaptació del sistema tributari de la Comunitat Autònoma del País Basc a la nova regulació de l'IVA produïda en relació amb les adquisicions intracomunitàries de béns i la nova regulació en relació amb els impostos especials, com a conseqüència del procés d'harmonització fiscal a l'àmbit de la CEE. Així, a l'art. 1 d'aquesta Llei s'estableix l'aplicació d'aquesta adaptació al sistema de Concert Econòmic conformement a les regles següents:

### 1. En relació amb l'IVA

A l'art. 28 es determina l'ordre d'exacció de l'IVA en relació amb les adquisicions intracomunitàries de béns seguint les següents regles:

a) A l'apartat 6 es considera que l'exacció de l'Impost per les adquisicions intracomunitàries de béns efectuades pels subjectes passius que tributin exclusivament davant l'Administració estatal o l'autonòmica, s'efectuarà també davant d'una d'aquestes també de forma exclusiva.

b) Donat cas que els subjectes passius tributin conjuntament a ambdues administracions, l'exacció de l'Impost per les adquisicions intracomunitàries corres-

pondrà proporcionalment a cada una d'aquestes en proporció amb el volum de les contraprestacions corresponents a les entregues de béns i prestacions de serveis gravades i les exemptes que originen el dret a la deducció que s'hagin realitzat als territoris respectius durant l'any natural.

c) Els dos criteris establerts als apartats a) i b) seran aplicables en relació amb els transports comunitaris de béns, els seus serveis accessoris i els serveis de mediació, quan el seu destinatari hagi comunicat al prestador dels serveis un número d'identificació atribuït a Espanya a l'efecte de l'IVA.

d) S'estableix com a punt de connexió per a determinades operacions el domicili fiscal del subjecte passiu. En concret, aquestes operacions són:

- Les adquisicions intracomunitàries de béns subjectes a l'Impost per opció perquè s'hagi superat el límit quantitatiu establert a la normativa reguladora de l'Impost, efectuades pels subjectes passius que facin exclusivament operacions que no n'originin el dret a la deducció total o parcial, o per persones jurídiques que no actuïn com a empresaris o professionals.
- Les adquisicions intracomunitàries de béns en règim simplificat, règim es-

pecial de l'agricultura, ramaderia i pesca i el règim de recàrrec d'equivalència.

e) Per últim, a l'apartat 8 s'apliquen les regles a) i b) de l'apartat 6 en relació amb les entregues de béns i prestacions de serveis efectuades per persones o entitats no establertes al territori d'aplicació de l'Impost a empresaris o professionals quan aquests darrers adquireixin la consideració de subjectes passius respecte d'aquelles.

f) Àmbit de Gestió de l'Impost. L'art. 29 apartat primer considera en relació amb l'àmbit de gestió de l'IVA que el resultat de les liquidacions de l'Impost s'imputarà a les administracions competents, cosa que comprèn també el resultat derivat de les operacions intracomunitàries. Tanmateix, s'atribueix la competència per rebre les declaracions recapitulatives a aquella Administració que tingui atribuïda la competència per a l'aprovaçió i la investigació dels subjectes passius.

g) Finalment, i en relació a l'IVA, s'efectuen una sèrie d'ajustos en relació amb la recaptació real del País Basc que s'obté per aquest impost, i s'afegeix a aquesta recaptació la diferència existent entre el 6,875 % de la recaptació real en territori comú per l'Impost sobre el valor afegit causada pel fet imposable de les adquisicions intracomunitàries i el 93,125 % de la recaptació real pel mateix concepte al País Basc.

## 2. En relació amb els impostos especials

S'afegeix l'art. 32 apartat 3, el qual determina el règim d'exigència de l'impost especial sobre determinats mitjans de transport corresponent en aquest cas la seva exacció a les diputacions forals quan els mitjans de transport es matriculin al territori basc. En particular, la matriculació dels mitjans de transport de les persones físiques s'haurà d'efectuar a la província on tinguin aquestes persones el seu domicili fiscal.

Susana Campuzano

Llei 12/1993, de 13 de desembre, d'adaptació del Conveni econòmic amb l'Estat, aprovat per la Llei 28/1990, de 26 de desembre, a les lleis de l'Impost sobre el valor afegit i d'impostos especials (BOE núm. 298, de 14 de desembre de 1993).

Mitjançant aquesta Llei s'adapta el Conveni econòmic que van subscriure l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra a les lleis estatals de l'IVA i dels impostos especials. Aquesta modificació és efectuada en virtut de la previsió continguda a la disposició addicional 3a. del Conveni econòmic, la qual preveu que, en cas de produir-se una reforma substancial a l'ordenament jurídic tributari de l'Estat, es produirà l'adaptació d'aquest conveni a les modificacions tributàries.

D'aquesta manera, s'acorda la nova re-

dacció dels art. 28, 29, 30, 31 i de la disposició transitòria 3a. del Conveni, cosa que dóna lloc a les següents modificacions:

1. En relació amb l'IVA, l'art. 28 apartat 7 preveu l'exacció d'aquest impost en relació amb les adquisicions intracomunitàries de béns i aplica les regles següents:

—Els subjectes passius que tributin exclusivament a la Comunitat Foral de Navarra hi hauran de tributar també en

el supòsit de l'exacció de l'Impost per les adquisicions intracomunitàries de béns (lletra *a*).

—Els subjectes passius que tributin conjuntament a l'Administració central i a l'autonòmica hauran de tributar per aquestes adquisicions de forma proporcional, d'acord amb el volum de les contraprestacions corresponents a les entregues de béns i prestacions de serveis gravats que hagin estat dutes a terme als territoris respectius durant cada any natural (lletra *b*).

—En relació amb els transports comunitaris de béns, els seus serveis accessoris i els corresponents serveis de mediació, s'aplicaran les regles establertes a les lletres *a*) i *b*) quan el destinatari hagi comunicat al prestador dels serveis un número d'identificació atribuït a Espanya a l'efecte de l'exacció de l'IVA (lletra *c*).

—Tanmateix, també s'aplicaran les regles establertes a les lletres *a*) i *b*) per a les entregues de béns i prestacions de serveis efectuades per persones o entitats no establertes al territori d'aplicació de l'impost per a empresaris o professionals quan aquests darrers adquireixin la consideració de subjectes passius respecte d'aquelles.

—En les adquisicions intracomunitàries de mitjans de transport nous efectuades per persones exemptes o no subjectes a l'IVA, correspondrà l'exacció a l'Administració on definitivament els mitjans de transport es matriculin (lletra *d*).

—Es considera el domicili fiscal del subjecte passiu com a punt de connexió per a la determinació de l'Administració competent pel que fa a l'exacció de l'Impost en el cas de les operacions següents recollides a l'art. 28 apartat 8, *a*) i *b*):

*a*) Les adquisicions intracomunitàries de béns subjectes a l'Impost per opció o per haver-se superat el límit quantitatiu establert a la normativa reguladora de l'Impost, efectuades pels sub-

jectes passius que facin exclusivament operacions que no n'originin el dret a la deducció total o parcial, o per persones jurídiques que no actuïn com a empresaris o professionals.

*b*) Les adquisicions intracomunitàries de béns en règim simplificat, règim especial de l'agricultura, ramaderia i pesca i règim de recàrrec d'equivalència.

—En relació amb les operacions realitzades per empresaris o professionals no establerts a Espanya, l'exacció del tribut serà efectuada per l'Administració de l'Estat.

—Les deduccions practicades per l'IVA suportat o satisfet pels subjectes passius tindran efecte amb independència de l'Administració a la qual n'hagi correspost l'exacció.

—Les declaracions recapitulatives d'entregues i adquisicions intracomunitàries i les operacions amb terceres persones es presentaran davant l'Administració que tingui atribuïda la competència de comprovació i investigació dels subjectes passius.

—Finalment, s'estableix una norma d'ajust de tal manera que durant un període de cinc anys a partir de la vigència del nou Conveni s'afegirà a la recaptació real de Navarra obtinguda sobre l'IVA la diferència que existeix entre l'1,661 % de la recaptació al territori comú per l'IVA derivada del fet imposable de les adquisicions intracomunitàries de béns i el 98,339 % de la recaptació real pel mateix concepte a la Comunitat Foral de Navarra. Així mateix, per a la determinació corresponent a les adquisicions intracomunitàries es computarà la que escau de les vendes a distància efectuades pels no establerts a Espanya (disposició transitòria 3, apartat *b*).

2. En relació amb els impostos especials, s'efectuen les modificacions següents:

—S'atribueix a la Comunitat Foral de Navarra la possibilitat d'aprovar els models de declaració i ingress i de determinació dels terminis d'ingrés, quan aquesta regulació no difereixi substancialment de la prefixada per l'Estat (art. 30).

—Tal com s'establia a la normativa anterior, correspondrà a la Comunitat Foral l'exacció dels impostos especials sobre la cervesa, el vi i les begudes fermentades, sobre els productes intermediaris i begudes derivades, quan el meritament de l'impost es produeixi al territori de Navarra. En canvi, es consideren com a excepció d'aquesta regla els supòsits d'importació (art. 31).

—S'atribueix la possibilitat d'efectuar

l'exacció per part de la Comunitat Foral de l'Impost especial sobre determinats mitjans de transport quan els vehicles es matriculin al territori navarrès, i es prescriu que les persones físiques efectuïn la matriculació a la província on es trobi el domicili fiscal (art. 30.2).

—S'estableix l'exacció de l'Impost especial sobre béns immobles d'entitats no residents a favor de l'Estat (art. 31.4), el qual haurà de tenir en compte la recaptació derivada d'aquest impost i obtinguda a Navarra a l'efecte de l'assenyalament de la seva aportació econòmica (art. 31, apartat 5).

Susana Campuzano

**Llei 20/1993, de 29 de desembre, de concessió de crèdits extraordinaris a les seccions 32 i 33 dels pressupostos generals de l'Estat per a 1993, aprovats per la Llei 39/1992, de 29 de desembre, per aplicar l'Acord sobre el sistema de finançament autonòmic en el període de 1992-1996 (BOE núm. 312, de 30 de desembre de 1993).**

L'aplicació de l'Acord adoptat pel Consell de Política Fiscal i Financera de 20 de gener de 1992 per al període de 1992-1996, va comportar el necessari augment de la participació de les comunitats autònomes als ingressos de l'Estat per al 1992, i també l'increment de la quantia del Fons de Compensació Interterritorial, com a conseqüència de la cobertura de la inversió nova dels serveis traspassats a les comunitats autònomes.

La data d'aprovació d'aquest Acord va impedir que es poguessin incloure aquests recursos addicionals a la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al 1992, de manera que amb la Llei 20/1993 es procedeix a la concessió d'uns crèdits extraordinaris destinats a cobrir la diferència existent entre els percentatges de participació definitiva establerts a l'art. 2

de la Llei comentada i els dotats als pressupostos generals de l'Estat per al 1992. És per aquest motiu que es concedeix un crèdit extraordinari a la Secció 32 dels pressupostos generals de l'Estat per al 1993 per un import de 80.678.238.000 pessetes (art. 3.1).

Respecte a l'import corresponent al Fons de Compensació Interterritorial, aquest s'eleva a 128.844.900 milions de pessetes, de manera que es concedeix un crèdit extraordinari per un import de 21.353 milions de pessetes a la Secció 33 dels pressupostos generals de l'Estat per al 1993 (art. 5).

Ambdós crèdits pressupostaris es finançaran amb el recurs al Banc d'Espanya o mitjançant el deute públic (art. 6).

Susana Campuzano

Llei 21/1993, de 29 de desembre, de pressupostos de l'Estat per al 1994 (BOE núm. 312, de 30 de desembre de 1993).

La Llei de pressupostos comentada efectua les consideracions següents pel que afecta a les comunitats autònomes. En primer lloc, es determinen els percentatges de participació de les comunitats autònomes en els ingressos de l'Estat aplicables per a l'any 1993 (art. 93 i 97). En segon lloc, es fixen els percentatges de participació de les comunitats autònomes als ingressos de l'Estat aplicables a partir de l'1 de gener de 1994 (art. 94). En tercer lloc, s'aplica l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera aprovat el 7 d'octubre de 1993 (art. 95.6 i 103). En quart lloc, es preveuen les transferències corresponents al cost dels serveis nous traspassats (art. 98). Finalment, es determina la quantia i les comunitats autònomes beneficiàries del Fons de Compensació Interterritorial.

Pel que fa al primer punt, l'art. 93 determina que el percentatge definitiu de participació per a l'any 1993 de les comunitats autònomes de Cantàbria i Canàries és, respectivament, el 0,0656403 i el 0,7156596.

En relació amb la segona qüestió, l'art. 94 determina com a percentatges de participació aplicables a partir de l'1 de gener de 1994 els següents:

Catalunya.....	2,0073988
Galícia.....	1,3004175
Andalusia.....	3,0013696
Astúries.....	0,0980452
La Rioja.....	0,0398921
Múrcia.....	0,0818472
València.....	1,2337486
Aragó.....	0,1359264
Castella-La Manxa.....	0,3114355
Extremadura.....	0,2318731
Balears.....	0,0654820
Castella i Lleó.....	0,4269323

El tercer punt remarcable i més important consisteix en l'aplicació que la

Llei de pressupostos comentada efectua de l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera de 7 d'octubre de 1993. En aquest Acord s'institueix en primer lloc el sistema de finançament de les comunitats autònomes per al quinquenni 1992-1996 i, en concret, es fixa el procediment per a l'aplicació de la corresponsabilitat fiscal al sistema de finançament autonòmic. En segon lloc, aquest Acord determina la integració de les comunitats autònomes en l'Agència Estatal de l'Administració Tributària. A continuació analitzem les dues qüestions.

Pel que fa al sistema de finançament de les comunitats autònomes, la principal característica del nou Acord rau en el fet que es desdobra la participació de les comunitats autònomes en la recaptació dels impostos estatals en un tram de caràcter general, relatiu a la participació en el rendiment global del conjunt dels impostos de l'Estat, i en un tram de caràcter específic o singular, relatiu a la participació en el rendiment de l'Impost sobre la renda de les persones físiques al respectiu àmbit territorial de les comunitats autònomes.

A aquest efecte, la Llei de pressupostos diferencia entre aquelles comunitats autònomes que hagin adoptat aquest Acord, d'aquelles que no s'hi hagin assimilat.

En relació amb les comunitats autònomes que no hagin adoptat el procediment per a l'aplicació de la corresponsabilitat fiscal, l'art. 95.3 afirma que, un cop liquidats els pressupostos generals de l'Estat per al 1994, es procedirà a efectuar la liquidació definitiva de la participació als ingressos de l'Estat d'acord amb l'aplicació de la fórmula següent:

Fd 1994 = PPljo·ITAE 1990·IEP

On:

Fd 1994 = Finançament definitiu que correspon a cada comunitat autònoma durant l'exercici de 1994.

PPIjo = Percentatge definitiu de participació de la comunitat autònoma fixat per al quinquenni 1992-1996.

ITAE 1990 = Valor durant l'any 1990 de la suma de la recaptació líquida pels capítols I i II del pressuposts d'ingressos de l'Estat (exclosos els tributs susceptibles de cessió i els que constitueixin recursos de la Comunitat Econòmica Europea), més la recaptació líquida per cotitzacions a la Seguretat Social i a l'atur.

IEP = Índex d'evolució (o increment) definit per la suma de la recaptació líquida pels capítols I i II del pressupost de l'Estat, les despeses equivalents de l'Estat i el producte interior brut.

En relació amb aquelles comunitats autònomes que hagin adoptat el procediment de la corresponsabilitat fiscal, l'art. 95.7 determina una sèrie de normes particulars destinades a establir la participació en els ingressos de l'Estat per al 1994 i diferència entre el tram relatiu a la participació en el rendiment global del conjunt dels impostos de l'Estat i el tram relatiu al rendiment de l'Impost sobre la renda de les persones físiques derivat del respectiu àmbit territorial. Amb aquest nou sistema, s'introdueix la variable de l'esforç fiscal a cada comunitat com a criteri determinant del sistema de finançament autonòmic.

Pel que fa al tram definitiu de participació en els ingressos generals de l'Estat, es determinarà aplicant l'índex d'evolució entre l'any base i l'any 1994.

Respecte al tram de participació derivat del rendiment territorialitzat de l'Impost sobre la renda, es determinarà prè-

viament, mitjançant un certificat expedit pel Departament d'Informàtica Tributària de l'Agència Estatal de l'Administració Tributària, l'import definitiu de les quotes liquidades pels seus residents durant l'any 1994 i a aquest import se li aplicarà el percentatge del 15 % d'acord amb el que es preveu a les regles 1, 2 i 3 de l'epígraf III.6 de l'Acord.

També cal esmentar que s'estableixen una sèrie de regles destinades a evitar el trencament de l'equilibri financer del sistema de manera que no existeixi un creixement excessiu d'aquestes comunitats en relació amb aquelles que no hagin optat pel nou sistema. En primer lloc, s'estableixen una sèrie de regles que modulen el resultat financer i que limiten el creixement dels recursos derivats de l'aplicació del principi de corresponsabilitat fiscal en fixar uns límits mínims i màxims de creixement a l'augment real dels recursos derivat del nou sistema de finançament. Aquest límits es definiran en relació amb l'anomenat «finançament fora fons» (art. 95.7 de la norma quarta) que està format per la suma de tributs cedits i «taxes normades» i el finançament inicial per percentatge de participació en valor de l'any 1990, actualitzat a l'any 1994 segons l'índex que prevalgui a cada Comunitat.

Per tant, d'acord amb l'art. 95.7 norma cinquena, l'import de la liquidació definitiva d'ambdós trams de participació serà determinat pel resultat de restar, als lliuraments a compte efectuats durant l'any 1994, la suma dels imports definitius d'ambdós trams de participació menys el que es derivi del «finançament fora fons».

En segon lloc, s'estableix a la norma setena d'aquest mateix article que donat el cas que l'import derivat de la liquidació definitiva sigui superior als límits màxims de creixement fixats a l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera



a l'epígraf III.5.1,<sup>1</sup> es minorarà l'import de la liquidació conjunta d'ambdós trams de participació.

Un altre tema tractat a l'acord del Consell i reflectit a la Llei de pressupostos és, com dèiem a l'inici d'aquesta exposició, el relatiu a la integració de les comunitats autònomes a l'Agència Estatal de l'Administració Tributària. En concret, l'art. 103 determina que s'afegeix un apartat tres *bis* a l'art. 103 de la Llei 31/1990, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 1991, el qual procedeix a crear dos òrgans de participació de les comunitats autònomes en la gestió de l'Impost sobre la renda de les persones físiques. En l'àmbit central, la participació s'efectuarà per mitjà d'una comissió mixta de gestió de l'IRPF, que serà formada per vuit representants de l'Administració tributària de l'Estat i quinze representants de les comunitats autònomes i tindrà com a funcions el disseny de la política general de gestió de l'IRPF, l'establiment de directrius respecte a plans d'inspecció, el tractament informàtic, les campanyes d'informació, etc. (art. 103.2). En l'àmbit territorial, la participació de les comunitats autònomes es durà a terme per mitjà d'un òrgan de relació per a cada comunitat autònoma de règim comú, el qual dependrà del delegat especial de l'Agència a cada comunitat autònoma i estarà integrat per cinc representants designats per aquest i per uns altres cinc de la comunitat autònoma. Aquest òrgan tindrà com a funcions garantir el compliment de les directrius establertes per la Comissió Mixta i col·laborar en la gestió

de l'IRPF per mitjà de plans d'inspecció i de plans d'informació.

Comprovem amb l'anàlisi dels preceptes pressupostaris que efectivament, i segons el nostre parer, on rau la veritable corresponsabilitat fiscal és en relació amb els mecanismes de participació de les comunitats autònomes a l'Agència Estatal de l'Administració Tributària, ja que serà en aquest àmbit on les comunitats tindran una efectiva capacitat de gestió en relació amb l'IRPF, per tal com podran participar en la política general d'aplicació de l'impost. Contràriament, no som partidaris d'atribuir el caràcter de «corresponsable» al nou sistema de participació a l'IRPF, ja que considerem que en realitat es continua transferint per part de l'Estat l'assignació d'un percentatge de participació, si bé actua d'una manera més determinant el criteri de l'esforç fiscal en relació amb la determinació de la quantitat per transferir per l'Estat amb el correlatiu augment d'ingressos transferits que això comporta. Ateses aquestes apreciacions, estimem que l'únic recurs que podria comportar un cert grau de corresponsabilitat fiscal seria el recàrrec sobre els impostos estatals, ja que per mitjà d'aquest les comunitats autònomes podrien efectivament exercir el poder financer que els atribueix l'art. 156 de la CE.

El quart punt per destacar és el contingut a l'art. 98 de la Llei de pressupostos generals de l'Estat, on es determinen els requisits que hauran de reunir els reials decrets que aprovin les noves transferències de serveis a les comunitats autònomes de manera que en el cas d'efectuar-se

1. En aquest Acord s'indica que, per a l'any 1994, les comunitats que van accedir a la seva autonomia per la via de l'art. 151 veuran limitat el seu índex d'augment real de recursos derivat del nou sistema de finançament al 0,5 % com a màxim i al 0,25 % com a mínim. En canvi, les comunitats de l'art. 143 es veuran limitades per un 1 % i un 0,25 per % respectivament. Font: Bonastre Soler, S., «L'Acord sobre el sistema de finançament autònom en el període 1992-1996; la participació en el 15 % de l'IRPF» a *Nota d'Economia*, Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances, 1994, núm. 48, pàg. 13.

aquestes transferències s'haurà de determinar la data en la qual hauran d'assumir efectivament la gestió del servei transferit i la quantitat per transferir.

Finalment, l'art. 99 dota el Fons de Compensació Interterritorial amb 128.844,9 milions de pessetes per a l'e-

xercici de 1994, i estableix quines comunitats autònomes en seran les beneficiàries i la incorporació automàtica dels remanents dels fons de l'exercici pressupostari anterior a l'exercici de l'any 1994.

Susana Campuzano

**Reial decret llei 21/1993, de 29 de desembre, de modificació de la Llei 20/1991, de 7 de juny, de modificació dels aspectes fiscals del règim econòmic fiscal (BOE núm. 313, de 31 de desembre de 1993).**

Mitjançant aquest Reial decret es procedeix a completar la Llei 20/1991, per la qual es van modificar els aspectes fiscals del règim econòmic de Canàries adequant el seu règim financer a les figures impositives existents a la CEE. En concret, amb la Llei 20/1991 es va crear l'Impost general indirecte canari i l'Arbitri sobre la producció i importació a les Illes Canàries, i el Reial Decret comentat va procedir a completar el procediment de gestió d'ambdós impostos. A continuació esmenten les principals modificacions.

1. En relació a l'Impost general indirecte canari les modificacions efectuades són les següents:

—Pel que fa a la delimitació del fet imposable, es determina la compatibilitat d'aquest Impost amb l'Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, en efectuar-se una nova redacció del núm. 4 de l'art. 4. S'estableix en aquest cas que els lliuraments i arrendaments de béns immobles, i també la constitució o transmissió dels drets reals que hi recaiguin a sobre i que estiguin exempts de l'Impost canari, estaran subjectes a l'Impost sobre transmissions patrimonials, excepte en els casos en què el subjecte passiu renunciï a l'exempció. Tanmateix, també les transmissions de

valors a les quals es refereix l'art. 108. de la Lei 24/1988 del mercat de valors quedaran subjectes tant a l'Impost general Canari com a l'Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (art. 4.b).

—S'efectua una delimitació del concepte d'activitats econòmiques i empresarials. Una primera delimitació es realitza amb un caràcter negatiu quan es considera que no es reputaran com a empresaris o professionals aquells que facin exclusivament lliuraments de béns o prestacions de serveis a títol gratuït (art. 5.2.1). Una segona delimitació s'efectua amb caràcter positiu en afirmar que tindran en tot cas la consideració d'empresaris o professionals els arrendadors de béns i aquells que constitueixin, ampliïn o transmetin els drets reals de gaudi sobre béns immobles (art. 5.4. a) i aquells que efectuïn la urbanització de terrenys i la promoció, construcció o rehabilitació d'una sèrie d'edificacions sempre que estiguin unides a un immoble de manera fixa, sense que es faci un trencament de la matèria ni deterioració de l'objecte (art. 5.5).

—S'efectua també una delimitació del concepte de lliurament de béns. Es considera com a lliurament de béns el subministrament de productes informàtics normalitzats i els programes que s'hi incorporin (art. 6.2.1).

—Es procedeix a delimitar el concepte de prestacions de serveis. S'inclou dins el concepte de prestacions de serveis el subministrament de productes informàtics específics (art. 7.2.16).

—Quant als supòsits de no subjecció, se'n determina una delimitació negativa i una positiva. En relació amb la delimitació negativa, es consideraran com a no subjectes:

1. La transmissió de la totalitat del patrimoni empresarial o professional del subjecte passiu o dels elements patrimonials afectes a una o diverses branques autònomes de l'activitat empresarial del transmissor.
2. El lliurament de béns i prestacions de serveis efectuades pels ens públics quan desenvolupen activitats empresarials o professionals, les operacions principals de les quals es duguin a terme mitjançant una contraprestació de natura tributària. Es reputaran com a operacions principals aquelles que representin almenys el 80 % dels ingressos derivats de l'activitat (art. 9.9).

Respecte a la delimitació positiva, es consideren subjectes:

1. Les actuacions efectuades pels ens públics quan actuïn mitjançant una empresa pública, privada, mixta o, en general, empreses mercantils.
2. La transmissió *mortis causa* de la totalitat o part del patrimoni empresarial o professional del subjecte passiu quan els béns i drets transmesos es desafectin després de les activitats empresarials o professionals que determinin la no subjecció (art. 9.1. c)

—Es concreten també els supòsits d'exempció. S'amplien dins els supòsits d'exempció els serveis prestats per psicòlegs, logopedes i òptics diplomats a centres oficials o reconeguts per l'Administració (art. 10.1.3) i els serveis prestats

directament als membres d'entitats que exerceixin activitats no subjectes o exemptes a l'Impost, és a dir, quan el volum total de les operacions efectivament gravades per l'impost no excedeixi del 10 % del total de les realitzades (art. 10.1.6).

En relació als segon i ulteriors lliuraments d'edificacions i als arrendaments de terrenys i habitatges es delimita l'abast dels beneficis fiscals i s'estableix la possibilitat de renunciar a les exempcions relatives als immobles (art. 101.22, 101.23 i art. 10.4).

Pel que fa a l'Impost sobre el valor afegit, es produeixen una sèrie d'apreciacions que permeten una aplicació millor d'aquest Impost i l'Impost general indirecte canari. Les apreciacions efectuades pel Reial decret 21/1993 tenen per objecte evitar sobreimposicions o supòsits de no imposició entre ambdós impostos. Així, s'efectua una nova redacció de l'art. 17.2.5, el qual estableix que determinats serveis es consideraran prestats a la seu de l'activitat econòmica o a l'establiment permanent del destinatari dels serveis meritats o, si no n'hi ha, al lloc del domicili.

—Pel que fa a la repercussió de l'Impost, el Reial decret 21/1993 introdueix unes modificacions que comporten la flexibilització en relació amb la repercussió. En concret, s'admet la utilització de la via telemàtica per tal d'emetre la factura o el document equivalent per mitjà del qual s'efectuarà la repercussió (art. 20.1 apartat segon), l'obligatorietat de la repercussió de l'Impost en el moment d'efectuar i lliurar la factura (apartat tercer), la pèrdua del dret a la repercussió si no s'efectua en el termini d'un any des de la data de l'adveniment del tribut (apartat 4) i la possible repercussió del tribut dins del preu quan la consignació del tribut repercutit pertorbi substancialment el desenvolupament de les activitats empresarials o professionals.

—Respecte a la deducció de les quotes suportades, s'afegeix un nou paràgraf a l'art. 29, que estableix que en el cas d'elements patrimonials que sols serveixin parcialment a l'objecte de l'activitat empresarial o professional sols podrà deduir-se'n la part de l'Impost satisfet que s'utilitzi realment en aquella activitat (apartat 8). Es procedeix també a ampliar el termini per accedir al dret a la deducció, que passa a cinc anys a comptar a partir del naixement del dret meritat (art. 30.3.1) i s'aplica també el mateix termini quan hi hagi algun requeriment de l'Administració o una actuació comptabilitzada als llibres de registre establerts reglamentàriament (art. 30.3.3) o quan el dret a la deducció estigui pendent d'una resolució o sentència ferma (art. 33. *bis*).

Finalment, el dret de deducció tindrà un nou règim per a les activitats diferenciades (art. 34), enteses com a tals les que tinguin assignats grups diferents a la classificació nacional d'activitats econòmiques i el volum d'operacions de les quals no excedeixi el 5 % de l'activitat de la qual depenguin (art. 34.2), i també un procediment per a la regularització del béns d'inversió i de les quotes suportades (art. 40, 42 i 43).

—S'institueix també un quadre específic d'infraccions i sancions adequat al fet imposable conforme al règim establert a la Llei general tributària (art. 63). Es diferenciarà entre les operacions interiors i les importacions. Respecte a les operacions interiors s'estableixen una sèrie de supòsits la realització dels quals dóna lloc a la comissió d'infraccions sim-

ples, com gaudir o obtenir mitjançant declaracions inexactes l'aplicació d'exempcions, supòsits de no subjecció o tipus impositius inferiors als procedents, quan el destinatari no tingui dret a la deducció total de les quotes suportades (art. 63.2.2). Pel que fa a les importacions, es diferencia entre els fets que donen lloc a la comissió d'infraccions greus (art. 3.4.1), a les quals s'apliquen les sancions previstes a la Llei general Tributària (art. 63.5), i les que constitueixen infraccions simples (art. 63.4.2), a les quals se'ls apliquen sancions que van de 25.000 a 500.000 pessetes d'acord amb el tipus d'infracció (art. 63.6).

—En darrer terme, es reconeix la possibilitat d'efectuar una modificació de la base imposable quan es reconeix a l'art. 22.4 el dret dels empresaris a recuperar l'Impost repercutit i no satisfet pels subjectes passius declarats en fallida o suspensió de pagaments, per tal de millorar la seva competitivitat.

2. Quant a l'Arbitri sobre la producció i importació a les Illes Canàries, es fixen nous supòsits d'exempció (art. 76.1) i es modifica l'art. 78 quan es determina que el que se'n meriti es produirà en relació amb les importacions, de la mateixa manera succeeix amb l'Impost general indirecte canari, quan els importadors ho sol·licitin i, en cas de manca de sol·licitud, quan existeixi l'entrada efectiva a l'àmbit territorial de l'aplicació de l'Impost (art. 18.2).

Susana Campuzano

**Reial decret legislatiu 1/1993, de 24 de setembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats. (BOE núm. 251, de 20 d'octubre de 1993)**

En aquest Reial decret legislatiu s'elabora un text refós en el qual es recullen les modificacions efectuades pel Reial de-

cret legislatiu 3050/1980, de 30 de desembre, per la Llei 14/1985, de 29 de maig, de règim fiscal de determinats ac-

tius financers, per la Llei 30/1985, de 2 d'agost de l'Impost sobre el valor afegit, per la Llei 25/1986, de 24 de desembre, de supressió de taxes judicials, pel Reial decret-llei 1/1986, de 14 de març de mesures urgents administratives, finances, fiscals i laborals, per la Llei 29/1987 de 18 de desembre de l'Impost sobre successions i donacions i per la Llei 20/1991, de 16 de desembre, d'adequació de determinats conceptes impositius a les directives i reglaments de les comunitats europees.

Pel que fa a les comunitats autònomes, l'Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats és un impost cedit, de manera que els en respon la gestió, liquidació, recaptació i revisió (art. 10 LOFCA). Així, pel que fa a la gestió i la liquidació, l'art. 56 del Reial decret legislatiu 1/1993, atribueix que la titularitat de la competència per a la gestió i la liquidació de l'Impost correspon a les delegacions i administracions de l'Agència Estatal de l'Administració Tributària i, quan pertoqui, a les oficines

amb funcions anàloges de les comunitats autònomes que tinguin cedida la gestió del tribut. Tanmateix, a la disposició addicional primera se'ls reconeix la possibilitat que aquestes comunitats puguin encomanar les funcions de gestió i liquidació d'aquest impost cedit a les oficines del districte hipotecari i, en concret, als registradors de la propietat. Es puntualitza també a la disposició addicional tercera d'aquest Reial decret legislatiu que les referències que contingui la normativa de l'Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats a l'Impost sobre el valor afegit s'entendran fetes també respecte a l'Impost general indirecte canari, al seu àmbit d'aplicació. Finalment, s'estableix que a Ceuta i Melilla, mentre continuï en vigor l'Impost general sobre tràfic de les empreses, es continuaran aplicant les normes del Reial decret legislatiu 3050/1980, de 30 de desembre, que anteriorment regulava aquest impost.

Susana Campuzano

**Reial decret llei 22/1993, de 29 de desembre, pel qual s'estableixen les bases per a la regulació d'horaris comercials (BOE núm. 6, de 7 de gener de 1994).**

La història prèvia més immediata a aquest Decret llei comença amb el Decret Boyer (Reial decret llei 2/1985, de 30 d'abril, de mesures de política econòmica), que, en el seu art. 5, liberalitzà els horaris comercials i va permetre que els establiments comercials obrissin els dies i les hores que creguessin convenient. Per la seva banda, el Parlament de Catalunya, de la mateixa manera que el valencià, el gallec i l'aragonès, aprovà una llei de comerç per limitar aquesta llibertat absoluta, que, en el cas de la llei catalana (Llei 23/1991, de 29 de novembre, de

comerç interior, refosa amb la Llei 1/1983 pel Decret legislatiu 1/1993), prohibia obrir els diumenges i festius, i establia un màxim de seixanta hores setmanals d'atenció al públic, amb possibilitat d'exceptuar reglamentàriament aquest règim per a determinades zones, activitats, tipus d'establiments o èpoques de l'any, remissió al reglament que va originar el Decret 23/1993, d'11 de gener, pel qual es desplega la Llei 23/1991, de 29 de novembre, de comerç interior, en matèria d'horaris comercials.

Els preceptes d'aquestes lleis autònd-

miques que restringien la llibertat absoluta d'horaris van ser anul·lats pel Tribunal Constitucional en les sentències 225/1993, 228/1993, 264/1993 i 284/1993 (vegeu els comentaris d'aquestes decisions en la secció corresponent d'aquesta Revista), per ser contraris a l'art. 5 del Decret Boyer, norma bàsica en funció de l'art. 149.1.13 CE («[b]ases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica»).

Per tant, arribem al moment de la promulgació del Reial decret llei 22/1993 amb la vigència indiscutida del Decret Boyer a tot el territori de l'Estat. Ara bé, mentrestant s'han produït unes noves eleccions generals i el PSOE ha necessitat el suport del Grup Parlamentari Català per formar govern. Aquesta col·laboració ha donat lloc a una sèrie d'actuacions, entre les quals destaca el Decret llei que estudiem.

L'actual Decret llei manté la vigència del Decret Boyer en els territoris de les comunitats autònomes que no dictin normes sobre el horaris comercials, però permet que les comunitats, «en l'exercici de les seves competències», ho facin, tot respectant els criteris bàsics que passem a enumerar.

Entre les normes bàsiques que les regulacions autonòmiques han de respectar trobem que no poden fixar l'horari de cada establiment comercial, però poden imposar temps màxims d'obertura setmanal, no inferiors a setanta-dues hores. També poden declarar inhàbils tots els diumenges i festius de l'any, excepte un mínim de vuit, que hauran de precisar, i permetre en aquests dies un mínim de dotze hores d'activitat comercial.

Aquestes possibilitats de limitar el calendari i horari comercial no són aplicables a les farmàcies, que es regeixen per una normativa específica; ni a una sèrie d'establiments que poden obrir tots els dies i hores que vulguin: els situats a les zones turístiques que fixi cada comunitat

autònoma, en les temporades que aquesta estableixi; els instal·lats en punts fronterers, estacions i mitjans de transport terrestre, marítim i aeri; els «establiments de venda de pastisseria i rebosteria», fleques, establiments de plats preparats, quioscos, gasolineres, floristeries i *drugstores*.

En comparació amb l'anterior normativa vigent a Catalunya, constituïda per l'art. 5 de la Llei catalana 23/1991 (anul·lat pel Tribunal Constitucional) i el Decret de la Generalitat 23/1993, d'11 de gener (suspès pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya), el Decret llei estatal 22/1993 ha comportat la liberalització dels horaris dels forns de pa, els *drugstores* (o «botigues de conveniència», de mercaderies diverses, que han d'obrir un mínim de divuit hores al dia), i les botigues situades als mitjans de transport i als punts fronterers, i en general el permís a les botigues d'obrir un mínim de setanta-dues hores setmanals (abans seixanta) i un mínim de vuit diumenges i festius a l'any (abans cap).

Aquest Decret llei té com a una de les seves finalitats, segons l'exposició de motius, «delimitar l'exercici de les competències de les comunitats autònomes en aquesta matèria». Aquest objectiu es concreta en l'article 1, que diu: «En l'exercici de les seves competències, correspondrà a les comunitats autònomes la regulació dels horaris per a l'obertura i el tancament dels locals comercials en el seu àmbit territorial, en el marc de la lliure i lleial competència i amb subjecció als principis generals que, sobre ordenació de l'economia, es troben en aquest Reial decret llei.» Amb això sembla que aquesta norma intenta definir positivament les competències de les comunitats autònomes, actuació que li és vedada, tant per la seva naturalesa de norma bàsica com per la seva forma de decret llei. Quant al rebuig de la possibilitat de delimitació positiva de les competències

autonòmiques per normes bàsiques vegeu, per exemple, Santiago Muñoz Machado, «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pàgs. 130-131; i Mariano López Benítez, «Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes básicas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 235-236, 1987, pàg. 589-590. A més, el Tribunal Constitucional, a la Sentència 76/1983, FJ 4.a, no inclou les normes bàsiques entre els instruments per utilitzar per a la delimitació de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. Quant a la inidoneïtat del Decret llei per aquesta mateixa tasca, vegeu la Sentència 29/1986 del Tribunal Constitucional, FJ 2.b).

La interpretació més favorable a la validesa del Decret llei seria dir que, malgrat la literalitat, no s'ha intentat dur a terme aquesta delimitació positiva de les competències autonòmiques, sinó que s'ha operat simplement una delimitació negativa, ja que, en canviar les normes bàsiques, s'ha produït una ampliació del marge de desenvolupament que pot correspondre a les comunitats autònomes.

Troblem, davant d'aquesta qüestió, dos tipus de comunitats autònomes. D'una banda, les comunitats amb competència legislativa sobre comerç interior, que estan facultades per regular els horaris comercials, però que van veure limitat l'exercici d'aquesta potestat per l'esmentat Decret Boyer, dictat en aplicació de la competència estatal d'ordenació de l'economia. Aquestes comunitats ara poden regular els horaris i respectar els criteris bàsics del nou decret-lleï, i el Decret Boyer només s'aplicaria supletòriament. És curiós el cas de Canàries perquè, tenint competència legislativa sobre comerç interior (en virtut de la Llei orgànica 11/1982, de transferències comple-

mentàries a Canàries), va fer un decret d'horaris comercials que al·legava altres títols competencials i no aquest, i corregia l'error en la Llei de comerç que ha fet posteriorment.

D'una altra banda, tenim les comunitats autònomes amb competències executives sobre comerç interior. Després de l'aprovació del Decret llei 22/1993, moltes han passat a regular els horaris comercials, i Madrid fins i tot ho ha fet per llei. Algunes d'aquestes comunitats han al·legat, en els preàmbuls dels textos normatius que han aprovat, altres títols competencials, com l'ordenació i planificació de l'activitat econòmica (Castella-La Manxa i Madrid) o el foment del desenvolupament econòmic de la comunitat (Castella i Lleó, Madrid i —a la Llei d'infraccions en la matèria— Balears), títols compartits per les altres comunitats. Però n'hi ha que, de manera més o menys explícita, al·leguen que és el Decret llei 22/1993 el que els ha donat la competència, sense considerar que, com hem dit més amunt, ni les normes bàsiques ni el decret llei són mecanismes aptes per atribuir competències a les comunitats autònomes. Així, per exemple, el Decret de Castella-La Manxa, que, en la seva exposició de motius, diu: «El Reial decret llei 22/1993, de 29 de desembre, estableix les bases per a la regulació dels horaris comercials, i atribueix a les comunitats autònomes la fixació d'una sèrie de matèries».

També és criticable que s'hagi procedit a delimitar les bases sobre una matèria amb la tècnica del decret llei, com afirmava Pablo Santolaya Machetti a *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988, pàg. 167-169, encara que no és aquesta la posició que ha adoptat recentment el Tribunal, a la Sentència 23/1993, FJ 3.

A part del règim de les comunitats au-

tònomes, aquesta figura normativa tampoc no està autoritzada a afectar els drets del títol I, segons l'art. 86 CE. I això és el que ha fet, al nostre entendre, el Decret llei 22/1993 amb la llibertat d'empresa de l'art. 38 CE, ja que encara que la llibertat absoluta d'horaris no és exigida per la llibertat d'empresa, com diu el Tribunal Constitucional (Sentència 225/1993, FJ 3.b), considerem que la decisió de quan pot obrir un comerç entra dintre de la llibertat d'empresa, i que per tant la limitació s'ha de fer per llei, com va establir el Tribunal Suprem a les sentències de 23 de març de 1988 (Aranzadi núm. 1704) i 16 de gener de 1992 (Aranzadi núm. 602).

Una altra objecció que es podria fer a aquest Decret llei és que, malgrat que al preàmbul parla d'adoptar mesures, no n'estableix, sinó que remou l'obstacle que impedia que els òrgans autonòmics les prenguessin, i per tant podria quedar fora del supòsit habilitant de «necessitat urgent i extraordinària» de l'art. 86 CE. Vegeu, a aquests efectes, la Sentència 29/1982, FJ 3, quan, en un supòsit d'una deslegalització sense termini preemptori per dictar el reglament, diu: «Aquesta competència no els autoritza, no obstant això, per incloure en el Decret llei qualsevol tipus de disposicions: [...] ni, molt especialment, aquelles que, per la seva pròpia estructura, independentment del seu contingut, no modifiquen de manera instantània la situació jurídica existent, ja que difícilment se'n podrà predicar la justificació de la necessitat extraordinària i urgent.» Ara bé, la Sentència 29/1986, FJ 2.c, exclou l'aplicació d'aquesta regla a les habilitacions al Govern per fer plans de reconversió i reindustrialització, i caldria decidir si s'ha d'actuar de la mateixa manera en aquest cas.

De totes maneres, encara que alterés instantàniament la llibertat absoluta d'horaris que existia, la seva urgència i

necessitat extraordinària són difícils de justificar.

Aquest Decret llei 22/1993 va ser convalidat pel Congrés dels Diputats el 10 de febrer de 1994, i es preveu que sigui vigent fins a l'aprovació d'una llei estatal de comerç. Amb aquesta perspectiva, el ministeri de Comerç i Turisme està elaborant un avantprojecte i el Ple del Congrés va acordar prendre en consideració una proposició de llei del Grup Parlamentari Català i rebutjar-ne una altra de posterior d'Izquierda Unida.

De moment, el Decret llei estatal ja ha estat desenvolupat a Catalunya pel Decret 41/1994, de 22 de febrer, d'horaris comercials, que ha respectat escrupolosament la normativa bàsica establerta pel primer, però —com han fet les altres comunitats, amb l'excepció de Madrid— sense anar gaire més enllà en la permissió als comerciants de fixar lliurement els horaris d'obertura. Així, els comerços catalans poden obrir fins un màxim de setanta-dues hores setmanals, i fins un màxim de vuit diumenges i festius anuals, precisats per l'Ordre del conseller de Comerç, Consum i Turisme de 10 de març de 1994, per la qual s'estableix el calendari d'obertura dels establiments comercials els diumenges i festius. Aquest Decret de la Generalitat només és més permissiu del que imposa el Decret llei estatal en el cas dels establiments comercials situats a l'entorn dels mercats tradicionals no sedentaris de periodicitat superior a la setmanal, que podran romandre oberts els diumenges o festius en què es faci el mercat, amb l'autorització expressa de la Direcció General de Comerç Interior i Serveis, sol·licitada per la corporació municipal corresponent. Quant als «establiments de venda de pastisseria i rebosteria», el Decret català només parla d'«establiments dedicats essencialment a la venda de productes de



pastisseria», però es pot entendre que ho abasta tot. En canvi, els decrets valencià i balear han optat per fórmules aparentment més àmplies com «establiments de venda de pastisseria i dolços» i «establiments dedicats essencialment a la venda de pastisseria i rebosteria». A diferència de l'anterior Decret de la Generalitat de Catalunya (el 23/1993), el nou no preveu la possibilitat d'autoritzacions especials per a determinades èpoques de l'any, i activitats i tipus d'establiments específics. Aquest Decret 41/1994, elaborat sense una prèvia remissió al reglament per part de cap norma amb valor de llei, planteja dubtes quant al respecte de la reserva de llei establerta als art. 51.3 (per regular el comerç interior) i 53.1 (per regular la llibertat d'empresa de l'art. 38) de la Constitució, tal com ha suggerit Joan Pere López i Pulido a «La nova regulació dels horaris comercials. Límits a la llibertat d'horari», *Catalunya Municipal*, núm. 53, d'1 d'abril de 1994, i es pot deduir de la jurisprudència del Tribunal Suprem (Sentència de 23 de març de 1988, Aranzadi núm. 1704, que confirma l'anul·lació d'un decret i una resolució valencians d'horaris comercials que es van fer abans de la llei d'aquella comunitat; i Sentència de 16 de gener de 1992, Aranzadi núm. 602, que confirma l'anul·lació d'un decret i una ordre catalans d'horaris comercials, de 1985, anteriors a la Llei catalana de 1991), fet que ha provocat un anunci d'impugnació d'aquest nou Decret. També trobem justificat un altre anunci d'impugnació d'aquest Decret per no haver consultat els afectats quan es va elaborar, tal com exigeix l'art. 105.a CE, i, en aquest sentit, estem d'acord amb el Dictamen núm. 161 del Consell Consultiu, fonament 7, reafirmat doctrinalment per Lluís Cases i Pallarés a «La Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la

Generalitat de Catalunya i la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de disposicions administratives», *Autonomies* núm. 12, 1990, pàgs. 240-244, i Josep M. Castellà Andreu a «La participació ciutadana en la Administración Pública (Estudio del Artículo 105 a) de la Constitución», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, pàgs. 80-81, quant a considerar inconstitucional el que seria l'art. 64 de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Potser per algun d'aquests motius el Decret s'ha fet «vist» i no «segons» el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora.

Molt similars són els decrets que han aprovat les altres comunitats autònomes, alguns dels quals plantegen, a més del problema competencial ja mencionat, altres qüestions, com no respectar la reserva de llei i no consultar els afectats —defectes compartits amb el Decret català—; l'omissió del dictamen del Consell d'Estat o òrgan autòndomic equivalent; o l'establiment d'una banda horària dintre de la qual podran obrir els comerços (en el cas del Decret gallec), que sembla incompatible amb el Decret llei estatal. Sobre la fixació dels vuit diumenges i festius a l'any en què es podrà obrir, que a vegades s'ha fet per decret i a vegades s'ha remès a una ordre, s'han adoptat diverses solucions, com incloure els vuit dies en el que queda de 1994, reduir proporcionalment els dies d'acord amb els mesos ja passats, o, com l'ordre catalana, incloure un festiu de l'any 1995 i regir aquest calendari des del 26 de març de 1994 fins al 28 de febrer de 1995. Cal destacar que l'ordre canària habilita diferents festius a les set illes principals, i ha arribat fins i tot a fer tres regulacions diferents per a diverses zones de l'illa de Palma. Per la seva part, la llei madrilenya estableix que

anualment es fixaran els festius hàbils, i el seu nombre pot variar cada any, i que del juny al desembre de 1994 les botigues po-

dran obrir dotze dies festius, els quals han estat precisats per decret.

Jordi Freixes

## 1.2. ADMINISTRACIÓ DE L'ESTAT

A cura de Joan Manuel Trayter

### Disposicions diverses

*Reial decret 1398/1993*, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el reglament de procediment per a l'exercici de la postestat sancionadora (BOE núm. 189, de 9 d'agost).

L'esmentat reglament és dictat en desenvolupament de la disposició addicional tercera de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Aquest Reial decret recull els tràmits essencials del procediment sancionador, aplicant els principis generals de l'esmentat procediment recollits al títol 9è de la Llei 30/1992. Cal recordar que la citada Llei deroga expressament els articles 133 a 137 de la Llei de procediment administratiu, de 17 de juliol de 1958.

*Reial decret 1395/1993*, de 4 d'agost, sobre contractació a temps complet de professors associats a les universitats públiques (BOE núm. 212, de 4 de setembre).

*Resolució* de 9 de setembre de 1993, del Congrés dels Diputats, per la qual s'ordena la publicació de l'acord de convalidació del Reial decret llei 14/1993, de 4 d'agost, pel qual es modifica la disposició addicional tercera i la disposició transitòria segona

de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques en el procediment administratiu comú (BOE núm. 221, de 15 de setembre).

La resolució fa referència a la modificació consistent a prolongar el període d'adaptació dels procediments administratius existents a la Llei 30/1992. En síntesi, la citada norma estableix, com a regla, el silenci positiu anomenat actualment acte presumpte. L'esmentat Reial decret llei prorroga l'entrada en vigor de la llei 30/1992 pel que fa al silenci administratiu fins al 27 d'agost de 1994, data en què entra en aplicació tot el sistema establert a la nova Llei.

*Reial decret llei 1572/1993*, de 10 de setembre, pel que s'aprova el reglament de procediment administratiu sancionador de les infraccions per incompliment de les obligacions establertes a la Llei de la funció estadística pública (BOE núm. 239, de 6 d'octubre).

En el present reglament es regula el procediment sancionador en matèria estadística i es desenvolupa l'article 10 de la Llei 12/1989, de 9 de maig, de la funció estadística pública, i l'article 7 de la mateixa llei, que preveu la facultat dels serveis estadístics de sol·licitar dades a les persones físiques i jurídiques, nacionals i estrangeres, amb la condició que siguin residents a Es-

panya, i amb l'exigència que la informació subministrada sigui veraç, exacta i completa i sigui lliurada dins dels terminis previstos.

Pel que fa al procediment sancionador, malgrat que la Llei 12/1989 es remet als articles 133 a 137 de la Llei de 17 de juliol de 1958, per haver estat derogat aquest procediment per la nova llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, s'ha d'entendre realitzada aquesta remissió a la nova normativa i al seu reglament específic.

*Reial decret 2118/1993*, de 3 de desembre, pel qual s'amplia el cens electoral als estrangers nacionals d'estats membres de la Unió Europea residents a Espanya (BOE núm. 290, de 4 de desembre).

*Reial decret 1492/1993*, de 5 de novembre, pel qual s'aprova el reglament d'instal·lacions de protecció contra incendis (BOE núm. 298, de 14 de desembre).

*Reial decret 2071/1993*, de 26 de novembre, sobre mesures de protecció contra la introducció i difusió en el territori nacional i de la comunitat europea d'organismes nocius per als vegetals o productes vegetals, i també per a l'exportació i trànsit cap a països tercers (BOE núm. 300, de 16 de desembre).

*Reial decret 2119/1993*, de 3 de desembre, sobre procediment sancionador aplicable als subjectes que actuen en

els mercats financers (BOE núm. 306, de 26 de desembre).

*Reial decret 2318/1993*, de 29 de desembre, pel qual es fixa el salari mínim interprofessional per a 1994 (BOE núm. 313, de 31 de desembre).

*Reial decret 2225/1993*, de 17 de desembre, pel qual s'aprova el reglament del procediment per a la concessió de subvencions públiques (BOE núm. 312, de 30 de desembre).

### Traspassos

No hi ha traspassos dignes de menció a les comunitats autònomes:

### Convenis

*Reial decret 1141/1993*, de 9 de juliol, pel qual es formalitza el conveni entre la Generalitat de Catalunya i el Ministeri d'Obres Públiques i Transport i «Autopistas Concesionaria Española, S.A.», sobre la construcció, conservació i explotació de l'enllaç de l'Albornar, a l'autopista A2, Saragossa-Mediterrani (BOE núm. 175, de 23 de juliol).

*Resolució* de 9 de setembre de 1993, per la qual es dóna publicitat al conveni subscrit per la Generalitat de Catalunya i el Ministeri d'Afers Socials, en desenvolupament de programes per a situacions de necessitat (BOE núm. 227, de 23 de setembre).

# 1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## 1.3.1. SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Manuel Gerpe Landín

Sentència 278/1993, de 23 de setembre (BOE de 26 d'octubre). Conflicte positiu de competència promogut pel Govern de l'Estat contra el Decret 270/1985 de la Generalitat de Catalunya, regulador en l'àmbit territorial de Catalunya de les activitats relatives a la televisió.

*Ponent:*

Vicente Gimeno Sendra

Es tracta d'un conflicte de competència plantejat l'any 1986, contra l'esmentat Decret de la Generalitat. L'advocat de l'Estat posa en dubte que aquella el pugui dictar a partir del títol competencial de l'art. 149.1.27 CE (competència compartida de mitjans de comunicació) i afirma que es tracta d'una activitat que cal enquibir dins l'art. 149.1.21 CE (competència exclusiva estatal per a l'ordenació de les telecomunicacions). D'altra banda, l'al·legació de l'art. 161.2 CE suposarà la suspensió del Decret objecte de conflicte de manera que no podrà desplegar en cap moment els seus efectes pràctics. També entén que la Generalitat ha anat més enllà de les competències autonòmiques, atès que la Llei del tercer canal considera la Generalitat mera concessionària del servei públic estatal de televisió. Per últim, l'art. 16.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en la mesura que remet a la legislació bàsica estatal (Estatut de la Ràdio i Televisió), assigna només competències normatives i executives sobre la televisió pròpia (entenen per aquesta el Tercer Canal).

L'advocada de la Generalitat defensa

una concepció semblant a la que va portar el Tribunal Constitucional a la STC 26/1982: admetre la participació de l'ens autonòmic en la concessió d'emissores radiofòniques de freqüència modulada, criteri que es pot observar també a la STC 108/1993. Sosté que el bloc de constitucionalitat en aquesta matèria està integrat per l'art. 149.1.27 CE i l'art. 16 EAC, com també que l'ERTV no es pot interpretar per deixar sense competències la Generalitat. D'altra banda, el Decret objecte de conflicte ha adaptat a la nova estructura autonòmica una Ordre estatal de 1979, modificada el 1981, que regula els criteris d'autorització per distribuir senyals de televisió.

Atesa la llarga durada del procés, les parts fan noves al·legacions, segons l'art. 84 LOTC, tenint en compte l'existència de legislació estatal més recent, com són la Llei 31/1987, de 18 de desembre, d'ordenació de les telecomunicacions i la Llei 10/1988, de 3 de maig, de televisió privada. Això no obstant, les parts entenen que aquesta normativa no afegeix res de nou a la controvèrsia plantejada en aquest conflicte de competència.

El Tribunal Constitucional afirma que el títol competencial on cal donar suport a la controvèrsia competencial és l'art.

149.1.27 CE i defineix l'abast de la competència compartida en matèria de televisió com a mitjà de comunicació. Reprodueix els criteris que, segons el Tribunal, van ésser els que van guiar les seves decisions a les STC 26/1982; 108, 167, 168 i 244/1993; en el sentit que és la competència sobre l'atorgament de la concessió i no l'atribució de freqüències i potències, «*el punto de referencia que determine la titularidad de la competencia para la inspección y, en su caso, imposición de sanciones o para la adopción de medidas provisionales como puede ser el precintado de las instalaciones*» (FJ2). En aquest ordre de coses, la remissió que fa l'art. 16.3 EAC a l'ERTV (art. 2.2) permet entendre que aquest limita la competència autonòmica a la gestió —via concessió estatal— del tercer canal de Televisió. Tota concessió és sempre estatal i, per tant, també les mesures accessòries discutides aquí, i la competència de la Generalitat es limita a la legislació i l'execució dins d'aquest tercer canal. La televisió, com a servei públic essencial, és en tots els casos de titularitat estatal, sense perjudici de la gestió via concessió, mitjançant els canals autonòmics o més recentment privats.

El Tribunal rebutja l'al·legació subsidiària de la Generalitat per mostrar que té competència en la matèria discutida, això és, que el Reial decret 2625/1982, de traspassos en matèria de televisió, transferí allò relatiu a la televisió en circuit tancat, afirmant que es tracta d'una «*exégesis extremadamente forzada [...], puesto que dichas antenas colectivas tienen por finalidad simplemente distribuir la señal de televisión entre unos receptores y no realizar y/o transmitir imágenes y sonidos simultáneamente*» (FJ4).

El Tribunal Constitucional, en definitiva, aplica els mateixos criteris que en el cas de la ràdio en freqüència modulada (vegeu l'esmentada STC 29/1982), on

considerà que la Generalitat sí que podia exercir competències tant en la concessió com en la inspecció subsegüent. Pel que fa la televisió, la regulació legal (a partir del l'ERTV, concebut com a normativa bàsica) és molt més restrictiva i, a més, de manera expressa, la qual cosa genera que la Generalitat no tingui competència sobre inspecció i control d'emissions clandestines, precintat d'equips i en el seu cas, sanció, competència que li correspon sempre a l'Estat, que és qui atorga totes les concessions.

Deixant de banda el fet que la solució a què arriba el Tribunal Constitucional és correcte des d'un punt de vista de dret positiu, destaca una vegada més un cert tracte restrictiu en l'àmbit de la televisió, que afecta en aquest cas la Generalitat. Potser fóra bo, al meu parer, anar replantejant aquesta situació per la via d'una reforma de l'ERTV per adaptar-lo a l'estructuració autonòmica de l'Estat espanyol. D'altra banda, la il·legalitat en què es troben determinades emissores de televisió, com en l'àmbit local, fa que urgeixi un tractament legal immediat per anar normalitzant aquests fets (és un contrasentit que la Generalitat no tingués cap competència). També, el principi de llibertat d'empresa auspiciat pel mercat únic europeu farà que canviïn una mica les coses en els propers anys. En general, l'omissió del legislador i l'encotillament excessiu de la dispersa normativa existent sobre televisió, hauran de cedir el pas a un àmbit més liberalitzat, l'exponent més recent del qual ha estat un recurs d'empara en matèria de televisió per cable —vídeo comunitari— (STC 31/1994) atorgat sobre la base que no es legítim que l'omissió del legislador deixi sense efecte un dret fonamental, que es troba en l'art. 20 CE.

Joan Lluís Pérez Francesch

Sentència 302/1993, de 21 d'octubre (BOE de 9 de novembre).<sup>1</sup> Recursos d'inconstitucionalitat 38 i 39/1989, acumulats, promoguts pel president del Govern de l'Estat contra els apartats 2.2 i 2.3 de la disposició transitòria sisena de la Llei 6/1985, de 28 de novembre, d'ordenació de la funció pública de la Junta d'Andalusia, que van ser introduïts per les lleis 6/1988, de 17 d'octubre i 7/1988, de 2 de novembre.

*Ponent:*

Carlos de la Vega Benayas

Aquests recursos tenen per objecte dos apartats de la Disposició transitòria sisena de la Llei 6/1985, que integren de manera automàtica en la funció pública andalusa, sense proves específiques d'accés, el personal amb contractes administratius al servei de la Junta (apartat 2.3) i els funcionaris interins (apartat 2.2).

Segons l'advocat de l'Estat, es vulneren les bases estatals en matèria de règim jurídic de les administracions públiques i d'estatut dels funcionaris (art. 149.1.18 CE), concretades en la disposició transitòria sisena, apartat 4, de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública. Així, les comunitats autònomes poden convocar proves específiques «per al personal que, a l'empara del que s'estableix en disposicions de caràcter general promulgades per les corresponents comunitats autònomes, tinguessin, abans del 15 de març de 1984, la condició de contractats administratius en expectativa d'accés a la respectiva funció pública...». Es tracta d'una excepció al règim general de concurs, oposició i concurs-oposició com el procediment normal de selecció dels funcionaris, que es justifica pel procés de creació d'un Estat autòndmic. Doncs bé, es vulneren, segons el lletrat, tant la regla general com l'excepció prevista.

Per part de la Junta i el Parlament d'Andalusia, s'al·leguen factors de neces-

sitat i de justícia material. S'argumenta, a més, que la mateixa Llei de mesures de la funció pública no menciona a la disposició transitòria sisena entre les considerades com a bàsiques. D'altra banda, s'afirma que aquesta disposició no és una excepció prevista a una regla general, sinó una delimitació temporal de l'eficàcia. Finalment, respecte dels funcionaris interins, es defensa la seva no-assimilació a la situació dels contractats administratius, atès que van superar en el passat proves selectives.

El Tribunal comença recordant que fou desestimada en la STC 27/1991 una qüestió d'inconstitucionalitat enfront a l'apartat 4 de la disposició transitòria sisena de la Llei esmentada, i es va decidir la constitucionalitat de les proves específiques d'aquesta disposició en raó de la necessitat «*derivada de un proceso único e irrepetible de creación de una nueva forma de organización de las Administraciones públicas a nivel autonómico*». Aquesta situació excepcional («por una sola vez») no ha d'impedir la subsistència del sistema comú de lliure accés a l'Administració autòndmica de les persones que no hi mantinguin cap relació. Fins i tot en aquesta primera ocasió no es poden excloure els principis de mèrit i capacitat, ja que el temps de serveis no pot ser un títol de legitimitació exclusiu que permeti l'accés a la funció pública amb caràcter permanent (vegeu també les STC 50/1986, 82/1987 i 67/1989). La promoció interna dels funcionaris no exclou l'aplicació dels principis constitucionals de mèrit i capa-

1. Sobre aquesta Sentència vegeu també l'article d'Alba Nogueira publicat a la secció *Comentarios i notes* d'aquest mateix número pag. 379-388.

citat en l'accés a la funció pública (103.3 CE), que concreten la igualtat en l'accés a les funcions públiques (23.2 CE). Només són possibles excepcions per raons objectives, com són les que deriven de la construcció d'un Estat autòndmic, i sempre que la convocatòria es realitzi mitjançant normes abstractes i generals fonamentades en criteris objectius, i tenint present el criteri del mèrit i la capacitat.

El caràcter bàsic de la disposició transitòria sisena ja fou afirmat en la STC 151/1992, en el sentit que la convocatòria autòndmica de proves restringides que traspasés els límits de la disposició transitòria vulneraria la norma general, bàsica, continguda en l'article 19.1 de la Llei.

La integració automàtica en el cas dels contractats administratius (apartat 2.3), sense efectuar proves objectives de reclutament, amb el títol únic, per tant, de

l'antiguitat dels serveis prestats, traspasa els límits imposats en la disposició transitòria que permet «proves específiques». Per tant, l'apartat en qüestió configura una excepció a la regla general de l'article 19.1, i per tant té caràcter bàsic. El precepte de la Llei autòndmica és, doncs, inconstitucional, ja que no té habilitació competencial. No s'entren a valorar altres inconstitucionalitats substantives derivades de la lesió de drets fonamentals.

En el cas dels funcionaris interins (apartat 2.2), es preveu un supòsit no recollit en la disposició transitòria atès el caràcter de funcionaris interins i no de contractats administratius. De nou es produeix una falta de cobertura competencial. En conseqüència, tant l'apartat 2.2 com el 2.3 de la disposició transitòria sisena són inconstitucionals i, per tant, nuls.

Antoni Roig

**Sentència 319/1993, de 27 d'octubre (BOE de 30 de novembre). Qüestió d'inconstitucionalitat 2111/1988, plantejada per la Sala del Contenciós Administratiu de l'Audiència Territorial de Sevilla, en relació amb l'art. 19.1.2.a de la Llei de reforma agrària d'Andalusia.**

*Ponent:*

Álvaro Rodríguez Bereijo

El precepte impugnat estableix l'expropiació *immediata*, per incompliment de la seva funció social, de les finques que, per no arribar al cinquanta per cent dels índexs de rendiment mitjà a la comarca fixats pel corresponent Decret d'actuació comarcal de reforma agrària, s'han de relacionar en el mencionat Decret.

Segons la Sala de l'Audiència, la coincidència en el temps de la publicació dels índexs i de la decisió expropiatòria representa una violació del principi de *lex praevia* imposat per l'art. 25.1 CE per a la

fixació de les sancions administratives. També considera l'Audiència que la no-existència d'una intimació prèvia a l'expropiació, que donés oportunitat als afectats de modificar la seva conducta, representa un canvi en les garanties del procediment expropiatori, que han de ser uniformes i regulades en exclusiva per l'Estat, competent en funció de l'art. 149.1.18 CE (legislació sobre expropiació forçosa), tal com va precisar la Sentència 37/1987. Això implicaria una violació d'aquest article i, relacionats amb aquest, els art. 14, 139.1 i 149.1.1 CE.

Quant a la suposada violació de l'art. 25.1 CE, tant la Fiscalia com l'advocat



de l'Estat, el Govern i el Parlament andalusos i el Tribunal Constitucional (reiterant la jurisprudència establerta a les interlocutòries 657/1987 i 824/1987 i a la Sentència 42/1989), consideren que l'expropiació no és una sanció administrativa, i per tant no li són aplicables les garanties de l'art. 25.1 CE.

En relació amb l'art. 9.3 CE (que garanteix la irretroactivitat tant de les disposicions sancionadores no favorables com de les disposicions restrictives de drets individuals), al·legat per l'Audiència en relació amb l'art. 25.1 CE, el Tribunal declara que no pot entrar a conèixer aquesta possible violació, perquè la possible vulneració d'aquest precepte no pot ser l'objecte d'una qüestió d'inconstitucionalitat —plantejada en el marc d'un procés de la Llei 62/1978—, per no suposar l'afectació de cap dels drets emparats en aquesta via.

En referència a l'al·legació de l'art. 149.1.18 CE i, relacionats amb aquest, els art. 14, 139.1 i 149.1.1 CE, el Tribunal, seguint l'advocat de l'Estat, rebutja fer un judici de constitucionalitat d'una norma per haver vulnerat la distribució constitucional de competències, en la resolució d'una qüestió d'inconstitucionalitat derivada d'un procés ordinari de la Llei 62/1978, procés especial en el qual

únicament es poden reparar les violacions de determinats drets fonamentals.

Considerant només l'art. 14 CE, el Tribunal rebutja la utilització d'aquest paràmetre per declarar una norma autonòmica viciada d'incompetència o per comparar-la amb normes produïdes per altres legisladors (Sentència 76/1986). Aleshores, el Tribunal entra a valorar si la Llei andalusa ha discriminat els propietaris de les finques expropiades en front dels altres propietaris de finques a Andalusia, i conclou que no, en tant que la diferenciació de tracte establerta tenia una finalitat constitucionalment vàlida, era coherent amb aquesta finalitat i respectava també la proporcionalitat.

Els vots particulars dels Magistrats Luis López Guerra i Rafael de Mendizábal Allende discrepen del rebuig de la majoria a la possibilitat de plantejar al Tribunal la inconstitucionalitat d'una llei per incompetència del seu autor en una qüestió presentada en un procés sumari de protecció de drets fonamentals. I el segon passa a jutjar la no previsió de la intimació prèvia a l'expropiació a la llei andalusa, que considera contrària als art. 14, 149.1.1 i 149.1.18 CE.

Jordi Freixes

Sentència 329/1993, de 12 de novembre (BOE de 10 de desembre). Conflicte positiu de competència promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya en relació amb els articles 5 i 6, paràgraf 5, del Reial decret 1613/1985, d'1 d'agost.

*Ponent:*

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

Aquest conflicte de competència impugna el Reial decret esmentat, que estableix noves normes de qualitat de l'aire en relació amb la contaminació per diòxid de sofre i partícules en suspensió, per

invasió de les competències autonòmiques en matèria de protecció del medi ambient (art. 10.1.6 EAC).

L'article 5 del Reial decret 1613/1985, en la seva redacció originària, establiria que el Govern podria declarar zones d'atmosfera contaminada les zones on se superessin els valors límit de concen-

tració de diòxid de sofre i partícules en suspensió, segons les taules establertes a l'annex. Aquesta declaració implicava l'adopció d'un règim administratiu especial consistent en determinades mesures de lluita contra la contaminació a la zona afectada.

L'article 6, paràgraf 5, del Reial decret establia que la declaració o la cessació de la zona d'atmosfera contaminada correspon al Govern després d'un procediment iniciat per expedient dels ajuntaments afectats que es trameta a l'autoritat ambiental de la comunitat autònoma, que n'acaba la instrucció. Aquesta autoritat, al seu torn, remet l'expedient a la Comissió Interministerial de Medi Ambient (CIMA), que eleva la seva proposta al Consell de Ministres perquè l'aprovi.

Concretament, en aquest conflicte de competència es discuteix si la facultat estatal per a la declaració o la cessació de zona d'atmosfera contaminada per part del Govern, atesa la seva naturalesa típicament executiva, incideix en les facultats executives i de gestió en matèria de medi ambient que corresponen a la comunitat autònoma.

Un problema previ al pronunciament sobre el fons de l'assumpte consisteix a determinar si l'estimació parcial que fa el Govern del requeriment previ de la Generalitat de Catalunya, formalitzada per mitjà del Reial decret 1154/1986, d'11 d'abril, implicava la desaparició de l'objecte del conflicte. No obstant això, la modificació consistia en una addició segons la qual el Govern només podia fer la declaració de zona d'atmosfera contaminada en cas que se sobrepassés l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma. Aquesta modificació no satisfà la reclamació de la Generalitat de Catalunya, basada en la competència per dictar resolucions sempre que la contaminació afecti el seu àmbit territorial.

El Tribunal Constitucional considera

que dels arts. 148.1.9, 149.1.23 CE i 10.1.6 EAC es desprèn, sense cap dubte, que les facultats executives o de gestió corresponen a la Generalitat de Catalunya. No obstant això, aquestes mesures només es poden adoptar quan la zona d'atmosfera contaminada se circumscriu a l'àmbit de la comunitat autònoma. Aquest fet implica atorgar singularitat només al supòsit que la zona contaminada afecta diverses comunitats autònomes i examinar, tal com propugnava la Generalitat, si en aquesta problemàtica l'Estat ha de tenir només facultats de coordinació.

Aquest criteri de la Generalitat és adoptat pel Tribunal Constitucional, que considera que l'article 5 del Reial decret 1613/1985 no estableix cap possibilitat d'exercici coordinat i paral·lel de competències autonòmiques per tractar de problemes de dimensió supracomunitària. El criteri que el precepte adopta és l'actuació directa de l'Estat amb exclusió completa de la competència executiva de la comunitat autònoma.

El Tribunal Constitucional considera que l'actuació directa de l'Estat en el medi ambient només és possible en casos extraordinaris i per motius de seguretat i de necessitat greu i urgent, per evitar danys irreparables i per assegurar la consecució de la finalitat objectiva que correspon a la competència estatal sobre les bases (STC 48/1988, de 22 de març).

Aquests supòsits d'actuació directa de l'Estat no es plantegen en aquest cas concret. El Reial decret regula la intervenció executiva de l'Estat com a supòsit normal d'actuació, i la seva redacció és tan genèrica i ambigua en relació a la naturalesa, les circumstàncies concurrents, l'origen i els efectes de la declaració, que pot ocasionar un buidament efectiu de les competències de la comunitat autònoma. D'aquests condicionaments, el Tribunal Constitucional en dedueix la invasió de la

competència de la Generalitat ocasionada per l'article 5 del Reial decret 1613/1985.

En relació amb l'article 6, paràgraf 5, del Reial decret esmentat, el Tribunal Constitucional considera que no lesiona l'ordre constitucional de competències, ja que en el procediment de tramitació és prevista la intervenció de les comunitats autònomes. L'elaboració del pla correspon als ajuntaments implicats, que han d'obtenir l'assistència tècnica necessària de les administracions autonòmiques competents. El disseny és respectuós

amb la cooperació necessària entre administracions, ja que a les comunitats autònomes només els són desplaçades les funcions executives en el cas que la declaració de la zona sobrepassi el seu territori i en virtut dels motius excepcionals exposats anteriorment, però no en l'elaboració del pla de mesures ni en l'execució posterior d'aquest pla. Aquest criteri s'ha de considerar com a interpretatiu per entendre el pronunciament anterior sobre l'article 5 del Reial decret 1613/1985 i ser-hi coherent.

Juan Carlos Gavara

Sentència 330/1993, de 13 de novembre (BOE de 10 de desembre). Conflicte positiu de competència promogut pel Govern Basc en relació amb la Resolució de la Direcció General de Renovació Pedagògica, de 26 de febrer de 1987.

*Ponent:*

Carlos Viver Pi-Sunyer

Aquest conflicte de competència impugna la Resolució esmentada, adreçada a professors numeraris d'anglès de nivell no universitari amb el fi d'oferir 201 places per assistir a activitats de perfeccionament al Regne Unit i a Espanya durant l'estiu de 1987 amb la col·laboració del Consell Britànic.

El Tribunal Constitucional delimita l'objecte del conflicte partint de tres criteris:

a) La Resolució estableix una activitat subvencional de foment que consisteix en l'afectació d'uns fons públics amb la finalitat de formar personal docent per mitjà de la concessió d'uns ajuts econòmics a determinats professors amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat.

b) Els ajuts són destinats a professors de llengua anglesa independentment que siguin funcionaris o no i que estiguin adscrits a centres dins l'àrea de gestió del

Ministeri d'Educació o de l'àrea d'una comunitat autònoma amb competències en la matèria.

c) La col·laboració que el Consell Britànic dispensa és irrellevant en aquest cas, ja que és el Ministeri d'Educació l'encarregat de fer la convocatòria, establir-ne les bases, centralitzar les sol·licituds, participar en el procediment selectiu dels candidats i sufragar totalment o parcialment les beques atorgades. En definitiva, l'Estat realitza una acció subvencional amb càrrec als seus pressupostos per mitjà de la Resolució convocatòria sense que s'hagi previst cap mecanisme de participació per part de les comunitats autònomes.

A partir d'aquesta delimitació, el Tribunal Constitucional considera que l'objecte de la Resolució impugnada s'ha d'enquadrar en la competència d'ensenyament. En aquest àmbit l'Estat té els títols d'intervenció següents:

— Alta inspecció.

- Competències d'ordenació general del sistema educatiu.
- Fixació d'ensenyaments mínims.
- Regulació de les condicions per a l'obtenció, l'expedició i l'homologació de títols acadèmics i professionals.
- Establiment de normes bàsiques per al desenvolupament de l'art. 27 CE per tal de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics i la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (STC 6/1982, de 22 de febrer).

En principi, l'Estat pot destinar recursos al finançament d'activitats de perfeccionament del professorat en virtut de la seva competència sobre les bases del sistema educatiu (STC 13/1992, de 6 de febrer; vegeu *Autonomies*, núm. 15, pàgs. 204-206). No obstant això, si bé l'Estat pot consignar subvencions de foment als pressupostos generals, quan té un títol competencial genèric d'intervenció ha de respectar dues limitacions:

a) Una, basada en la idea de cooperació, que l'obliga a deixar un marge a les comunitats autònomes per concretar amb més detall la destinació dels ajuts o per desenvolupar-ne la regulació de les condicions d'atorgament i la tramitació.

b) L'altra, basada en la idea del respecte de les competències exclusives de les comunitats autònomes, d'execució i gestió en aquest àmbit (STC 13/1992, de 6 de febrer).

Encara que aquests criteris de delimitació siguin més o menys clars, s'ha establert també una sèrie de supòsits en què la gestió centralitzada i directa pot ser necessària per garantir l'efectivitat plena en l'ordenació bàsica d'un sector:

a) El primer, basat en el principi d'igualtat, per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi de les mesures bàsiques per part dels seus destinataris potencials a tot el territori estatal.

b) El segon, basat en el principi de determinació de les mesures financeres, quan la centralització sigui necessària per evitar que se sobrepassi la quantia global dels fons destinats a la subvenció.

En definitiva, la necessitat de la gestió centralitzada ha de ser justificada raonablement o deduir-se fàcilment de la naturalesa o el contingut de la mesura de foment de què es tracti (STC 91/1992, d'11 de juny; vegeu *Autonomies*, núm. 15, pàgs. 217-219).

Aquesta doctrina general aplicada al cas concret implica que s'examini la necessitat de la gestió directa i centralitzada dels ajuts sense participació de les comunitats autònomes. Així doncs, cal examinar si els criteris utilitzats a la Resolució justifiquen una excepció a la regla general, que és la gestió descentralitzada de les subvencions que afectin matèries en què l'Estat se'n reserva les bases i les comunitats autònomes la resta de les funcions. En aquest context és important demostrar que l'activitat que es vol realitzar exigeix necessàriament que la comunitat autònoma no participi en la decisió, fet que només podrà ser ocasionat per exigència del principi d'igualtat o per la necessitat de determinar les quanties de les subvencions.

En aquest cas concret, el Tribunal Constitucional conclou que els criteris que la Resolució ha utilitzat no justifiquen aquesta excepció. En primer lloc, cal considerar que el nombre de beques ofertes és determinar i de quantia fixa, raó per la qual difícilment pot suposar una excepció motivada per la indeterminació de la quantia destinada a la sub-

venció. En segon lloc, els altres criteris utilitzats (el fet que l'activitat subvencionada es desenvolupi fora del territori estatal o que la Resolució és fruit d'un conveni signat per l'Estat i el Consell Britànic) tampoc no poden justificar una excepció ja que no afecten la garantia del principi d'igualtat.

En conseqüència, el Tribunal Constitucional conclou que la Resolució, en no haver previst cap mena de participació de

la Comunitat Autònoma del País Basc en la gestió dels ajuts, ha desconegut i no ha respectat el sistema de distribució de competències. La necessitat d'establir mecanismes de cooperació i col·laboració ha de presidir, com a regla general, la regulació d'àmbits on concorrin competències per a la realització d'una mateixa activitat administrativa de subvenció.

Juan Carlos Gavara

**Sentència 331/1993, de 12 de novembre. Recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern contra determinats preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.**

*Ponent:*

Julio Diego González Campos

Els preceptes que són objecte d'impugnació es refereixen a les matèries següents: ingressos dels ens locals consistents en participacions en ingressos estatals i en subvencions incondicionades (art. 181 *a* i 182.1 i 2); canvi de capitalitat del municipi (art. 32.1); règim d'incompatibilitats dels membres de les corporacions locals (art. 148.2); termini per efectuar el requeriment previ a la impugnació dels actes d'un ens local per part de la Comunitat Autònoma (art. 165.3); creació d'òrgans de coordinació (art. 168.3.*c*) i classificació de contractistes (art. 287.2). En tots els casos, excepte l'últim, la impugnació es fonamenta en la vulneració de la legislació estatal bàsica en matèria de règim local. En el darrer supòsit, el motiu de la impugnació consisteix en la contradicció del precepte autonòmic amb la legislació bàsica estatal en matèria de contractació administrativa.

1. Pel que fa a la primera de les impugnacions, els art. 181 *a* i 182.1 i 2 de

la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, LMRLC) estableixen la competència de la legislació catalana sobre finances locals per fixar els criteris de distribució dels ingressos dels ens locals consistents en participacions en ingressos estatals i de la Generalitat i en subvencions incondicionades, i estableixen també que l'import d'aquestes participacions es destinarà a integrar el Fons de Cooperació Local de Catalunya, que serà distribuït per la Generalitat, mitjançant la Llei anual de pressupostos.

En l'argumentació del recurrent els preceptes autonòmics estarien regulant una matèria de competència estatal (art. 149.1.14 i 18 de la Constitució i l'art. 5 *E* de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LRBRL) i, en concret, estarien adoptant una regulació diferent a la prevista pels art. 394.1, 2, 5 i 6 i 410 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, que aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local.

Per contra, la defensa processal del

Govern i del Parlament de Catalunya invoca la competència autonòmica en matèria de règim local (art. 9.8 i 48 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya).

No obstant això, com apunta el mateix Tribunal Constitucional, els instruments teòrics per a la resolució de la controvèrsia ja havien estat avançats en molt bona part en les STC 96/1990 i 237/1992 que, amb ocasió de l'examen de sengles lleis de pressupostos generals de l'Estat, havien declarat la competència de l'Estat per establir els criteris per al repartiment dels ingressos dels ens locals consistents en participacions en ingressos estatals i en subvencions incondicionades. En aquest sentit, la doctrina constitucional es fonamenta en els extrems següents:

- La participació de les corporacions locals en els tributs de l'Estat és una de les fonts de finançament constitucionalment possible, d'acord amb l'art. 142 de la Constitució, i és justament al legislador estatal a qui correspon donar efectivitat al principi de suficiència de les hisendes locals (també previst a l'art. 142 citat) i al principi de solidaritat i equilibri territorial (art. 138 de la Constitució), establint els criteris de repartiment de la participació. El Tribunal resumeix la seva posició amb la fórmula, segons la qual, hi ha una font (l'Estat), un canal (la comunitat autònoma) i un marc normatiu (la llei, que ha de ser la llei estatal).
- La tesi anterior és igualment aplicable als ingressos dels ens locals consistents en subvencions incondicionades; subvencions que no responen a una finalitat de foment, sinó que encobreixen de fet simples dotacions o transferències pressupostàries destinades a cobrir les necessitats de finançament dels ens locals i que són emmar-

cables, per tant, dins de la competència estatal sobre «Hisenda General» de l'art. 149.1.14 de la Constitució.

En un altre ordre de consideracions, la sentència corrobora la potestat de la Generalitat de Catalunya, d'altra banda no qüestionada, per a la fixació dels criteris de distribució dels ingressos dels ens locals procedents de les participacions en ingressos de la Generalitat i de les subvencions incondicionades que aquesta els atorgui i conclou sobre la legitimitat de la creació d'un Fons de Cooperació Local català, nodrit, entre d'altres, amb els ingressos de l'Estat, amb la condició que la instrumentació del repartiment dels ingressos dels ens locals a través del Fons esmentat no ha de representar alteració dels criteris de distribució establerts per l'Estat respecte dels ingressos dels ens locals d'origen estatal. En definitiva, la competència autonòmica per a la creació d'un Fons de Cooperació Local, integrat per les participacions dels ens locals en ingressos estatals i autonòmics, se sustenta en el «caràcter bifront» del règim local, al qual el mateix Tribunal s'ha referit en moltes ocasions, sense perjudici però que la distribució que la Generalitat faci d'aquests ingressos haurà de respectar els criteris de repartiment establerts per l'Estat, quan es tracti d'ingressos estatals, i aplicant els criteris propis quan es tracti d'ingressos propis.

2. Pel que fa a la resta de preceptes objecte del recurs referits a vulneracions de la legislació bàsica de règim local, el Tribunal conclou sobre l'efectiva inconstitucionalitat dels art. 32.1, 148.2 i 165.3 de la LMRLC, per la seva contradicció amb preceptes bàsics de la LRBRL, i sobre la constitucionalitat de l'art. 168.3.c de la LMRLC.

Concretament, i en relació amb el pri-

mer grup, l'art. 32.1 LMRLC és inconstitucional per oposició a l'art. 47.2.d LRBRL, ja que, mentre el precepte autonòmic estableix l'alternativa que el canvi de capitalitat dels municipis ha de ser adoptat pel seu ajuntament amb el vot favorable de les 2/3 parts del nombre de fet o el de la majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació, el precepte estatal estableix una regla acumulativa segons la qual l'alteració de la capitalitat ha de ser adoptada amb el vot favorable de les 2/3 parts del nombre de fet i, en tot cas, de la majoria absoluta del nombre legal de membres de la Corporació. Amb cita de la STC 33/1993, el Tribunal recorda que el quòrum i les majories necessàries per a l'adopció d'acords és un dels elements del funcionament democràtic dels òrgans de govern de les corporacions locals i alhora aquest funcionament és un dels aspectes essencials del model d'autonomia local.

L'art. 148.2 LMRLC és inconstitucional perquè disposa que la declaració dels béns i de les activitats privades per part de tots els membres de les corporacions locals a l'efecte d'incompatibilitats es formularà «dins del mes següent a la data d'accés ple a la condició de membre de la corporació...», mentre que l'art. 75.5 LRBRL preveu que aquesta declaració es formuli «abans de la presa de possessió» en el càrrec.

L'art. 165.3 LMRLC és inconstitucional en establir un termini de dos mesos per formular el requeriment que, amb caràcter facultatiu, pot precedir a la impugnació dels actes i acords d'un ens local per part de la Comunitat Autònoma, davant de l'art. 65.2 LRBRL, que fixa un termini de quinze dies hàbils a partir de la recepció de la comunicació de l'acord.

En canvi, com s'ha indicat, el Tribunal declara la constitucionalitat de l'art. 168.3.c LMRLC, que preveu la possibili-

tat que, per decret del Govern de la Generalitat, es creïn òrgans de coordinació per a l'exercici de funcions d'assistència i cooperació atribuïdes a l'Administració de la Generalitat per la legislació de règim local. Davant de l'argumentació del recurrent, que assenyalava que el precepte autonòmic infringia l'art. 58 LRBRL, que ha establert una reserva de llei per a la creació d'aquests òrgans, el Tribunal Constitucional, després de centrar la controvèrsia en la possible vulneració de l'art. 59 LRBRL (en lloc de l'invocat erròniament per l'advocat de l'Estat) precisa que l'art. 168.3c LMRLC se situa dintre de les tècniques de coordinació i que respecta plenament la legislació bàsica estatal que, sobre això, preveu la possibilitat que les lleis autonòmiques atribueixin al Consell de Govern la facultat de coordinar l'activitat de l'Administració local.

No obstant això, i pel seu interès teòric, cal recollir l'observació complementària del Tribunal en el sentit que fins i tot si s'apliqués l'art. 58 LRBRL com a paràmetre del judici de constitucionalitat, s'arribaria a la mateixa conclusió, atès que la reserva de llei que conté el seu apartat 1 no pot considerar-se com a element bàsic, precisament perquè «*los instrumentos de coordinación han de ser flexibles, lo que se compadece mal con la rigidez que es consustancial a la Ley*». (FJ 5, C).

3. Finalment, la darrera impugnació, que afecta l'art. 287.2 LMRLC, es fonamenta, com s'ha avançat, en la contradicció d'aquest precepte amb la legislació bàsica estatal en matèria de contractes i, més específicament, amb els articles 102 i 109 de la Llei de contractes de l'Estat.

En aquest sentit, el Tribunal declara que l'art. 287.2 LMRLC, que atorga al ple de la corporació local les competències que, sobre suspensió de la classificació de contractistes i extensió de les normes de

classificació del contracte d'obres al de subministraments, els art. 102 i 109 de la Llei de contractes de l'Estat citats atorguen a òrgans estatals, és efectivament inconstitucional pel caràcter bàsic d'aquests preceptes; caràcter bàsic que resulta de la constatació que la classificació dels contractistes és un mitjà d'acreditació de la capacitat financera, econòmica i tècnica davant de l'Administració i, al-

hora, un requisit d'inexcusable compliment per poder contractar obres de determinat pressupost, de manera que les normes que regulen la classificació tenen per objecte garantir la igualtat i la seguretat jurídica en la contractació pública, assegurant un tractament comú als ciutadans per part de totes les administracions públiques.

Xavier Padrós

**Sentència 385/1993, de 23 de desembre. Recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Parlament de Catalunya, pel Govern basc i pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra determinats preceptes del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local.**

*Ponent:*

Rafael de Mendizábal Allende

L'heterogeneïtat dels preceptes del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril (en endavant, TRRL) objecte d'impugnació i la dels motius que s'al·leguen en els recursos analitzats aconsella agrupar el seu examen en els blocs següents: en primer lloc, el constituït pels preceptes impugnats que formaven part del títol VIII sobre hisendes locals (art. 178 a 461) i que durant el curs del procediment han estat derogats com a conseqüència de la promulgació i entrada en vigor de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals; en segon lloc, el relatiu a la disposició final setena, entorn del concepte d'allò bàsic des de perspectives diverses; en tercer lloc, el d'aquells preceptes impugnats per raó que es remeten a altres de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LRBRL); per últim, el format per un conjunt de preceptes que tenen com a característica comuna que es refereixen a la funció pública local.

1. En el primer dels blocs enunciats la discussió gira fonamentalment entorn de si per raó de l'aprovació i entrada en vigor de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, la impugnació formulada ha perdut l'interès general que li servia d'impuls i, per tant, ha desaparegut l'objecte del recurs.

El Tribunal resol la qüestió en sentit afirmatiu i estableix que el procés ha perdut el seu objecte propi en allò que es refereix tant a la impugnació conjunta o global del títol VIII del TRRL com a la impugnació específica d'algun dels seus articles i, en conseqüència, declara la inadmissibilitat de les pretensions referents a l'esmentat títol.

Partint de la premissa ja assentada en la STC 111/1983, segons la qual en supòsits de derogació sobrevinguda la solució ha de venir donada en funció de la incidència real de la derogació i de la necessària distinció entre el recurs i la qüestió d'inconstitucionalitat, el Tribunal recorda que, quan en el curs de la tramitació d'un recurs d'inconstitucionalitat perd la seva vigència el precepte legal controvertit, el centre de gravetat del



problema rau en examinar si aquella pèrdua de vigència comporta l'exclusió de tota aplicabilitat de la Llei, ja que, si així succeeix, caldrà entendre que efectivament ha desaparegut l'objecte del procés. Complementàriament, el Tribunal considera també la derogació sobrevinguda des de la perspectiva teòrica de la distribució competencial i de l'eventual conflicte de competències dins un recurs d'inconstitucionalitat, si bé, com s'assenyala, aquest no és el cas, perquè en aquest supòsit no s'ha qüestionat l'ordre constitucional de competències, sinó simplement el rang de la diposició.

2. En relació amb el segon bloc de controvèrsia, que afecta la disposició final setena TRRL, convé apuntar ara els perfils exactes de la impugnació. A l'efecte d'aquest comentari, cal recordar prèviament que l'esmentada disposició final setena estableix:

«1. De conformidad con la Disposición transitoria primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril:

- a) Tienen carácter básico, en las materias reguladas por los cinco primeros títulos, los artículos 1; 2; 3.2; 12; 13; 14; 15; 16; 18; 22, inciso primero; 25; 26; 34; 48; 49; 50; 52; 54; 56; 57; 58; 59; 69, y 71.
- b) En las materias reguladas por los títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza o según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas.»

La impugnació formulada presenta característiques diferents en relació amb els apartats *a* i *b* transcrits. Així, mentre l'apartat *a* s'impugna, per raons formals, perquè declara el caràcter bàsic d'una sèrie d'articles (referents al territori de municipis i províncies, a la població, a l'organització i el funcionament i altres)

sense disposar d'una cobertura prèvia habilitant en la Llei de delegació i, per raons materials, perquè no es considera bàsic el contingut dels articles 25.2 i 59 TRRL, l'apartat *b* és qüestionat perquè l'exercici de la delegació legislativa no autoritza la creació *ex novo* de bases sense cobertura legal, ni la modificació del contingut o del caràcter de les normes a refondre i perquè apareix redactat en conjunt amb una greu indeterminació amb risc per a la seguretat jurídica i amb infracció de diverses normes constitucionals (art. 9.3 i 149.1 18 de la Constitució).

El Tribunal rebutja la totalitat de la impugnació de l'apartat *a* del paràgraf 1 de la disposició final setena, tant des de la perspectiva formal com des de la material. Formalment, perquè com ja ha indicat en pronunciaments anteriors (STC 179/1992, FJ 2), el Govern no necessita una habilitació expressa per establir quins preceptes tenen caràcter bàsic i, per tant, no solament pot fer-ho mitjançant decret legislatiu sinó que *ha de fer-ho*, llevat que ho impedís la Llei de delegació o que pogués deduir-se que aquesta ha pretès esgotar per ella mateixa la regulació dels aspectes bàsics de la matèria. Materialment, i en relació amb els articles 25.2 TRRL (sobre modificació de la denominació i capitalitat de les províncies) i 59 TRRL (sobre límits màxims de les multes per infraccions d'ordenances), el rebuig de la impugnació prové de la consideració que el fet que el TRRL afegeixi la prescripció que la modificació de la denominació de les províncies ha de ser per Llei votada en Corts encaixa dins les bases que correspon determinar a l'Estat i perquè l'amplitud de l'escala gradual per a la imposició de multes, prevista com a subsidiària o residual, permet un marge de moviment suficient per a les comunitats autònomes.

No obstant això, en aquest punt cal

destacar la discrepància del magistrat ponent de la sentència, Rafael de Mendizábal Allende, que en vot particular hi manifesta que, segons el seu parer, s'haurien hagut de declarar inconstitucionals els art. 25 i 59 TRRL. En el primer cas, perquè considera que la denominació no és un element estructural ni essencial de la província i perquè resulta incoherent, a més, que els governs autonòmics puguin canviar la denominació de tots els municipis del seu territori, fins i tot el de la capital de la província i, en canvi, la denominació de la província es reservi a la llei estatal. En el segon cas, perquè la potestat sancionadora forma part del ventall de potestats que exerceixen les administracions públiques per al compliment de les seves funcions i perquè l'article 59 TRRL encotilla rígidament la llibertat de moviments dels parlaments territorials i estableix una gradualitat esglaonada de les sancions a la vista del padró; sistema que, d'altra banda, qualifica com a desafortunat, obsolet i poc respectuós amb l'autonomia local.

Pel que fa a l'apartat *b* del paràgraf 1 de la disposició final setena, el Tribunal prescriu que la seva redacció resulta incompatible amb la constel·lació de requisits i principis que serveixen per configurar i exterioritzar el caràcter bàsic de qualsevol norma, segons la ja molt reiterada doctrina constitucional (STC 69/1988, 80/1988, 227/1988, 15/1989, 132/1989, 147/1991, entre d'altres), que exigeixen la qualificació expressa de tal caràcter bàsic o, excepcionalment, que la norma corresponent posseeixi una estructura de la qual pugui inferir-se aquesta conclusió amb naturalitat. Per aquest motiu es declara inconstitucional l'incís «conforme a su naturaleza o».

3. Pel que fa al tercer bloc de preceptes impugnats, el Tribunal rebutja d'en-

trada la de tots aquells que es qüestionen perquè contenen remissions a la LRBRL que es diuen inconstitucionals, implicant per tant una impugnació indirecta d'aquesta darrera Llei. En la mesura que la STC 214/1989 ja va resoldre el recurs sobre la LRBRL, no escau aquesta impugnació.

Finalment, la consideració específica de la impugnació de l'art. 160.2 TRRL (referent a la provisió de llocs de treballs reservats a funcionaris amb habilitació nacional als ajuntaments de Madrid i Barcelona, que inclou una remissió a la LRBRL i, com a conseqüència, al Decret 1166/1960, de 23 de maig, sobre provisió d'aquest tipus de llocs de treball a l'Ajuntament de Barcelona) mereix també el rebuig del Tribunal, perquè la Llei del Parlament de Catalunya 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, ha assumit com a propi, si bé provisionalment, l'esmentat Decret.

4. Per últim, la resta de preceptes impugnats afecta la matèria funció pública local. Dins aquest bloc, la impugnació té un doble front: formal i material. El rebuig de la impugnació per motius formals es basa en el mateix argument manejat pel Tribunal en ocasió de l'examen de la impugnació de l'apartat *a* del paràgraf 1 de la disposició final setena, ja comentat.

Des de la perspectiva material, el Tribunal estima constitucionals els art. 129.1.*b, c, d*, 2.*b* i 3, 145, 150.1.*b*, 158 i 160.1 TRRL sobre la base de la cobertura constitucional subministrada pels art. 149.1.18 (bases del règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques) i 149.1.13 (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica). La combinació d'ambdós preceptes autoritza l'Estat per a la regulació de determinades disposicions bàsi-

ques generals sobre la regulació de la carrera administrativa, del règim d'incompatibilitats, del règim de retribucions i per a l'establiment de disposicions

bàsiques específiques per als funcionaris amb habilitació de caràcter nacional.

Xavier Padrós

**Sentència 388/1993, de 23 de desembre (BOE de 27 de gener). Recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern contra la disposició addicional tercera de la Llei de Cantàbria 4/1993, de 10 de març, de funció pública.**

*Ponent:*

Rafael de Mendizábal Allende

El precepte impugnat estableix que: «El personal laboral fix, incorporat amb la disposició transitòria segona com a funcionari de carrera i que tingui reconeguda per resolució judicial o per la comissió d'Interpretació del Conveni a l'entrada en vigor d'aquesta Llei la pertinença a un grup superior conforme al que es preveu en el II Conveni Col·lectiu de la Diputació Regional de Cantàbria i que no tingui la titulació acadèmica que s'exigeix, s'integrarà, a títol personal, en el grup que li correspongui i amb la consideració de per extingir».

L'advocat de l'Estat al·lega que aquesta integració, sense la titulació acadèmica, vulnera els articles 22.1 i 25 de la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública. Es tracta de preceptes bàsics on s'estableix que la classificació en grups ha de ser feta «d'acord amb la titulació exigida per al seu ingrés».

Ni l'Assemblea Regional de Cantàbria, ni el Consell de Govern de la Diputació Regional no s'han personat, i aquest últim, a més, ha manifestat que no s'oposa a aquest recurs.

El Tribunal recorda l'argumentació de

la STC 302/1993, i reitera que les lleis autonòmiques sobre funció pública han de respectar les bases estatals que garanteixen a tots els ciutadans la vigència del mèrit i de la capacitat com a criteris que concreten el dret fonamental a la igualtat en l'accés a la funció pública (art. 23.2 CE). En aquest cas, es permet la creació de cossos o escales a extingir per acollir funcionaris amb estatut laboral, sense la titulació acadèmica exigible per a cada nivell. La incompatibilitat amb els articles, bàsics, 22.1 i 25 de la Llei de mesures és manifesta. En efecte, és precisament la titulació acadèmica el criteri fixat per classificar els cossos i escales, i aquest ha de ser respectat en la promoció interna. La capacitat i el mèrit es veuen afectats, ja que es donaria igual tracte a aquells que tenen diferents titulacions. Es recorda, doncs, que les regulacions singulars per al personal interí o contractat al servei d'una comunitat autònoma no poden excloure els principis constitucionals esmentats que preserven el dret fonamental al lliure i igual accés a la funció pública. Es declara, per tant, la inconstitucionalitat i subsegüent nul·litat de la disposició addicional tercera.

Antoni Roig



## 1.3.2. PROCESSOS DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Xavier Bonet i Frigola

Juliol de 1993

*Recurs* d'inconstitucionalitat 1997/1993, plantejat pel president del Govern contra els articles 40; 41 *a, b, c, d, e* i *g*; 43.3; 44; 45; 46; 47 i 48 i, per connexió, els articles 112.10, 11 i 12; 113.6 i 7; i 120.3 i 18, de la Llei foral del Parlament de Navarra 2/1993, de 5 de març, de protecció i gestió de la fauna silvestre i el seu hàbitat (BOE de 3 de juliol de 1993).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 2035/1993, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, contra els articles 3.3; 4.1; 11.1, darrer incís; 16.2 i 3; 18.2 *b*; 22.1, darrer incís i 2; 23.3; disposició transitòria cinquena; disposició final primera; i disposició final segona, punts 2, primer incís, 3 i 4 de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació (BOE de 5 de juliol de 1993).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 2038/1993, plantejat pel Govern Valencià contra l'article 16.1 i 3 i disposició final segona, apartats 2 i 4 (i, per connexió, els articles 4, 11 *in fine*, disposicions transitòries cinquena i sisena, disposició derogatòria pel que fa al recurs cameral, i disposició final primera); article 3 (i, per connexió, els articles 2.*e in fine*, 4, 18.2 *b*, 20.3 i disposició

final segona, apartat 3), i articles 22.1 *in fine* i 22.2 paràgraf segon (i per connexió, l'article 23.3), de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació (BOE de 5 de juliol de 1993).

*Qüestió* d'inconstitucionalitat 1845/1993, plantejada per la Secció Primera de l'Audiència Provincial de Mallorca, en relació amb l'article 21.2 de la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana, per poder vulnerar els articles 14 i 18.2 de la Constitució (BOE 17 de juliol de 1993).

*Conflicte* positiu de competència 2143/1993, plantejat pel Govern Valencià, en relació amb la disposició addicional quarta del Reglament de cooperatives de crèdit, aprovat pel Reial decret 84/1993, de 22 de gener, en la mesura que determina el caràcter de norma bàsica pels articles 7 i 31; 1.1 i 5; 9.1 *c* i *d*; 10.2 i 28; i 2.1 *f* (BOE de 22 de juliol de 1993).

*Qüestió* d'inconstitucionalitat 2140/1993, plantejada per la Secció 3.<sup>a</sup> de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en relació amb els articles 15; 25.2 *b*; 47; 50 i 133 del Decret legislatiu de la Generalitat de Catalunya

1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova el text refós dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística i dels articles 91.2 i 218 del text refós de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana, aprovada, pel Reial decret 1346/1976, de 9 d'abril, per poder ser contraris als articles 82 i 137 de la Constitució (BOE 22 de juliol de 1993).

*Recurs d'inconstitucionalitat 2133/1993*, plantejat pel president del Govern contra la disposició addicional tercera de la Llei de la Comunitat Autònoma de Cantàbria 4/1993, de 10 de març, de la funció pública (BOE 22 de juliol de 1993).

#### Agost

*Recurs d'inconstitucionalitat 2299/1993*, plantejat per més de 50 senadors, contra l'article 37 i la disposició addicional cinquena de la Llei de la Comunitat Autònoma de la Rioja 2/1993, de 13 d'abril, de pressupostos (BOE de 2 d'agost de 1993).

*Recurs d'inconstitucionalitat 2300/1993*, plantejat per més de 50 senadors, contra la Llei 5/1993, de 16 d'abril, de liquidació definitiva de la participació de les corporacions locals en els tributs de l'Estat corresponents a l'exercici de 1990 (BOE de 2 d'agost de 1993).

*Recurs d'inconstitucionalitat 2481/1993*, plantejat pel president del Govern contra l'article 17 i, per connexió, contra els articles 19.2 i 22, i les disposicions addicionals 12 i transitòria primera, de la Llei de les Corts d'Aragó 7/1993, de 4 de maig, de pressupostos de la Comunitat Autònoma per al 1993 (BOE de 26 d'agost de 1993).

*Recurs d'inconstitucionalitat 2587/1993*, plantejat pel president del Govern contra els articles 24 i 25 i disposició addicional 5.ª de la Llei de les Corts de Cantàbria 5/1993, de 6 de maig, de pressupostos generals de la Comunitat Autònoma per al 1993 (BOE de 26 d'agost de 1993).

#### Setembre

*Recurs d'inconstitucionalitat 2728/1993*, plantejat pel president del Govern contra determinats preceptes de la Llei del Parlament de Galícia 6/1993, d'11 de maig, de pesca de Galícia (BOE de 25 de setembre de 1993).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 2275/1993*, plantejada per la Secció 4.ª de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia d'Aragó, en relació amb la disposició addicional 12 de la Llei de les Corts d'Aragó 6/1992, de 4 de maig, de pressupostos de la Comunitat Autònoma per al 1992, per poder ser contrària als articles 14, 23.2 i 103.3 de la Constitució, i oposar-se, a més, a la disposició transitòria sisena, núm. 4 i, consegüentment, a l'article 19, ambdós de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública (BOE de 29 de setembre de 1993).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 2346/1993*, plantejada per la Secció Primera de la Sala del Contenciós Administratiu, amb seu a Granada, del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, en relació amb els articles 5, 6 i 7, i la disposició addicional primera de la Llei de la Comunitat Autònoma d'Andalusia 2/1989, de 18 de juliol, d'espais naturals protegits, per poder vulnerar l'article 149.1.23 de la Constitució,

en relació amb allò disposat als articles 6 i 15.2 de la Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació dels espais naturals i la flora i fauna silvestres (BOE de 29 de setembre de 1993).

## Octubre

*Conflicte* positiu de competència 2836/1993, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, en relació amb l'Ordre del Ministeri d'Obres Públiques i Transports de 22 de març de 1993, per la qual es regula la concessió d'ajudes establertes en el Pla nacional de residus industrials per al 1993, excepte als articles 1, 2, 3, 13 i 15 (BOE de 14 d'octubre de 1993).

## Novembre

*Recurs* d'inconstitucionalitat 3141/1993, plantejat pel president del Govern contra la Llei del Parlament de Galícia 11/1993, de 15 de juliol, sobre el recurs de cassació en matèria de dret ci-

vil especial de Galícia (BOE de 23 de novembre de 1993).

*Conflicte* positiu de competència 3242/1993, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya davant el Govern, en relació amb el Reial decret 769/1993, de 21 de maig, pel qual s'aprova el Reglament per a la prevenció de la violència als espectacles públics (BOE de 25 de novembre de 1993).

## Desembre

*Qüestió* d'inconstitucionalitat 2848/1993, plantejada per la Secció Cinquena de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en relació amb l'article 72.3 del text articulat de la Llei de trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària, aprovada pel Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, per poder vulnerar l'article 24.2 de la Constitució (BOE 22 de desembre de 1993).

