

I.

ACTIVITAT NORMATIVA,  
JURISPRUDENCIAL  
I CONSULTIVA

---



# 1. INSTITUCIONS DE L'ESTAT

## 1.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA ESTATAL

A cura de Francesc de Carreras

**Llei orgànica 15/1995, de 27 de desembre, de segregació del municipi de Gàtova de la província de Castelló de la Plana i la seva agregació a la de València (BOE de 28 de desembre).**

La importància d'aquesta Llei d'article únic resideix en el fet que la nova adscripció del municipi de Gàtova a la província de València comporta inevitablement una alteració dels límits territorials d'ambdues províncies de la Comunitat Autònoma Valenciana. Aquesta última circumstància, l'alteració dels límits provincials, implica, per prescripció constitucional de l'article 141.1 CE, que la llei que habilita l'agregació de Gàtova a una demarcació provincial diferent hagi de tenir el caràcter d'orgànica, amb els conseqüents requisits formals d'aprovació, previstos a l'article 81.2 CE, és a dir, majoria absoluta del Congrés dels Diputats en una votació final sobre el conjunt del projecte.

Així mateix és interessant comentar el preàmbul de la Llei, perquè exposa les causes que han precedit i motivat aquesta segregació. D'una banda s'hauran de tenir en compte les pretensions municipals que s'han reivindicat per tal d'aconseguir-la, i de l'altra, els tràmits processals seguits fins a l'aprovació de la Llei per les Corts Generals.

1. Les circumstàncies que motivaren l'inici del procediment de segregació del municipi de Gàtova de la província de

Castelló de la Plana foren: *a)* qüestions d'aspecte geogràfic de la zona que limita el terme municipal, així com dels corrents fluvials existents, en tant que pertanyen a la província de València; *b)* la constatació d'una tendència natural dels habitants a desplaçar-se a aquella província (excepte per als assumptes oficials i administratius); i *c)* un factor humà i sociològic de proximitat amb la província de València.

En aquest sentit es posa especial èmfasi en el fet que l'agregació a la nova província comportaria una millora en les prestacions dels serveis públics de la localitat, fins llavors amb greus problemes geogràfics, econòmics, socials i de serveis, derivats de l'anterior adscripció provincial.

2. Els tràmits processals seguits fins a arribar a la segregació foren:

*a)* un acord plenari de l'Ajuntament del municipi interessat, que manifestava aquesta voluntat, i que a la vegada instava la Generalitat valenciana a donar suport a la seva pretensió;

*b)* la concessió per part d'aquest últim d'un tràmit d'audiència posterior a les dues diputacions provincials afecta-

des, que no hi varen manifestar una voluntat contrària;

c) el requeriment al Consell d'Estat perquè emetés un dictamen sobre aquesta causa, el qual va indicar la pertinència que la iniciativa legislativa per aprovar la Llei orgànica recaigués en les Corts Valencianes, en virtut dels articles 87.2 de la Constitució espanyola i 11.f de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana;

d) en el decurs de la tramitació parlamentària de la llei va quedar suficientment provat (com a causa justificadora de la decisió política adoptada) que l'alteració dels límits provincials que implicava l'agregació de Gátova a València comportaria una millora substancial en la qualitat de vida dels veïns afectats i, sobretot, un millor aprofitament dels recursos públics.

Finalment també mereixen comentar les disposicions transitòries que acompanyen la Llei, ja que incideixen en dues qüestions rellevants, conseqüència de la necessitat indirecta d'alteració de límits provincials:

1. en relació a la composició política que hauran de tenir les dues diputacions provincials afectades; la qual restarà intacta i no es modificarà fins a les pròximes eleccions locals; i

2. el termini amb què comptaran les diferents entitats i organismes públics afectats, per tal d'adaptar la seva estructura i funcionament a la nova delimitació provincial, per a la qual es fixa un màxim de tres mesos des de l'entrada en vigor de la Llei.

Francesc Vallès

### Llei orgànica 16/1995, de 27 de desembre, de transferència de competències a la Comunitat Autònoma gallega (BOE núm. 310, de 28 de desembre de 1995).

La Llei orgànica de transferència de competències a Galícia ha estat elaborada a conseqüència i en desenvolupament dels acords autonòmics de 28 de febrer de 1992, que van iniciar el procés d'equiparació competencial entre les diverses comunitats autònomes. Aquests acords es van concretar en la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, de transferències de competències a comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via de l'art. 143 CE i en la reforma posterior dels diversos estatuts d'autonomia.

Aquests actes normatius, que es poden considerar els més importants en matèria autonòmica des de l'elaboració originària dels estatuts d'autonomia, tenien per finalitat equiparar substancial-

ment les competències de les comunitats autònomes que van utilitzar la via de l'art. 143 CE per elaborar el seu estatut amb aquelles que van utilitzar l'art. 151.2 CE. No obstant això, la igualació, la uniformització i l'homogeneïtzació dels àmbits competencials no es va aconseguir d'una forma plena a causa, fonamentalment, de dos tipus de raons. D'una banda, no es va produir una equiparació total entre els nivells competencials de les comunitats autònomes de l'art. 143 i les de l'art. 151 CE, en el sentit que continuen existint matèries no transferides o transferides d'una manera diferent al previst pels estatuts de l'art. 151 CE, com poden ser l'INSALUD, el règim local, la policia autonòmica, el medi ambient, l'ordena-

ció del crèdit, banca i caixes d'estalvi, entre d'altres. En segon lloc, una comunitat autònoma de les que hi havia accedit per la via de l'art. 151 CE, després de la culminació del procés obert pels acords de 1992, es veia superada en el seu sostre competencial per la resta de comunitats autònomes en competències que fins i tot formaven part dels seus estatuts d'autonomia després de la reforma de 1994.

En definitiva, connectant amb el darrer punt, l'Estatut d'Autonomia per a Galícia (Llei orgànica 1/1981, de 6 d'abril) no incloïa algunes de les competències de les que actualment es recullen en tots els estatuts d'autonomia. Cal recordar que l'Estatut d'Autonomia per a Galícia es va adoptar mitjançant la utilització de les previsions de la disposició transitòria segona CE, que permetia des de la seva formació l'accés al màxim de competències en els termes de l'art. 148.2 CE a una comunitat autònoma en el cas que en el passat s'haguessin plebiscitat afirmativament projectes d'estatut d'autonomia. Com és sabut, durant la Segona República, Galícia va aprovar en referèndum un projecte d'estatut (s'exigia l'acceptació de dues terceres parts dels electors), però no va arribar a ser sotmès a les Corts en els termes exigits per l'art. 12 de la Constitució de 1931. En conclusió, l'Estatut d'Autonomia per a Galícia podia haver assignat des del moment originari la titularitat de les competències transferides per aquesta Llei orgànica, però no hi van ser incloses, la qual cosa va constituir des d'aquest moment un exemple més de l'abast del principi dispositiu.

L'ampliació de les competències a la Comunitat Autònoma de Galícia es desenvolupa per mitjà d'una Llei orgànica de transferències, utilitzant la via prevista a l'art. 150.2 CE. Aquest article res-

pon fonamentalment a dues finalitats. D'una banda, s'utilitza com a mecanisme de correcció de l'acumulació competencial de caràcter residual i, de l'altra, com a mecanisme per ampliar el sostre competencial de les comunitats autònomes fixat inicialment en la Constitució (*vid.* Aja Fernández, Eliseo i Tornos Mas, Joaquim, «La Ley orgànica de transferencias o delegación del art. 150.2 de la CE», *DA*, octubre 1992-març 1993, núm. 232-233, pàg. 185-187). La primera finalitat permet que l'Estat reenvii competències que exerceix en virtut de la clàusula residual de l'art. 149.3 a les comunitats autònomes. La segona finalitat permet que l'Estat reenvii competències que exerceix en virtut d'algun dels apartats de l'art. 149.1 CE a les comunitats autònomes.

Fins ara la majoria de les lleis orgàniques de transferència o delegació (Llei orgànica 1/1982 —LOTRACA—, Llei orgànica 12/1982 —LOTRAVA—, Llei orgànica 9/1992 i Llei orgànica 16/1995) responen a la primera finalitat, és a dir, atribueixen competències residuals exercides per l'Estat i que poden ser assumides directament per les comunitats autònomes en els seus estatuts. Per coherència lògica o, almenys, per ser la voluntat dels firmants dels acords de 1992, després de la Llei orgànica de transferències que recau sobre les competències residuals hi hauria d'haver una reforma dels estatuts corresponents afectats. En aquest sentit, i malgrat que representarà més dificultats la reforma de l'Estatut d'Autonomia per a Galícia que la dels estatuts de la via de l'art. 143 CE (necessàriament s'ha d'efectuar un referèndum), l'exposició de motius d'aquesta Llei orgànica 16/1995, de transferències de competències a Galícia, s'expressa amb clare-

dat en preveure que l'estructura i la sistemàtica de la Llei respon a la finalitat de completar el procés mitjançant la incorporació a l'Estatut d'Autonomia per a Galícia de les competències transferides. La reforma de l'Estatut d'Autonomia té com a conseqüència la derogació dels controls previstos per la Llei orgànica de transferències.

D'altra banda, s'ha de tenir en compte que quan s'aprovin les lleis de transferències ja anunciades que responguin a la segona finalitat, és a dir, que l'Estat reenvii a les comunitats autònomes competències que exerceix en virtut d'algun dels apartats de l'art. 149.1 CE, a diferència del que passava en el cas anterior, no serà possible una reforma consecutiva de l'estatut d'autonomia corresponent, llevat que es produeixi prèviament una reforma constitucional.

La Constitució autoritza que a través d'un acte normatiu concret es transfereixin les competències estatals de l'art. 149.1 CE, és a dir, la Llei orgànica de transferències. Dit d'una manera més entenedora, l'art. 150. 2 CE permet que un òrgan diferent al previst en la Constitució espanyola exerceixi competències, i té caràcter de norma especial respecte de l'art. 149.1 CE en el cas que s'adopti, ja que autoritza l'incompliment d'un precepte constitucional en permetre que les competències de l'Estat central siguin exercides per les comunitats autònomes. En definitiva, la Constitució autoritza que a través d'un acte normatiu concret es transfereixin les competències estatals de l'art. 149.1 CE. No obstant això, si les comunitats autònomes assumeixen competències de l'art. 149.1 CE a través d'un acte normatiu diferent com poden ser els estatuts d'autonomia, aquest fet seria contrari al que es preveu en el ma-

teix art. 149.1 CE, que estableix competències exclusives de l'Estat, amb la qual cosa és necessària una reforma constitucional prèvia de l'art. 149.1 CE en el sentit d'extreure del contingut la competència que es vulgui incloure en l'estatut d'autonomia. En definitiva, l'art. 149.1 CE actuaria com a límit competencial per a l'estatut d'autonomia, però no pas per a la Llei orgànica de transferències. Finalment, convé recordar que els controls establerts a la Llei de transferències no desapareixeran fins que no s'inclouin les competències transferides a l'estatut d'autonomia.

L'anàlisi del contingut de la Llei orgànica de transferència de competències a Galícia no presenta complexitats, atesa la senzillesa de la seva estructura i sistemàtica. Anteriorment hem comentat que la seva finalitat era assumir títols competencials que, malgrat que altres comunitats autònomes ja havien assumit, no es recollien a l'Estatut d'Autonomia per a Galícia, o bé equiparar el contingut d'aquelles competències que l'Estatut d'Autonomia per a Galícia assumeix en un nivell inferior a l'assumit per la resta de comunitats autònomes. Concretament, la Llei orgànica 16/1995 diferencia tres tipus de transferències de competències:

a) Transferències de competències exclusives que afecten les matèries de cooperatives i mútues no integrades en la Seguretat Social, d'espectacles públics i de transport marítim que es dugui a terme entre ports o punts de la Comunitat Autònoma sense connexió amb d'altres àmbits territorials.

b) Transferències de competències de desplegament legislatiu i execució en matèria de corporacions de dret públic representatives d'interessos econòmics i professionals.

c) Transferències de competències d'execució de la legislació de l'Estat en matèria d'associacions.

Quant a les modalitats de control establertes a la Llei orgànica de transferència de competències a Galícia no presenta novetats en relació amb les lleis de transferència anteriors, i les formes de control són tres:

a) L'obligació de la Comunitat Autònoma de facilitar la informació que necessiti l'Estat.

b) El compromís de mantenir els serveis traspassats amb un nivell d'eficàcia equivalent al que tenien anteriorment.

c) El procediment que cal seguir en el cas d'incompliment, que implica que, en primer lloc, el Govern requereixi formalment la Comunitat Autònoma. Si aquesta persisteix en la seva actitud, a partir dels tres mesos pot suspendre les facultats i els serveis transferits, després d'haver-ho comunicat a les Corts Ge-

nerals, les quals han de resoldre si la decisió del Govern és procedent, per aixecar la suspensió o revocar la facultat transferida.

En les anteriors lleis orgàniques de transferències, aquests tipus de controls gairebé no han tingut rellevància, llevat de l'intercanvi d'informació, que és una obligació general tant per a les comunitats autònomes com per a l'Estat i, en general, per a qualsevol Administració pública, segons el que estableix l'art. 4.1.a de la Llei 30/1992 i el que reitera el Tribunal Constitucional. Aquesta absència d'exercici de control pot ser que tingui més rellevància en la Llei orgànica 16/1995 en el cas que no es produeixi una reforma de l'Estatut d'Autonomia per a Galícia, ja que les formes de control només quedaran sense efecte en produir-se la incorporació de les competències transferides a l'Estatut d'Autonomia.

Juan Carlos Gavara

### Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries (BOE núm. 159, de 5 de juliol de 1995).

La Llei de modernització de les explotacions agràries s'ha adoptat amb el fi de corregir els desequilibris i les deficiències estructurals que condicionen la competitivitat de les explotacions agràries per adaptar-se als canvis registrats en la política agrària comuna i en els acords comercials en el marc del GATT.

L'adopció d'aquesta Llei implica la utilització del mandat constitucional establert a l'art. 130.1 CE que estableix que els poders públics tindran en compte la modernització i el desenvolupa-

ment dels sectors econòmics, en particular de l'agricultura, entre d'altres.

En principi, la matèria principal del contingut de la Llei és l'agricultura. En aquesta matèria tenen competència totes les comunitats autònomes de conformitat amb els seus estatuts d'autonomia. No obstant això, al llarg d'aquest període de desenvolupament constitucional s'ha entès que la competència autonòmica en matèria d'agricultura és exercida d'acord amb les bases i l'ordenació de l'economia i de l'activitat econòmica en general. La intervenció de

l'Estat en matèria de modernització de les explotacions agràries es fonamenta en la competència exclusiva que li correspon per regular les bases o adoptar les mesures que exigeixi l'ordenació de la planificació general de l'economia (art. 149.1.13 CE).

Aquests títols competencials que fonamenten l'adopció de la Llei que analitzem han estat objecte de conflictivitat constitucional, que ha ocasionat nombroses sentències del Tribunal Constitucional entorn de la interpretació de la matèria. El Tribunal Constitucional ha considerat que la competència regulada a l'art. 149.1.13 CE permet tant l'adopció de normes estatals que fixin directrius i criteris globals d'ordenació d'un sector concret, l'agricultura, per exemple, com les previsions d'accions o mesures singulars que calguin per aconseguir els fins proposats dins de l'ordenació de cada sector (STC 95/1986).

La Llei de modernització de les explotacions agràries té com a principal objecte disposicions relatives a la concessió d'ajudes econòmiques i subvencions en l'àmbit de l'agricultura amb càrrec als pressupostos estatals. Aquesta matèria ha estat objecte d'interpretació a través de nombroses sentències del Tribunal Constitucional, entre les quals destaquen les STC 95/1986, 96/1986, 101/1988, 145/1989, 188/1989, 12/1992, 79/1992 i 213/1994. La delimitació entre les competències de l'Estat i les de les comunitats autònomes sobre aquest tipus d'ajudes i subvencions respon a tres criteris resumits a la STC 213/1994:

a) L'Estat pot regular les condicions d'atorgament d'aquest tipus d'ajudes fins on permeti la seva competència general bàsica o de coordinació, però ha de deixar un marge a les comunitats au-

tònomes per desenvolupar i completar la regulació de les condicions d'atorgament de les ajudes i el seu tractament (STC 13/1992).

b) L'Estat pot elaborar normes que, sense ser bàsiques, tinguin caràcter supletori de la matèria sempre que estableixin regles destinades a permetre l'execució dels reglaments comunitaris a Espanya en aquells aspectes que no poden ser considerats com a normes bàsiques del sector (STC 79/1992).

c) La gestió dels fons correspon a les comunitats autònomes, i aquests fons han de ser distribuïts d'acord amb criteris objectius o mitjançant convenis. És possible una gestió centralitzada quan resulta imprescindible per assegurar la plena efectivitat de les ajudes dins de l'ordenació bàsica del sector, per evitar que se sobrepassi la quantitat global dels fons afectats i per garantir iguals possibilitats d'obtenció i gaudi dels seus destinataris en tot el territori. En tot cas, la gestió centralitzada ha d'aparèixer justificada raonablement o s'ha de deduir de la naturalesa i el contingut de la mesura de foment (STC 13/1992).

A partir d'aquests criteris d'ordenació passem a analitzar la Llei de modernització de les explotacions agràries que, en línies generals, assumeix els criteris jurisprudencials del Tribunal Constitucional després de la llarga polèmica per determinar la competència per a la concessió d'ajuts econòmics i subvencions en matèria agrícola. La Llei utilitza com a referència d'actuació les explotacions agràries que puguin tenir caràcter familiar o associatiu. Aquestes, a través de criteris subjectius i objectius de determinació, han d'assegurar la viabilitat econòmica de l'explotació i justificar la possible concessió de suports públics. D'altra banda, la Llei proposa

mesures per dinamitzar el mercat de la terra, com incentius fiscals a les transmissions de finques rústiques en el cas d'explotacions prioritàries o en benefici d'agricultors joves i mitjançant la reducció de la durada mínima dels arrendaments rústics.

Un com analitzades les principals finalitats de la Llei, procedim a analitzar-ne breument el contingut, que es pot dividir en tres parts:

a) La determinació del concepte i les característiques de les explotacions agràries prioritàries que se centren en les explotacions familiars i associatives, com també de les situacions de preferència que puguin generar. A partir d'aquesta determinació, s'estableixen una sèrie de beneficis fiscals relatius a tributs de l'Estat, cedits o no a les comunitats autònomes, tendents a mantenir la integritat de les explotacions, la seva ampliació, a afavorir la mobilitat en el mercat de la terra, com també l'accés al crèdit dels agricultors que pretenguin modernitzar les seves explotacions. La Llei preveu l'existència d'un Catàleg general d'explotacions prioritàries que depengui del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, que ha de ser elaborat a partir de la informació transmesa per les comunitats autònomes. D'altra banda, la Llei ha previst ajudes i beneficis fiscals singulars a favor dels agricultors joves, encara que s'ha de tenir en compte que aquestes mesures de foment seran desenvolupades i adoptades per les comunitats autònomes. El règim sancionador per incompliment del que estableix la Llei es remet al que disposa la Llei general pressupostària i a les normes específiques que tinguin establertes les comunitats autònomes.

b) El règim de les unitats mínimes de cultiu, dirigit a impedir el fracciona-

ment excessiu de les finques rústiques. La determinació de l'extensió de la unitat mínima de cultiu correspon a les comunitats autònomes. La Llei ha previst la nul·litat dels actes o negocis jurídics que produeixin la divisió o la segregació d'una finca rústica quan desemboqui en parcel·les inferiors a l'extensió de la unitat mínima de cultiu. També es constitueix un dret de retracte legal a favor dels titulars de les explotacions prioritàries que hi limitin.

c) Els arrendaments rústics pateixen modificacions en establir que els contractes tindran una durada mínima de cinc anys, i se suprimeixen les pròrrogues legals. D'altra banda, s'han previst incentius econòmics per als arrendadors que realitzin arrendaments iguals o superiors a vuit anys per a la constitució i la consolidació d'explotacions prioritàries.

Sobre aquests continguts de la Llei de modernització de les explotacions agràries, el Tribunal Constitucional, a part dels pronunciaments adoptats sobre ajudes econòmiques i subvencions en matèria agrícola que han estat analitzats, ha adoptat altres decisions relacionades amb la Llei que afecten tres sectors:

a) En matèria de modernització de l'empresa familiar agrària únicament n'ha analitzat alguns aspectes col·laterals (STC 125/1991).

b) En matèria d'ajudes a agricultors joves ha considerat que les regulacions de l'Estat no poden anul·lar la presència o la participació de les comunitats autònomes en la matèria, i els correspon, concretament, l'aprovació dels programes d'inversions presentats pels sol·licitants, les propostes de concessió de crèdits i l'aprovació de subvencions vinculades a préstecs atorgats (STC 95/1986 i 96/1986).

c) En matèria d'arrendaments rústics ha adoptat pronunciaments en relació amb els anomenats arrendaments rústics o consuetudinaris en què reconeix que les comunitats autònomes podien conservar, modificar i desenvolupar el seu dret civil foral o especial, fins i tot si aquest està configurat a través de costums (STC 121/1992 i 182/1992).

L'entrada en vigor de la Llei de modernització de les explotacions agràries ha suposat la derogació de l'Estatut de l'explotació familiar agrària i dels agricultors joves (Llei 49/1981) i d'alguns preceptes de la Llei de reforma i desenvolupament agrari (Decret 118/1973) que continuarà regulant aspectes essencials i bàsics de la matèria.

Aquesta Llei de modernització d'explotacions agràries ha estat desplegada a través del Reial decret 204/1996, de 9 de febrer, de millores estructurals i modernització de les explotacions agràries que configura i concretitza el règim d'ajudes destinades a inversions en plans

de millora d'explotacions agràries, a la primera instal·lació d'agricultors joves, a inversions col·lectives, a l'adquisició de terres i incentiu als arrendaments de més durada, entre d'altres. D'altra banda, la Generalitat de Catalunya ha adoptat l'Ordre de 7 d'agost de 1996 (DOGC de 23 d'octubre de 1996) que estableix normes per al desplegament i l'execució de les ajudes esmentades, com també per completar la previsió de millora en les estructures agràries.

En línies generals, es pot considerar que la Llei 19/1995, de modernització de les explotacions agràries respecta la distribució de competències entre Estat i comunitats autònomes de conformitat amb la interpretació del Tribunal Constitucional i respecta al mateix temps la normativa que ha desenvolupat la Generalitat de Catalunya en matèria d'empresa familiar agrària (Llei 9/1985 i Decret legislatiu 4/1986) i en matèria d'establiment d'unitats mínimes de cultiu.

Juan Carlos Gavara

### **Llei 38/1995, de 12 de desembre, sobre dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient (BOE de 13 de desembre).**

Estem davant una Llei d'adequació i harmonització del dret intern a la normativa comunitària, especialment a la Directiva 90/313/CEE del Consell de 7 de juny de 1990, per la qual s'imposava als estats membres l'obligació d'establir les disposicions necessàries per reconèixer el dret de qualsevol persona física o jurídica a la informació sobre el medi ambient, sempre i quan aquesta estigui en poder de les administracions públiques i sense necessitat d'haver de provar cap interès específic.

La necessitat d'aprovar aquesta Llei

parteix de la base que la legislació nacional relativa a aquesta qüestió, regulada per la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, és més restrictiva que la Directiva comunitària, fet que comporta l'obligació d'incorporar les disposicions de la citada Directiva a l'ordenament jurídic espanyol, en benefici dels drets dels subjectes afectats.

En aquest sentit, els punts que cal reformar són: a) l'accés en si mateix a aquestes informacions i les causes de de-

negació que fins ara quedaven limitades als registres i documents que, formant part d'un expedient, fossin als arxius administratius i sempre i quan corresponguessin a procediments ja finalitzats en la data en què se sol·licitaven; *b)* la determinació dels subjectes legitimats per a l'exercici d'aquest dret, que fins ara només es reconeixia als ciutadans nacionals espanyols; i *c)* el termini de resolució de la sol·licitud d'informació, fins ara de tres mesos si la llei no deia res en contra, en la mesura en què també es considera més restrictiu que les previsions comunitàries.

En relació amb aquests punts, tot i declarar la subsidiarietat de la Llei 30/1992 en tot allò no regulat per aquesta, la nova Llei disposa:

1. L'ampliació del dret d'accés a la informació sobre el medi ambient a totes les persones físiques o jurídiques nacionals d'un dels estats que integren «l'Espai Econòmic Europeu» o hi tinguin el seu domicili, sense necessitat d'haver d'acreditar cap mena d'interès determinat o específic, als quals es garantirà la confidencialitat de la seva identitat. També s'amplia aquest dret a totes aquelles persones nacionals d'estats que atorguin als espanyols el mateix dret en virtut del principi de reciprocitat.

2. La delimitació de l'àmbit d'aplicació del dret que s'està regulant, en relació amb: *a)* l'objecte d'informació relatiu a l'estat de les aigües, aire, sòl, terres, fauna i flora i els espais naturals i les seves interaccions, i als plans o programes de gestió del medi ambient i les actuacions de protecció ambiental, *b)* el concepte d'administracions públiques obligades a prestar aquest deure d'informació, que són les determinades a la Llei 30/1992 i l'extensió a aquells

empresaris individuals o socials que gestionin serveis públics relacionats amb el medi ambient; i *c)* el mitjà amb què es facilitarà la informació sol·licitada, per al qual s'estableix qualsevol forma d'expressió i suport material escollit pel sol·licitant amb el pagament previ d'un preu públic.

3. La determinació dels supòsits de denegació de la informació sol·licitada, entre els quals destaquen: els expedients tramitats per a la investigació dels delictes quan es posi en perill la protecció dels drets i llibertats de tercers; els relatius a matèries protegides pel secret comercial o industrial i la propietat intel·lectual; els que continguin informació relativa a la defensa nacional, la seguretat de l'Estat o les relacions internacionals; i els subjectes a procediment judicial o administratiu sancionador.

De totes formes s'incorpora una clàusula relativament àmplia de denegació d'informació: quan els documents siguin inconclusos o quan la sol·licitud sigui manifestament abusiva o estigui formulada de tal manera que per la generalitat de la petició no es pugui determinar l'objecte d'allò sol·licitat.

4. La reducció dels terminis de resolució de sol·licituds d'informació a dos mesos enlloc dels tres que preveia l'article 42.2 de la Llei 30/1992, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. En qualsevol cas, es confirma el silenci administratiu negatiu o desestimatori de la sol·licitud, en el supòsit en què l'Administració pública corresponent no s'hagi pronunciat expressament durant aquest termini de dos mesos.

5. Així mateix, la nova Llei estableix un deure genèric de difusió i publicació periòdica de la informació ambiental per

a les administracions públiques (anualment per a la Administració General de l'Estat) sobre l'estat del medi ambient.

Cal destacar finalment, i en relació amb el règim competencial, el caràcter de legislació bàsica que s'atribueix a dos articles de la Llei (1 i 2): el relatiu als destinataris del dret i el que delimita el seu àmbit d'aplicació, en virtut de la

competència exclusiva estatal en l'establiment de legislació bàsica sobre la protecció del medi ambient, establerta a l'article 149.1.23 de la Constitució espanyola, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes per establir normes addicionals de protecció.

Francesc Vallès

### **Legislació sobre telecomunicacions per satèl·lit i per cable, i televisió local per ones (Lleis 37/1995, 41/1995 i 42/1995).**

El desembre de 1995 s'inicia un procés de desenvolupament normatiu que regula els nous sistemes tecnològics de telecomunicacions que estan cridats a substituir a mitjà termini les tradicionals emissions per ones hertzianes i adequa la legislació espanyola a la normativa comunitària europea de liberalització de les telecomunicacions. Ens referim a la llei 37/1995, de 12 de desembre, de telecomunicacions per satèl·lit; la Llei 41/1995, de 22 de desembre, de televisió local per ones terrestres; la Llei 42/1999, de 22 de desembre, de les telecomunicacions per cable; i el Reial decret llei 6/1996, de 7 de juny, de liberalització de les telecomunicacions.

Aquestes normes han estat desplegades en diferents reglaments estatals que regulen qüestions de tipus tècnic i de prestació dels serveis. També la Generalitat ha desplegat aquestes lleis —dictades a l'empara de l'art. 149.1, 21è i 27è de la Constitució— mitjançant normes legislatives referides a la programació de televisió o reglamentàries sobre el règim de concessions d'emissores de televisió local. Quan escrivim aquestes línies, està en discussió una Llei de liberalització de les telecomunicacions que pot modificar alguns aspectes de les lleis que comentem.

La Llei de telecomunicacions per satèl·lit deroga la Llei 35/1992, de televisió per satèl·lit, que s'havia dictat per fer operatiu el satèl·lit espanyol Hispassat i que, contràriament a les orientacions liberalitzadores del Llibre Verd aprovat per la Comissió Europea el 1990 i la Directriu 94/46/CEE, de 13 d'octubre, establia que les emissions de televisió per satèl·lit havien de considerar-se de servei públic. La gran novetat de la Llei de telecomunicacions per satèl·lit és suprimir el règim de servei públic i reconèixer la llibertat d'empresa en aquest àmbit, tan sols subjecte a l'autorització administrativa del MOPTMA, avui Ministeri de Foment.

La Llei de telecomunicacions per cable té una doble finalitat: d'una banda, establir el règim jurídic de prestació del servei i, de l'altra, regular l'establiment de les xarxes de cable que li serveixen de suport.

Per a la prestació del servei, s'estableix un règim de servei públic de titularitat estatal que es portarà a terme per demarcacions territorials que es podran constituir en àmbits de població entre 50.000 i 2.000.000 d'habitants, excepte en els territoris insulars. Les demarcacions seran aprovades pels ajuntaments,

si l'àmbit és exclusivament municipal; per les comunitats autònomes, si és supramunicipal; o pel Ministeri de Foment, si és superior a l'autonòmic.

En la disposició addicional segona s'habilita Telefónica de España, S.A. per prestar el servei de telecomunicacions a totes les demarcacions territorials. A més, en cadascuna d'aquestes, es preveu atorgar per concurs públic una concessió administrativa a un segon operador de cable. L'òrgan de contractació és el Ministeri de Foment (abans MOPTMA), que resoldrà, excepte per motius d'interès general, d'acord amb la proposta d'una mesa de contractació composta per quatre membres: el president i un vocal nomenats pel Ministeri, un altre vocal a proposta de la comunitat autònoma i un altre a proposta dels municipis afectats. Especialment important és la disposició transitòria segona, que fixa la data de l'1 de gener de 1998 perquè els operadors de cable puguin començar a prestar el servei telefònic bàsic, i posar fi al monopoli de Telefónica de España, S.A.

Respecte a les xarxes de cable, la Llei obliga el concessionari a establir la seva pròpia xarxa, si bé l'autoritza a utilitzar les infraestructures existents, incloses les de Telefónica de España, S.A. Les xarxes dels diferents operadors podran interconnectar-se, prèvia autorització del Ministeri.

La Llei estableix també les condicions empresarials, els drets i els deures dels concessionaris-operadors, entre els quals hi ha reservar a programadors independents un mínim del quaranta per cent de la programació. Especialment destacable és la llibertat de contractació que té l'operador amb els programadors independents, contractació que és de tipus civil i que, per tant, queda fora del control administratiu de règim de servei

públic. A les comunitats autònomes correspon desplegar la normativa bàsica sobre continguts de ràdio i televisió, essent les seves atribucions pràcticament totals sobre aquesta qüestió. El reglament de la Llei ha estat aprovat pel Reial decret 2066/1996, de 13 de setembre.

El Reial decret llei 6/1996 modifica algunes disposicions de la Llei de telecomunicació per cable entre les quals destaca l'ampliació del termini de concessió a un màxim de vint-i-cinc anys. Crea la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, com a òrgan d'administració independent, amb l'objectiu de salvaguardar el compliment efectiu dels principis de lliure competència en el mercat de les telecomunicacions, vetllar per la correcta formació dels preus en aquest mercat i com a òrgan arbitral en els conflictes que sorgeixin en el sector. El reglament de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions ha estat aprovat pel Reial decret 1994/1996, de 6 de setembre. En la mateixa disposició es modifiquen algunes normes relatives als serveis portadors i finals de la Llei d'ordenació de les telecomunicacions i s'habilita l'ens públic RETEVISION —del qual es preveu que es transformi en societat anònima— a prestar ja el servei final de telefonia bàsica com a segon operador de telecomunicacions, disposició que ha estat desplegada pel Reial decret 2276/1996, de 25 d'octubre.

La Llei de televisió local per ones terrestres, actualment en procés d'una important modificació al Congrés dels Diputats, estableix que l'àmbit territorial de cobertura del servei públic estarà delimitat pel nucli municipal urbà principal dependent de la disponibilitat de l'espectre radioelèctric. La gestió del servei es portarà a terme per gestió directa dels ajuntaments —que tenen

l'opció preferent— o indirecta dels particulars, quan els ajuntaments renunciïn al seu dret. També podrà atorgar-se als particulars una segona concessió sempre que les disponibilitats de l'espectre radioelèctric ho permetin. Les concessions són atorgades per la comunitat autònoma per un termini de cinc anys, amb l'assignació prèvia de freqüència pel MOPTMA (avui Ministeri de Foment). La possible pròrroga per a cinc anys prevista a la Llei està condicionada a la valoració de la seva oportunitat per part del Govern central o de la comunitat autònoma, d'acord amb les competències respectives, en previsió que el funcionament de la televisió per cable i l'obligatorietat dels operadors de servir les programacions locals faci

aconsellable la supressió del sistema d'emissió per ones en la televisió local.

Finalment, hem de fer menció també de la Llei orgànica 14/1995, de 22 de desembre, de publicitat electoral en emissores de televisió local per ones terrestres que, seguint la línia marcada per la Llei de televisió privada, prohibeix la contractació d'espais de publicitat electoral en aquest tipus d'emissores, siguin públiques o privades, si bé concedeix als partits o coalicions que concorrin a unes eleccions municipals —no a les estatals, autonòmiques o europees— el dret a gaudir d'espais gratuïts de propaganda electoral en les televisions gestionades pels ajuntaments.

Lluís de Carreras

**Llei orgànica 2/1996, de 15 de gener, complementària de la d'ordenació del comerç minorista, aprovada d'acord amb el que es disposa a l'article 81 de la Constitució en relació amb el 150.<sup>1</sup> (BOE de 17 de gener de 1996)<sup>2</sup>**

Aquesta Llei orgànica és el producte d'una *tramitació parlamentària singular*, ja que va ser redactada durant la fase final de discussió de la Llei 7/1996, d'ordenació del comerç minorista, també comentada en aquesta secció. La majoria dels articles que componen la Llei orgànica, relatius als horaris comercials, formaven part del text aprovat pel Con-

grés dels Diputats per esdevenir la Llei d'ordenació del comerç minorista. Ara bé, l'aprovació pel Congrés d'una esmena de transferència de competències executives en matèria de comerç a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, proposada pel Senat; i d'una altra esmena del Senat dotant de caràcter orgànic a aquesta transferència i als pre-

1. Títol definitiu, tal com va aparèixer a la correcció d'errors publicada al BOE de 27 de gener de 1996. El BOE de 17 de gener de 1996 havia omès la part final («aprovada d'acord amb el disposat a l'article 81 de la Constitució en relació amb el 150.2»), que ja constava a la tramitació parlamentària, raó per la qual considerem que no és certa la denúncia de canvi del títol de la llei al tràmit de correcció d'errors, realitzada per Leopoldo José Porfirio Carpio, «La libertad de horarios comerciales en España: de la desregulación (1985) a la incertidumbre (2001)», *Derecho de los Negocios*, Núm. 74, 1996, pàg. 10, nota 1. Àngel Carrasco Perera, «El TSJ de Castilla-La Mancha anula el decreto de horarios. Crítica de la sentencia y construcción del título competencial», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 22, 1997, pàg. 23; i Manuel Rebollo Puig, a l'obra col·lectiva *Comentarios a la Ley de ordenación del comercio minorista y a la Ley orgánica complementaria*, Civitas, Madrid, 1997, pàg. 652.

2. Diverses citacions coincidents i discrepants amb les nostres opinions, aparegudes en publicacions recents, han estat afegides durant la revisió de les proves d'impremta.

ceptes relatiu als horaris comercials, van provocar que la Mesa del Congrés, escoltada la Junta de Portaveus, decidís la conversió d'aquests preceptes en una proposició de llei orgànica<sup>3</sup> que no va començar el procediment habitual de les proposicions de llei orgàniques sinó que simplement va ser objecte d'una votació de conjunt per part del Ple del Congrés. Podria plantejar-se la validesa d'aquesta decisió de la Mesa de desdoblament en dues una proposició de llei (que no és la primera vegada que es produeix), no estant prevista al reglament aquesta possibilitat i no tenint la Mesa iniciativa legislativa. A més, cal tenir en compte que la Llei d'ordenació del comerç minorista no s'havia tramitat com a llei orgànica, amb la qual cosa va resultar que es van incomplir diversos requisits de tramitació de les lleis orgàniques: qualificació com a orgànica de la llei en les fases de ponència o comissió al Congrés (article 130 del Reglament del Congrés dels Diputats), prohibició de delegació legislativa a les comissions

(article 75.3 de la Constitució), i aprovació per majoria absoluta en una votació final de conjunt pel Ple del Congrés abans de l'enviament de la proposició al Senat (article 131.2 del Reglament del Congrés dels Diputats). La conversió a última hora en orgànica de part d'una proposició de llei tramitada com a ordinària i d'una esmena del Senat suposa una violació clara dels esmentats preceptes constitucionals i reglamentaris, que podria originar la nul·litat de la norma.<sup>4</sup> S'estava acabant la legislatura,<sup>5</sup> i les presses per deixar resolt el tema dels horaris van provocar aquest incompliment del procediment, que ja ha estat denunciat per la doctrina.<sup>6</sup>

Potser aquesta precipitació va impedir que no es reflexionés prou sobre quin podia ser l'instrument jurídic més adequat per al traspàs de competències que es volia fer. Per una part, és cert que la forma apropiada (descomptant la reforma estatutària) perquè les Balears poguessin executar en matèria de comerç interior era la llei orgànica de

3. Un supòsit similar, referit al conjunt d'una llei, se'l va plantejar, amb anterioritat, José F. Chofre Sirvent, *Significado y función de las leyes orgánicas*, Tecnos, Madrid, 1994, pàg. 218: «¿Qué ocurriría si una ley se considerara como ordinaria durante todo el procedimiento legislativo, y en el trámite del Pleno del Congreso, antes de procederse a su votación final, se apreciase carácter orgánico?»

4. El mateix problema (inclusió de preceptes orgànics de delegació de competències en una llei ordinària) es va plantejar durant la tramitació de la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres, de la qual la Mesa va encomanar a la Comissió el desglossament dels preceptes que donarien lloc a la Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, de delegació de facultats de l'Estat en les comunitats autònomes en relació amb els transports per carretera i per cable; però en aquest cas la desmembració es va fer en la fase de comissió en el Congrés, i tota la seva tramitació posterior va complir els requisits d'elaboració de les lleis orgàniques.

5. L'aprovació definitiva de les dues lleis, ordinària i orgànica, pel Congrés dels Diputats, va tenir lloc el 21 de desembre de 1995, penúltim ple de la legislatura. Curiosament, un dia abans, el Ple del Senat havia aprovat, també definitivament, la Llei orgànica 16/1995, de 27 de desembre, de transferència de competències a la Comunitat Autònoma Gallega, que només va necessitar un mes i mig de tramitació parlamentària. Una setmana després, el 28 de desembre de 1995, el Consell de Ministres realitzava la preceptiva deliberació sobre la dissolució de les cambres que tindria lloc amb el Reial decret 1/1996, de 8 de gener, de dissolució del Congrés dels Diputats i del Senat i de convocatòria d'eleccions.

6. La infracció del reglament (no de la Constitució) ha estat detectada per José Eugenio Soriano, «Ley de comercio: Estado de Derecho y fraude constitucional», *El País*, 3 de gener de 1996, pàg. 48. I Joaquín Tornos Mas, a l'obra col·lectiva *Ordenación del comercio minorista*, Praxis, Barcelona, 1996, pàg. 8 a 10. Rebollo, *cit.*, pàg. 629-630, considera que aquest incompliment del reglament no provoca la nul·litat de la norma.

transferència o delegació, ja que la utilització de l'altra possible via, la de la llei marc de l'article 150.1 de la Constitució, està vedada quan només es transmeten competències executives.<sup>7</sup> Ara bé, quan es tracta de traspassar competències legislatives i executives establint *directrius* que han de seguir les normatives autonòmiques, la idoneïtat de la llei orgànica de transferència o delegació és discutible. Diversos autors<sup>8</sup> rebutgen que en una llei orgànica de transferència o delegació es puguin establir principis que condicionin l'exercici autonòmic de les competències trasmeses, i, en la nostra opinió, aquesta és l'única<sup>9</sup> característica que distingeix, de manera substancial, aquesta figura de la llei marc,<sup>10</sup> ja que la impossibilitat per a una es torna en obligatorietat per a l'altra.<sup>11</sup> Pot-

ser era aquesta l'ocasió per estrenar la figura de la llei marc,<sup>12</sup> i mantenir en la Llei orgànica només la transferència de competència executiva a les Illes Balears.

Per la seva part, el *caràcter orgànic* del conjunt d'aquesta llei planteja el problema que s'està regulant de manera substancial els horaris comercials mitjançant llei orgànica quan el comerç interior (article 51.3 de la Constitució) i la llibertat d'empresa (article 38 de la Constitució) —que és el dret afectat per aquesta regulació, com van reconèixer el Decret llei 22/1993, de 29 de desembre, pel qual s'estableixen les bases per a la regulació d'horaris comercials, i les sentències del Tribunal Suprem de 23 de març de 1988, Aranzadi núm. 1704, i 16 de gener de 1992, Aranzadi núm.

7. Vegeu, per exemple, Joaquim Ferrer i Jacas i Carles Viver i Pi-Sunyer, «Estudi sobre les possibilitats d'ampliació de l'autogovern de Catalunya mitjançant la utilització de l'article 150.1 i 2 de la Constitució», *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 244, 29 de gener de 1988, pàg. 12844.

8. Javier Salas Hernández, «Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 205, 1980, pàg. 26; Javier Pérez Royo, *Las fuentes del derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, pàg. 168-169; i Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, volum I, pàg. 609.

En contra, José María Gil-Robles y Gil-Delgado i Fernando Marín Riaño, «Las transferencias de facultades de las Comunidades Autónomas por vía de ley: su tramitación parlamentaria», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pàg. 183; i Ferrer i Viver, *cit.*, pàg. 12842 i 12851-12852. Aquests autors podrien trobar suport en les afirmacions fetes al FJ 61 de la Sentència 118/1996 del Tribunal Constitucional.

9. Ara que (després de les diverses experiències legislatives en aquest sentit) s'assumeix generalment que les lleis orgàniques de transferència o delegació poden traspassar competències legislatives.

10. Aquí estem fent servir un argument de no redundància per atorgar significats diferents als dos primers paràgrafs de l'article 150 de la Constitució. Sobre els arguments de no redundància i la seva utilització per part del Tribunal Constitucional, vegeu Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, *La argumentación en la justicia constitucional española*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1987, pàg. 225 a 239.

11. Les altres diferències de règim jurídic, a part de la merament formal del tipus de llei necessari, entre les lleis marc i les lleis orgàniques de transferència o delegació són, al nostre entendre, de segon ordre, perquè no basculen entre la prohibició i l'obligatorietat (que no tenen cap punt de coincidència), sinó entre la prohibició i la permissió (com, per exemple, la imposició de controls governamentals) o la permissió i l'obligatorietat (com, per exemple, la transmissió de competències legislatives).

12. Rebollo, *cit.*, pàg. 652, diu que els principis que conté aquesta Llei orgànica fan que alguns dels seus preceptes s'aproximin a una llei marc. Poc després, a les pàgines 654 i 655, diu que és insòlit i difícil que uns determinats preceptes siguin al mateix temps bàsics i de transferència o delegació, objecció que, en la nostra opinió, no es pot fer a una llei marc.

602— són matèries que han de ser regulades per llei ordinària.<sup>13</sup> Ara bé, aquí cal distingir entre la regulació dels horaris que s'estableix amb pretensions de regir a partir de l'any 2001 (la llibertat absoluta d'horaris) i els criteris que restringeixen la competència que s'atribueix a les comunitats autònomes per regular els horaris fins en aquella data (molt similars als del Decret llei 22/1993). Si admetem que les lleis orgàniques de transferència de competències poden fixar uns criteris a seguir per les comunitats autònomes en l'exercici de les competències transferides, se salvaria el caràcter orgànic de la regulació provisional, encara que se'ns plantejaria el problema de si totes les comunitats autònomes hi estarien vinculades per aquests criteris o si ho estarien només les comunitats autònomes que no eren competents en la matèria i han rebut aquesta competència per la llei orgànica de transferència. En aquest punt caldria dir que les comunitats autònomes que han rebut la transferència estarien vinculades als criteris que s'estableixen a la llei orgànica de transferència, i que les altres hi estarien vinculades igualment, però en atenció al caràcter bàsic d'aquesta normativa. Aleshores, l'únic precepte de caràcter ordinari inclòs a la Llei orgànica seria la llibertat absoluta d'horaris prevista per al proper mil·lenni, tal com reconeix el propi preàmbul, justificant la seva inclusió en la Llei orgànica per

raons de connexió temàtica, sistematicitat i bona política legislativa.

A més, s'ha criticat la inconcreció amb què es realitza la *transferència de competències* (excepte en el cas de la competència executiva sobre comerç interior a la Comunitat Autònoma balear, l'única que no la tenia), ja que no es menciona expressament la matèria transferida (desenvolupament normatiu de les bases en matèria d'horaris comercials establertes per l'Estat en funció de la seva competència bàsica sobre planificació de l'economia), ni s'especifiquen les comunitats autònomes receptors de la transferència, entenent-se que ho són totes les que la necessiten per poder regular els horaris comercials (en desplegament dels criteris establerts a la Llei orgànica).<sup>14</sup> Com a resultat del seu peculiar i apressat procediment d'elaboració, tampoc no es preveu cap transferència de mitjans financers,<sup>15</sup> ni formes de control que es reservi l'Estat.<sup>16</sup>

Certa doctrina (i bona part de la premsa econòmica) repeteix insistentment que aquesta Llei orgànica atribueix a les comunitats autònomes una competència que ha estat declarada *bàsica* de l'Estat per part del Tribunal Constitucional. Això no és cert, perquè l'única competència bàsica que té l'Estat en aquesta matèria és, segons l'alt Tribunal, la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13

13. Per això, Luis Alberto Pomed Sánchez, «Evolución reciente de la ordenación administrativa de la actividad comercial: horarios comerciales y Comunidades Autónomas», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 8, 1996, pàg. 340-341, nota 74, afirma que la regulació substantiva dels horaris que fa aquesta Llei no té caràcter orgànic.

14. Pomed, *cit.*, pàg. 338 a 341; i Tornos, *cit.*, pàg. 7-8, 19 i 511-512, per aquests motius, arriben a dir que no es produeix cap transferència de facultats.

15. Necessària en el cas de transferència de competències executives (vegeu Ferrer i Viver, *cit.*, pàg. 12853), com succeeix en aquesta Llei en el cas de la Comunitat de les Illes Balears.

16. Aquest defecte, com el de la seva tramitació parlamentària, no és considerat invalidant per Rebollo, *cit.*, pàg. 634.

CE). L'Estat no ha transferit de cap manera part d'aquesta competència, sinó que, en realitat, el que ha fet és exercir-la,<sup>17</sup> establint uns criteris a seguir per les normatives autonòmiques reguladores dels horaris (igual que va fer al Decret llei 22/1993). En tot cas, si no hagués establert cap criteri sobre els horaris, el que hauria fet l'Estat és considerar que la planificació econòmica no necessitava cap regulació general dels horaris, deixant que les comunitats autònomes exercissin plenament les seves competències, com podien fer fins a l'arribada de l'article 5 del Dret Boyer (Decret llei 2/1985, de 30 d'abril, de mesures de política econòmica). L'única transferència de competències realitzada en aquesta Llei orgànica (a part de la feta expressament a Balears en matèria d'execució de la normativa de comerç interior), és la que implícitament s'opera a les comunitats autònomes que no tenen competència legislativa sobre el comerç interior, ja que a partir d'ara podran regular (d'acord amb les bases estatals) una de les seves submatèries: els horaris comercials. Transferència aquesta que ja es va intentar fer amb el Decret llei 22/1993, però que, al nostre entendre, no es va produir per la no idoneïtat d'aquesta figura normativa per a la realització de l'esmentada tasca (vegeu el meu comentari al número 18 d'aquesta *Revista*), tal com han confirmat diversos tribunals superiors de Justícia.<sup>18</sup>

De tota manera, l'element que resulta més innovador d'aquesta Llei orgànica és l'intent de creació d'una nova categoria de distribució competencial: la

legislació «paccionada» (en paraules d'Oscar Alzaga),<sup>19</sup> o «competència estatal bàsica a compartir negociadament cuando las comunidades autónomas lo estimen oportuno o lo tengan por graciable» (com diu, amb certa ironia, Soriano).<sup>20</sup> Aquests autors es refereixen al sistema previst al primer paràgraf de l'article 3, que diu: «Lo dispuesto en el artículo anterior [la llibertat absoluta d'horaris] no será de aplicación hasta que el Gobierno, conjuntamente con el Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas, así lo decidan para su correspondiente territorio, y no antes del 1 de enero del año 2001.» En la nostra opinió, aquesta figura resulta inconstitucional, perquè els mecanismes de distribució competencial són fixats a la Constitució, i el legislador orgànic no està habilitat per crear-ne d'altres. És cert que els horaris comercials són una matèria en la qual, segons ha establert el Tribunal Constitucional (vegeu els meus comentaris de les sentències 225/1993, 228/1993, 264/1993 i 284/1993, en el número 17 d'aquesta *Revista*), poden incidir tant l'Estat, mitjançant la seva competència sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, com algunes comunitats autònomes, a través de llur competència legislativa sobre comerç interior; però això no autoritza el legislador bàsic a establir un sistema nou de distribució de competències en una determinada matèria. També seria inconstitucional perquè atribueix el poder de decisió als executius estatal i autonòmic, i no als legislatius, produint

17. Sense afirmar expressament que està establint normativa bàsica, amb el qual resulta que no s'até a l'actual jurisprudència constitucional, tal com denuncien Tornos, *cit.*, pàg. 7, 10-11; 514; i Lluís Cases Pallarés, a l'obra col·lectiva *Ordenación del comercio minorista*, Praxis, Barcelona, 1996, pàg. 19.

18. Vegeu Pomed, *cit.*, pàg. 323 a 337; i Carrasco, *cit.*, pàg. 9 a 12.

19. Vegeu el seu article, «Ley del comercio: una solución inconstitucional», *El Mundo*, 14 de novembre de 1995, pàg. 5.

20. *Cit.*, pàg. 48.

una deslegalització contrària a la reserva de llei en matèria de drets constitucionals, quan precisament aquestes lleis resolien la vulneració de la reserva de llei provocada pel Decret llei 22/1993, de 29 de desembre (vegeu el meu comentari d'aquest acte normatiu al número 18 d'aquesta *Revista*). A més, és tècnica-ment defectuosa, ja que les comunitats autònomes poden evitar la necessitat de pactar amb el Govern estatal per decidir (dintre dels criteris de la Llei orgànica) quins han de ser els horaris comercials de la seva comunitat. Fem aquesta afirmació perquè, amb aquesta Llei, per establir qualsevol altre règim que no sigui el de la llibertat absoluta d'horaris (el qual es pot acomplir fixant unes restriccions pràcticament irrellevants, com per exemple, no obrir més de cent seixanta-cinc hores setmanals o més de tres-cents seixanta dies l'any), i sempre que es compleixi amb els requisits mínims establerts de manera provisional fins a la celebració dels pactes esmentats (setanta-dues hores setmanals i vuit festius a l'any), és suficient amb la voluntat de la comunitat autònoma, ja que el primer paràgraf de l'article 3 només preveu el pacte entre el Govern estatal i el Govern de cada comunitat autònoma per implantar la llibertat absoluta d'horaris; i fins i tot per implantar la llibertat absoluta d'horaris la imprescindibilitat del pacte es pot obviar amb la promulgació d'una regulació autonòmica liberalitzadora o amb la derogació per part del legislador autonòmic de la seva pròpia normativa, la qual cosa produeix, en virtut del paràgraf final del mateix arti-

cle 3, l'aplicació supletòria de la llibertat absoluta d'horaris prevista a l'article 2 d'aquesta Llei). A més, els efectes d'aconseguir la llibertat absoluta d'horaris mitjançant aquestes vies o mitjançant el pacte amb el Govern estatal són diferents pel que fa a la reversibilitat de la decisió i al manteniment de la competència autonòmica sobre el tema, ja que si un govern autonòmic pacta amb l'executiu estatal per liberalitzar totalment els horaris, la comunitat autònoma deixarà de ser competent en matèria d'horaris mentre duri la vigència d'aquesta Llei orgànica, amb la qual cosa si vol tornar a restringir-los no podrà fer-ho (ni tan sols amb l'anuència del Govern estatal).

Com a conseqüència, la *transitorietat* en la regulació dels horaris continuarà mentre les comunitats autònomes no decideixin pactar amb el Govern central la llibertat absoluta d'horaris, amb la qual cosa no s'han acomplert les esperances d'una regulació més estable dels horaris amb l'aprovació de la Llei del comerç. A la pràctica, es prorroga implícitament el Decret llei 22/1993 fins a la realització dels pactes entre l'executiu estatal i el de cada comunitat autònoma, que no es poden produir abans de l'any 2001 per deixar temps als petits comerciants a millorar la seva competitivitat, amb els ajuts del Pla marc de modernització del comerç interior adoptat per la Conferència Sectorial de Comerç Interior i aprovat pel Govern, que seria vigent precisament fins a l'any 2000.<sup>21</sup>

L'única regulació substantiva dels horaris que divergeix del Decret llei 22/1993<sup>22</sup> és la corresponent al *sector*

21. Vegeu l'Ordre de 6 de febrer de 1996, per la qual es regula la concessió d'ajuts a les activitats relacionades en els programes generals del Pla marc de modernització del comerç Interior (BOE de 8 de febrer de 1996), i contra la qual el Govern català ha presentat un conflicte positiu de competència (proveïment d'admissió a tràmit pel Tribunal Constitucional publicada al BOE el 21 de maig de 1996).

22. A part de la supressió d'una «i» entre «pa» i «plats preparats», proposada pel Senat per incloure els establiments que només venguin un d'aquests dos tipus de productes.

cultural. Al 1993 no es feia cap referència a aquest sector, amb la qual cosa seguia el règim general previst al Decret llei. Ara, la regla 3.<sup>a</sup> *in fine* de l'article 3 de la Llei orgànica estableix que «[1] las Comunidades Autónomas podrán regular los horarios comerciales de los establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de productos culturales, así como los que presten servicios de esta naturaleza». Aquest precepte té una certa transcendència política, ja que està destacant el sector cultural com a candidat a una regulació específica (que ha aconseguit a la Comunitat de Madrid, un dels llocs on més s'ha manifestat la pressió de determinades multinacionals del ram en favor de la llibertat absoluta d'horaris, consagrada a l'article primer de l'Ordre 3349/1996, de 22 d'abril), però és superflu jurídicament si el que es vol és possibilitar que les comunitats autònomes augmentin la llibertat d'obertura dels establiments culturals, ja que en els altres sectors les comunitats autònomes també poden superar els criteris mínims establerts per la Llei orgànica.<sup>23</sup> En tot cas, l'única diferència de règim jurídic que pot provocar aquesta referència específica als establiments culturals és que es pugui entendre que en aquest sector no operen les restriccions a les regulacions autonòmiques fixades per la regla 2.<sup>a</sup> de l'article 3 de la Llei orgànica, amb la qual cosa les comunitats autònomes podrien limitar els seus horaris per sota

de les setanta-dues hores setmanals i vuit festius a l'any.<sup>24</sup> Un altre problema és la dificultat de definició del sector cultural. Quant als productes culturals, l'Ordre madrilenya intenta precisar el concepte, especificant que són aquells «cuya finalidad sea cultivar, desarrollar y formar los conocimientos humanos y el ejercicio de sus facultades intelectuales, com son: Los libros en soporte escrito o informático, la música en cualquier formato, periódicos, revistas, instrumentos musicales, vídeos, sellos, monedas, medallas conmemorativas, billetes para coleccionistas, artículos de dibujo y bellas artes, obras de arte, antigüedades y productos de artesanía popular». En canvi, l'Ordre madrilenya no fa cap desplegament del que s'ha d'entendre per serveis culturals, la regulació dels quals a la Llei orgànica planteja una altra qüestió: l'exclusivitat exigida als establiments només es predica dels dedicats a la venda de productes culturals, però no dels que prestin serveis de naturalesa cultural, amb la qual cosa qualsevol establiment que presti algun servei de naturalesa cultural, encara que també es dediqui a altres sectors, podria acollir-se dintre d'aquest règim especial, resultat segurament no previst ni desitjat pels redactors de la Llei orgànica i l'Ordre madrilenya.

Per finalitzar, comentarem que les presses del legislador van provocar també algunes *incoherències*, com una al·lusió a «el apartado anterior» presa del

23. Diversos autors sí que atorguen rellevància jurídica a aquesta menció especial, com Carrasco, *cit.*, pàg. 17, qui afirma, en contra del tenor literal del precepte, que les comunitats autònomes no poden limitar els horaris dels comerços culturals; o Cases, *cit.*, pàg. 24, qui considera que així es possibilita que la regulació autonòmica dels horaris del sector cultural sigui diferent a la dels altres comerços. Nosaltres, en canvi, igual que Rebollo, *cit.*, pàg. 660-661 i 669, creiem que les comunitats autònomes no necessiten una habilitació estatal per diferenciar (justificadament) els horaris dels diversos sectors.

24. Això és el que es desprèn del tenor literal del precepte, encara que els debats al Senat (que és on es va originar l'esmena) mostren una intenció d'ampliar els horaris en aquest sector. En el mateix sentit, vegeu Rebollo, *cit.*, pàg. 668.

Decret llei 22/1993 que no s'adequa al redactat de la Llei orgànica. En la mateixa línia, cal destacar l'oblit de la disposició derogatòria única de la llei ordinària, que acaba amb la vigència de l'article 5 del Decret llei 2/1985 (l'article del Decret Boyer que va implantar la llibertat absoluta d'horaris), i que no es va traslladar a la llei orgànica, amb la qual cosa tenim que aquesta derogació es fa en el context d'una llei que no aporta una nova regulació del tema dels horaris.<sup>25</sup> I, per rematar-ho brillantment, la disposició final única de la llei ordinària considera *bàsic* l'article 65.1.e, que tipifica com a infracció greu la rea-

lització d'activitats comercials en diumenges i dies festius en els casos de prohibició, quan la regla 4.ª de l'article 3 de la Llei orgànica diu que les comunitats autònomes establiran el sistema sancionador aplicable a les infraccions a la normativa que dictin en relació amb calendaris i horaris comercials.

Caldrà, doncs, esperar la resolució del Tribunal Constitucional<sup>26</sup> sobre aquest tema de tan desgraciada trajectòria jurídica, i de tanta polèmica política i social, que fins i tot s'ha arribat a proposar de resoldre'l per la via de referèndum popular.<sup>27</sup>

Jordi Freixes

**Llei 1/1996, de 10 de gener, reguladora de l'assistència jurídica gratuïta (BOE núm. 11, de 12 de gener de 1996).**

La Llei reguladora de l'assistència jurídica gratuïta ha de ser interpretada com el desplegament normatiu de l'art. 119 CE que estableix que la justícia serà gratuïta quan així ho disposi la Llei i, en tot cas, respecte dels qui acreditin recursos insuficients per litigar.

En una primera fase, aquesta gratuïtat va ser desenvolupada en el sentit de garantir que la prestació com a servei públic de l'Administració de justícia no tingués costos per als administrats a conseqüència de la supressió de les taxes judicials (Llei 25/1986, de 24 de desembre).

En una segona fase, com a conseqüència de la constitucionalització del

dret de defensa i d'assistència lletrada en el curs del procés (art. 24.2 CE) i durant la detenció (art. 17.3 CE), s'havia de garantir una cobertura pública de les despeses de representació lletrada en el procés per a aquelles persones que acreditin insuficiència de recursos per litigar.

El Tribunal Constitucional havia afirmat que l'art. 119 CE no proclama la gratuïtat de l'Administració de justícia, sinó un dret de caràcter prestacional i de configuració legal a la gratuïtat de la justícia per garantir els principis de contradicció i igualtat processal entre les parts i per facilitar a l'òrgan judicial de cercar una sentència ajustada a dret (STC 16/1994).

25. El mateix comentari es pot trobar a Tornos, *cit.*, pàg. 509; i a Arturo González Quinzá, a l'obra col·lectiva *Comentarios a la Ley de ordenación del comercio minorista y a la Ley orgánica complementaria*, Civitas, Madrid, pàg. 590.

26. Que ja ha admès a tràmit un recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern navarrès contra els articles 2 i 3 de la Llei (BOE de 26 d'abril de 1996).

27. Vegeu Ignacio Arroyo Martínez, al pròleg de *Leyes de ordenación del comercio minorista*, Tecnos, Madrid, 1996, pàg. 17-18.

Aquesta caracterització realitzada pel Tribunal Constitucional en el sentit de considerar constitucionalitzat un dret a la gratuïtat de la justícia (art. 119 CE), ha facilitat una de les grans novetats d'aquesta Llei 1/1996, que regula mitjançant un sistema únic l'assistència jurídica gratuïta davant la regulació tradicional del benefici de justícia gratuïta que realitzava de forma dispersa a través de les diverses lleis processals (Llei d'enjudiciament civil, Llei d'enjudiciament criminal, Llei de procediment laboral, Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa i fins i tot en la Llei general de la Seguretat Social o en la normativa reguladora del règim dels fons de garantia de dipòsits de banques privades, caixes d'estalvi i cooperatives de crèdit). Aquesta regulació del dret d'assistència jurídica gratuïta en un text normatiu unitari implica un augment de la seguretat jurídica en relació amb aquesta matèria.

La segona novetat que es pot destacar d'aquesta Llei rau en el fet que l'avaluació del compliment dels requisits per exercir el dret d'assistència jurídica gratuïta ha deixat de ser una funció jurisdiccional tal com havia estat considerada tradicionalment en la legislació processal. Aquest canvi d'orientació ha implicat que el reconeixement del dret d'assistència jurídica gratuïta hagi estat «desjudicialitzat» per convertir-se en una activitat administrativa. Així, es descarrega l'activitat judicial i s'agilita la resolució de les sol·licituds dels ciutadans. El reconeixement del dret serà competència dels col·legis professionals, que inicien la tramitació de les sol·licituds i designen o deneguen provisionalment l'assistència, i uns nous òrgans administratius, les comissions d'assistència jurídica gratuïta, que adopten la decisió final.

En aquest canvi d'orientació sobre la regulació de la matèria se situen les principals conseqüències en relació amb el repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. La Llei reguladora de l'assistència jurídica gratuïta explicita que els títols competencials que habiliten aquesta regulació per part de l'Estat són les competències tercera, cinquena, sisena i divuitena de l'art. 149.1 CE. D'altra banda, es considera que aquesta normativa es pot completar amb normes adoptades per les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències, en especial per a aquelles comunitats autònomes que hagin assumit competències en matèria de provisió de mitjans per a l'Administració de justícia.

En primer lloc, entrant a analitzar els diferents títols competencials de l'Estat, l'art. 149.1.3 estableix la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals. Aquest títol competencial és utilitzat en la mesura que la Llei reconeix com a titulars del dret a l'assistència jurídica gratuïta els estrangers que resideixen legalment a Espanya i en determinades circumstàncies fins i tot a favor d'estrangers que no hi resideixen (en l'ordre jurisdiccional penal i en matèria d'asil). D'altra banda, es considera que aquesta Llei té en compte els tractats i els convenis internacionals subscrits per l'Estat espanyol. En aquest context, s'ha de tenir en compte l'art. 14.3.d del Pacte internacional de drets civils i polítics de 1966 i l'art. 6.3.c del Conveni de Roma que articulen obligacions internacionals per a l'Estat espanyol, com també els més específics Conveni europeu relatiu a la transmissió de sol·licituds d'assistència jurídica gratuïta i Conveni de la Haia d'accés internacional a la justícia.

En segon lloc, l'art. 149.1.5 CE estableix la competència exclusiva de

l'Estat en matèria d'Administració de justícia. El títol competencial «Administració de justícia» pot ser entès com a relatiu a les funcions jurisdiccionals i els seus titulars (jutges i magistrats integrants del poder judicial), o bé, en un sentit més ampli, mitjançant la inclusió en aquest títol competencial de les funcions de cooperació, auxili i sosteniment material de l'exercici de la funció jurisdiccional, és a dir, a l'Administració de justícia com a organització i complex burocràtic administratiu. Evidentment, sigui quina sigui la interpretació que es realitzi del títol competencial «Administració de justícia», en principi, pot sobtar que es continuï utilitzant com a títol atributiu de competència d'aquesta Llei l'art. 149.1.5 CE, ja que la voluntat de la Llei és que el reconeixement del dret a l'assistència jurídica gratuïta sigui una activitat merament administrativa i no integrada a l'Administració de justícia.

En tercer lloc, l'art. 149.1.6 CE estableix la competència exclusiva en matèria de legislació processal. En aquest context, s'ha de tenir en compte que les disposicions de la Llei reguladora de l'assistència jurídica gratuïta són aplicables a tota mena de processos judicials. D'altra banda, el reconeixement del dret pot tenir conseqüències per al curs del procés, i implica en determinades circumstàncies la seva suspensió. De totes maneres, aquest és un problema marginal i indirecte que escapa del sentit global de la Llei d'assistència gratuïta.

Finalment, s'utilitza l'art. 149.1.18 CE («Bases del règim jurídic de les administracions públiques») per justificar que el Ministeri de Justícia podrà establir requisits generals mínims per poder prestar els serveis d'assistència jurídica gratuïta, com també per a la regulació del règim disciplinari que es derivi de l'incompliment de la Llei 1/1996.

L'anàlisi d'aquests títols competencials convida a concloure que no és excessivament clara la justificació de la seva utilització, tenint en compte que la Llei intenta que el reconeixement del dret d'assistència jurídica gratuïta sigui una activitat sotmesa a procediments administratius al marge de la funció jurisdiccional. En aquest sentit, s'hauria d'utilitzar amb més intensitat l'art. 149.1.18 CE, considerant, alhora, que s'està regulant un dret subjectiu que ha de ser aplicable de manera que garanteixi la igualtat entre els ciutadans (art. 149.1.1 CE), sense que es produeixin discriminacions entre comunitats autònomes en relació amb el contingut mínim i bàsic del dret. Per aquests motius, s'ha de considerar que cal una regulació estatal en relació amb els aspectes essencials del contingut del dret a l'assistència gratuïta (àmbit personal d'aplicació, requisits bàsics, àmbit material del dret, extensió temporal, etc.), encara que aquesta regulació ha de tenir un contingut bàsic i mínim que pugui ser desenvolupat per les comunitats autònomes que tinguin competència en la matèria.

Pel que fa a aquesta problemàtica, cal recordar que la Generalitat de Catalunya com a conseqüència del traspàs de serveis havia assumit la competència sobre la subvenció als col·legis d'advocats i procuradors perquè compensessin als professionals l'assistència lletrada al dret i les actuacions de defensa i representació en torn d'ofici. En virtut d'aquesta competència es va adoptar el Decret 233/1995, de 25 de juliol (DOGC de 25 d'agost de 1995), mitjançant el qual es regulava el procediment per concedir la subvenció i s'introduïen mecanismes per verificar l'aplicació correcta dels fons públics. A conseqüència de la nova llei adoptada, la Generalitat ha adoptat un nou De-

cret substitutori de l'anterior i en desplegament de la Llei d'assistència jurídica gratuïta. El Decret 252/1996, de 5 de juliol (DOGC de 10 de juliol de 1996) té per finalitat crear les comissions d'assistència jurídica gratuïta, regular el procediment per reconèixer el dret i articular les subvencions per a les actuacions professionals d'advocats i procuradors. En principi, aquest Decret representa mantenir els criteris de l'anterior i desenvolupar els nous continguts de la Llei reguladora de l'assistència jurídica gratuïta.

D'altra banda, l'Estat central ha

adoptat mitjançant el Reial decret 2103/1996, de 20 de setembre (BOE núm. 231, de 24 de setembre de 1996), el Reglament d'assistència jurídica gratuïta en desplegament de la Llei 1/1996. Aquest Reglament, llevat d'alguns articles marginals d'aplicació a tot el territori estatal, serà aplicat únicament en l'àmbit de gestió del Ministeri de Justícia. D'acord amb el sentit d'aquest Reial decret no resten afectades les normatives adoptades per la Generalitat en aquesta matèria.

Juan Carlos Gavara

**Llei 4/1996, de 10 de gener, per la qual es modifica la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, en relació amb el Padró municipal (BOE de 12 de gener de 1996).**

Igual que la Llei orgànica 3/1995, de 23 de març, de modificació de la LOREG, aquesta llei té l'origen en l'informe sobre el cens electoral aprovat pel Congrés dels Diputats el 16 de juny de 1994. Aquest informe va incidir en la necessitat d'actualitzar permanentment els padrons municipals, perquè aquests serveixen de base per a l'elaboració del cens electoral. Amb aquesta finalitat, la nova Llei estableix que les rectificacions del padró municipal deixen de ser anuals i reflecteixen ara immediatament els canvis poblacionals que es puguin produir, immediatesa que es facilita per la utilització de mitjans informàtics. També com a conseqüència d'aquesta *modernització*, es fa innecessària

la renovació total dels padrons cada cinc anys, i aquesta se substitueix per meres comprovacions esporàdiques de l'adequació dels padrons a la realitat fàctica de cada moment. Ara bé, aprofitant l'ocasió d'aquesta reforma legislativa, s'han introduït altres modificacions en la regulació dels padrons municipals, que passem a detallar a continuació.

En primer lloc, en atenció a la seva escassa significació i freqüència, se suprimeix la inscripció —voluntària— en el padró dels transeünts, és a dir, de les persones que circumstancialment estiguessin vivint en un municipi diferent al de la seva residència habitual. Aquesta inscripció padronal dels transeünts només estava prevista a la LBRL per als espanyols,<sup>1</sup>

1. L'article 15 de la LBRL establia que els espanyols podrien inscriure's en el padró com a transeünts, sense fer cap referència als estrangers, als quals cap altra norma concedia aquesta possibilitat d'empadronar-se, la qual cosa era interpretada per l'apartat III.4 de la Resolució de 26 de juliol de 1991 de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Territorial, per la qual es dicten instruccions tècniques als ajuntaments sobre la gestió del padró municipal d'habitants i la seva rectificació anual (BOE de 17 de setembre de 1991), en el sentit d'excloure els estrangers: «únicamente los españoles pueden inscribirse como transeüntes en el Padrón Municipal».

i paradoxalment, el Govern anterior, setmanes després d'haver estat publicada al BOE aquesta reforma de la LBRL que comentem (que suprimeix la inscripció padronal dels transeünts), va atorgar als estrangers el dret a inscriure's als padrons municipals com a transeünts, en la reforma del Reglament d'estrangeria (Reial decret 155/1996, de 2 de febrer), fet que ha estat obviat per la reforma del Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals (Reial decret 2612/1996, de 20 de desembre), realitzada deu mesos després per adequar aquest Reglament a la reforma de la LBRL.<sup>2</sup>

També s'acaba amb la diferenciació, d'entre els residents habituals al mu-

nicipi, entre els veïns, que eren els espanyols majors d'edat, i els domiciliats, que eren els espanyols menors d'edat i els estrangers. Ara, tots els residents habituals són considerats veïns del municipi. La particularitat del règim dels estrangers havia perdut significació des que la reforma constitucional de 1992 els havia possibilitat el gaudi del sufragi *passiu* a les eleccions locals (la qual cosa exigia, com a mínim, la reforma de l'article 18.2 de la LBRL, que només preveia el sufragi *actiu* dels estrangers a les eleccions locals)<sup>3</sup>. Amb la nova llei, els conceptes de residència i domicili es fan servir referint-se el primer al municipi i el segon a l'habitatge on es viu (la casa de cadascú)<sup>4</sup>, confirmant la tònica

2. Aquesta Llei no ha passat inadvertida només als òrgans executius, ja que el mateix Tribunal Suprem no ha tingut en compte que l'article 14 del Text refós de règim local de 1986 va ser derogat per aquesta Llei, i ha entrat en el fons en la resolució, amb deu anys de retard, d'un recurs directe contra l'esmentat article, en comptes de desestimar el recurs per manca d'objecte, tal com ha fet en el mateix cas amb altres articles del Text refós derogats per la Llei d'hisendes locals (Sentència de 3 de febrer de 1997, de la Secció 3ª de la Sala 3ª del Tribunal Suprem, publicada a *La Ley* el 14 de març de 1997).

3. Al *nou* article 18.2 de la LBRL s'especifica que la inscripció al padró no demostra la condició de resident *legal* (precisió afegida per una esmena socialista al Congrés) de l'estranger en territori espanyol, i no atribueix als estrangers «ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España». Aquest últim incís és de redacció poc clara, però del preàmbul i el text de la Llei no es desprèn que el seu sentit sigui negar als estrangers els drets que el paràgraf anterior de la Llei atribueix als *veïns* (tant espanyols com estrangers, a la nova Llei), excepte en matèria dels drets de *caràcter polític* (els únics que es denegaven als estrangers en la llei anterior), que continuarien regulats per la legislació electoral (que, per cert, encara no ha assumit finalment la reforma constitucional de 1992), amb la Llei orgànica 1/1997, de 30 de maig, de modificació de la Llei orgànica del règim electoral general per a la transposició de la directiva 94/80/CE, d'Eleccions Municipals).

Caldria plantejar també quins estrangers poden participar a les consultes populars previstes per l'article 71 de la LBRL. Fins ara, el *derogat* article 18.2 de la LBRL exclou els estrangers dels drets de *caràcter polític* propis dels veïns (amb excepció del sufragi actiu, en els termes establerts per la legislació aplicable a les eleccions locals, que no feia cap referència a les consultes populars). Ara la LBRL, com hem dit, es limita a dir que la inscripció padronal dels estrangers no els atorga cap dret que no els confereixi la legislació vigent, amb la qual cosa seria possible interpretar que cap estranger no pot participar-hi, perquè no hi ha cap precepte en el qual consti la titularitat dels estrangers sobre aquest dret; que els estrangers que tenen sufragi actiu a les eleccions municipals poden participar-hi, assimilant eleccions i consultes populars; o que tots els estrangers poden participar-hi, perquè l'article 71 de la LBRL preveu aquestes consultes sobre assumptes «que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos», condició de la qual gaudeixen els estrangers des d'aquesta reforma de la LBRL que comentem, i no hi ha cap precepte que limiti la participació dels estrangers en aquestes consultes populars. Aquesta indefinició tampoc no és resolta per la Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya, que regula les consultes populars als seus articles 144 a 146.

4. Com ja feiem amb anterioritat diverses resolucions que establien instruccions tècniques sobre gestió i rectificació anual dels padrons municipals.

general del nostre ordenament quant a la utilització d'aquests termes amb significats diversos segons llur context normatiu.

Una altra innovació respecte a la redacció anterior de la Llei és l'afirmació que les dades del padró constitueixen *prova de la residència al municipi*, afirmació ja continguda a l'article 62.2 de l'anterior Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals (Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol) i mantinguda a la nova versió d'aquest Reglament (Reial decret 2612/1996, de 20 de desembre). Aquesta inclusió a la Llei del valor probatori del padró s'ha d'emmarcar en la polèmica sobre si l'efecte de la inscripció padronal per a la determinació del veïnatge administratiu s'ha de qualificar com a constitutiu o com a declaratiu<sup>5</sup>. Cal remarcar, en aquest sentit, que la residència administrativa no només és rellevant per a la qualitat de veí del municipi, sinó també per a la condició política autonòmica (tal com estableixen tots els estatuts d'autonomia, inclosos els més recents de Ceuta i Melilla, i, a Catalunya, reafirma l'article 38.4 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya).

Així mateix, s'incorpora a la LBRL la *fixació de les dades que han de ser incloses* al padró, que anteriorment estaven regulades només al Text refós de règim

local (Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril) i al Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals de 1986. La LBRL de 1985 només establia que al padró constessin les dades personals precises per a les relacions jurídiques públiques, incloent les que l'Estat o les comunitats autònomes demanessin als Ajuntaments, sempre amb respecte dels drets fonamentals de la Constitució. Per la seva part, el Text refós de règim local de 1986 va enumerar aquestes dades, mantenint en bona part les que exigia el Text refós de la Llei de règim local de 1955. Aquest llistat encara era més ampli al Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals de 1986. A més, les comunitats autònomes exigien la inclusió als padrons de dades que no eren —freqüentment— necessàries per a les relacions dels ciutadans amb les administracions, amb la qual cosa es vulnerava el dret a la intimitat de les persones (tenint en compte, a més, que el padró era un document públic, accessible a qualsevol interessat).<sup>6</sup> Ara la Llei ha fixat les úniques dades que els ciutadans han d'aportar obligatòriament als padrons, eliminant algunes de les previstes a la legislació anterior (l'estat civil, la professió i la relació amb «*la persona principal de la família*»),<sup>7</sup> i ha suprimit la possibilitat que l'Estat o les comunitats autònomes n'exigeixin més,

5. Vegeu, per exemple, les monografies de Juan Pemán Gavín («La población local: la vecindad administrativa») i Fernando Marín Riaño («El padrón municipal y el censo de población») a *Tratado de derecho municipal* —Santiago Muñoz Machado, director—, Civitas, Madrid, 1988, volum I.

6. Vegeu Fernando Marín Riaño, «El padrón municipal y el censo de población», *cit.*, pàg. 1103 a 1109; i del mateix autor, «El contenido del padrón municipal y el derecho a la intimidad», *La Ley*, 1989-3.

7. Per ser més precisos, aquesta reforma legislativa ha incorporat a la LBRL la redacció del Text refós de règim local, tal com va quedar reformat per la disposició addicional vint-i-cinquena de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a 1990, en resposta a la Sentència de la Sala 4ª del Tribunal Suprem de 16 de novembre de 1988 (Aranzadi núm. 9098), de la qual es desprenia que només es podien incloure al padró les dades necessàries per a les relacions jurídiques públiques.

amb excepció de les que puguin ser necessàries per a l'elaboració del cens electoral.<sup>8</sup> Aquesta relació només és amplificada pel Reglament de població de 1996 amb dues dades, la recollida de les quals s'estableix amb caràcter voluntari per part dels ajuntaments i dels empadronats: el número de telèfon i la designació de representants de cada veï davant de l'Ajuntament en relació amb el padró.

Una altra novetat és la *confidencialitat* de les dades del padró. Ara, el caràcter de document públic (i fefaent per a tots els efectes administratius) no s'atribueix al padró en qualitat de registre administratiu, sinó a les certificacions que s'expedeixin sobre les dades que hi consten. Com hem dit, anteriorment les dades del padró eren accessibles per a qualsevol interessat, mentre que ara es declaren confidencials i es remet a la LORTAD i a la LRJAPiPAC per a la regulació del seu accés. En aquest punt, com ja ha assenyalat la doctrina,<sup>9</sup> existeix una divergència entre l'article 14 de la LORTAD, que només permet que les persones a les quals facin referència les dades puguin conèixer-les, i l'article 37 de la LRJAPiPAC, que, en el cas de dades no íntimes, amplia aquesta legitimitat als tercers que acreditin un interès legítim i directe. Aquí cal tenir en compte també la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, que, al seu article 40.3, ja reservava l'accés a les dades del padró a «els mateixos interessats» (que hem d'entendre que són les persones a les

quals fan referència les dades) i als òrgans judicials. De tota manera, però, l'exclusió del padró de les dades de contingut més íntim feia menys necessari que abans el seu caràcter confidencial i la remissió a la LORTAD.

Destaca a la nova Llei la creació del *Consell d'Empadronament*, òrgan adscrit al Ministeri d'Economia i Hisenda i integrat per representants de les administracions estatal i local, amb la funció de canalitzar la col·laboració entre aquestes administracions en matèria del padró. L'absència de cap intervenció de les comunitats autònomes en aquest organisme va provocar la presentació de diverses esmenes de supressió, per part dels grups del PNB al Congrés i al Senat i de la senadora De Boneta (Eusko Alkartasuna); i unes altres de modificació, que pretenien resoldre aquesta marginació, per part dels grups de Coalició Canària al Congrés i al Senat. Aquestes esmenes van ser rebutjades, consolidant-se en aquest punt el text del projecte de llei, amb modificacions menors.

Aquesta reforma canvia l'atribució de competències quant a la confecció d'un padró especial per als *espanyols residents a l'estranger*. Abans, cada ajuntament havia de fer-ho, en coordinació amb les administracions estatal i autonòmica. Ara, la nova Llei atribueix aquesta funció a l'Estat, en col·laboració amb els ajuntaments i comunitats autònomes, col·laboració aquesta que es va incorporar al text de la Llei durant la seva tramitació parlamentària, a proposta del Grup Popular al Congrés.

8. Es manté l'afegit del respecte als drets fonamentals, gràcies a una altra esmena del Grup Socialista al Congrés.

En canvi, el Congrés va rebutjar una proposta del Grup Parlamentari Basc per admetre també les dades necessàries per a la confecció de les estadístiques oficials.

9. Vegeu Teresa Freixes Sanjuán, «Obtención y utilización de datos personales automatizados», a *Jornadas sobre el derecho español de la protección de datos personales*, Agencia de Protección de Datos, Madrid, 1996, pàgs. 171 a 173.

La disposició final primera de la Llei va ordenar l'*actualització del Reglament* de població i demarcació territorial de les entitats locals de 1986, citat anteriorment, en el termini de sis mesos. L'incompliment d'aquest termini per part del Govern (que va canviar al maig de 1996, quan ja estava en marxa l'última renovació padronal que imposa la Llei i que ja estava prevista amb anterioritat) va provocar la no recollida per part dels ajuntaments de les dades previstes al nou Reglament amb caràcter voluntari (telèfon i representants), ja mencionades anteriorment, amb la qual cosa el seu possible afegiment posterior necessitarà un esforç suplementari per part dels ciutadans i les administracions. Tampoc no s'han pogut respectar algunes disposicions transitòries del nou Reglament previstes específicament per a la renovació padronal de 1996, com la indicació de no realitzar exposició pública de les seves dades, exposició que va tenir lloc en aplicació de

la normativa anterior (article 74.4 del Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals de 1986), en contra de l'objectiu de la nova Llei de preservar la confidencialitat de les dades.

Finalment, cal recordar el caràcter *bàsic* de la LBRL, el qual significa la inaplicabilitat dels articles 38 a 41 de la Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya en tot allò que resulti contrari al nou text de la Llei estatal. De tota manera, la Llei catalana es limitava, en bona part, a reproduir la LBRL, de manera que la normativa pròpiament autonòmica afectada és més aviat escassa. En aquest punt, els grups parlamentaris basc, català i canari al Congrés i al Senat, i la senadora De Boneta, d'Eusko Alkartasuna, van presentar diverses esmenes de remissió a la legislació autonòmica, que no van incorporar-se al text final de la Llei.

Jordi Freixes

### Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista (BOE de 17 de gener de 1996).

La tan esperada llei del comerç va arribar finalment a les acaballes de l'anterior legislatura, després de dos anys i mig de tramitació parlamentària d'una proposició de llei del Grup Parlamentari Català, que va ser consensuada principalment amb el Grup Socialista i recolzada, en diferents graus, per la pràctica totalitat dels membres de les Corts Generals.

Aquesta Llei tracta d'una manera global la problemàtica del comerç interior, i en regula tant els aspectes civils i mercantils (que s'emmarquen dins de la

legislació civil i mercantil, i per tant són competència exclusiva de l'Estat) com els aspectes administratius (que s'emmarquen dins la matèria «comerç interior», en la qual diverses comunitats autònomes tenen competència legislativa). Si a això afegim que alguns dels seus preceptes es dicten en funció de diverses competències bàsiques de l'Estat, com són la planificació econòmica, la igualtat en l'exercici dels drets i el règim jurídic de les administracions públiques, el resultat és la utilització d'una tècnica de «formatge gruyère»

re»,<sup>1</sup> amb la qual una part de la Llei és d'aplicació preferent a tot el territori de l'Estat (en exercici de competències exclusives o bàsiques) i una altra part és d'aplicació supletòria, concretant-se en la disposició final única el fonament competencial de cada precepte de la Llei.<sup>2</sup> Davant de la possible vulneració de l'àmbit competencial de diverses comunitats autònomes, denunciada pel Partit Nacionalista Basc durant la tramitació parlamentària, el Govern de Navarra ha presentat un recurs d'inconstitucionalitat contra diversos preceptes de la Llei, que ha estat admès a tràmit pel Tribunal Constitucional (BOE de 26 d'abril de 1996).

També mereix ser objecte de comentari des del punt de vista del règim de descentralització política l'«atribució» de competències que realitza aquesta Llei en favor de les comunitats autònomes. Diversos preceptes de la Llei afirmen la competència de les comunitats autònomes en diverses matèries, la qual cosa no provoca problemes quan es tracta de funcions executives (com la concessió d'una segona llicència per als grans establiments, l'autorització i la inscripció en un registre dels comerciants que facin vendes «especials» —a distància,

ambulants, automàtiques i en pública subhasta—, l'homologació de les màquines de venda automàtica o la imposició de sancions als infractors d'aquesta Llei), ja que amb l'aprovació de la Llei orgànica 2/1996<sup>3</sup> totes les comunitats autònomes tenen competència executiva en matèria de comerç interior. Ara bé, quan només vuit comunitats autònomes tenen competència legislativa sobre el comerç interior, altres articles de la Llei afirmen la competència autonòmica en funcions legislatives (com la definició normativa de *gran* establiment comercial o la fixació del termini màxim de lliurament dels obsequis que acompanyen, automàticament o per sorteig, els productes venuts), sense referir-se únicament a «les comunitats autònomes competents», com fa, en canvi, quan els atribueix la determinació dels períodes de rebaixes. En canvi, crida l'atenció que per a una funció executiva (com és la creació de comissions territorials d'equipaments comercials, perquè només afecta l'organització de l'administració actuant) sí que es faci aquesta al·lusió a «[l]es comunitats autònomes amb competència en la matèria», en un precepte que, a més,<sup>4</sup> és declarat supletori per la disposició final

1. Així és com, de manera gràfica, l'ha definit Alberto Bercovitz, «Ante el Proyecto de ley de Ordenación del Comercio», *Expansión*, 7 de novembre de 1995, pàg. 46. En la mateixa línia humorística, Jesús Alonso Dávila, «La Ley de Comercio. Sus características fundamentales», *La Ley*, 20 de febrer de 1996, pàg. 3, ha proposat de fer versions policromes de la Llei, variant de color en funció del seu tipus de fonament competencial. El *Compendio normativo del comercio minorista*, editat l'any 1996 per la Direcció General de Comerç i Consum de la Comunitat de Madrid, resol aquest problema identificant, en notes a peu de pàgina, cada un dels preceptes que són d'aplicació general per suposar l'exercici de competències exclusives o bàsiques. Encara que aquesta tècnica «gruyère» no és cap novetat, hem considerat interessant destacar la reacció de la doctrina a la seva utilització en aquesta Llei.

2. Manuel Rebollo Puig, a l'obra col·lectiva *Comentarios a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista y a la Ley orgànica complementaria*, Civitas, Madrid, 1997, pàg. 612 a 619, considera que el Tribunal Constitucional hauria de revisar algunes de les qualificacions que fa aquesta Disposició.

3. Vegeu el comentari de la Llei orgànica en aquest número de la *Revista*.

4. Igual que l'atribució a les comunitats autònomes de l'homologació de les màquines de venda automàtica.

única de la Llei. Com que una llei ordinària no és un instrument apte per realitzar transferències de competències,<sup>5</sup> només es pot salvar la constitucionalitat de la Llei si les diverses comunitats autònomes sense competències legislatives en matèria de comerç tenen altres títols competencials en els quals recolzar cada una de les facultats que els reconeix la Llei.<sup>6</sup> De tota manera, possiblement la solució jurisprudencial passi per considerar que quan el text de la Llei parla de les comunitats autònomes es refereix només a «les comunitats autònomes competents»,<sup>7</sup> encara que no totes les vegades faci aquesta precisió, tenint en compte, a més, que si el legislador hagués considerat que alguns d'aquests preceptes atribuïen competències a les comunitats autònomes, els hauria passat a la llei orgànica complementària, com va fer amb el tema dels horaris. I si comunitats autònomes sense competències estatutàries suficients en aquestes matèries, les regulen com si aquesta Llei els hagués atribuït la competència, pot passar el mateix que ha succeït amb les comunitats autònomes que van regular els horaris comercials considerant que el Decret llei 22/1993 els autoritzava a fer-ho (vegeu, per exemple, la Sen-

tència de 6 de juliol de 1995 de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de la Rioja,<sup>8</sup> que anul·la per incompetència el Dret riojà, d'horaris, com anticipava el meu comentari al Decret llei 22/1993 en el núm. 18 d'aquesta *Revista*).

A part d'aquesta confusió en el que fa referència a la distribució competencial, un dels elements més destacables de la Llei és l'exigència d'una *licència*, afegida a la municipal, per a l'obertura de grans establiments comercials. La necessitat d'aquesta llicència, que ja es preveia en alguna legislació autonòmica, com la catalana (declarada constitucional en aquest punt per la Sentència 227/1993, FJ 5, del Tribunal Constitucional), és declarada norma bàsica en funció de la planificació econòmica de l'Estat, de manera que tenim un altre exemple (com els dels horaris) de matèria en la qual poden confluïr una competència bàsica estatal i una competència exclusiva autonòmica, i en diferents moments històrics és un o altre parlament qui la regula. Aquesta llicència és atorgada per les administracions de les comunitats autònomes (tal com estableix l'article 6.1 de la Llei i repeteix el superflu article 7), amb dictamen pre-

5. Excepte si s'aprovés com a llei marc de l'article 150.1 de la Constitució, fixant directrius a seguir pels legisladors autonòmics i establint quin control realitzaran les Corts Generals sobre les normes que dictin aquells.

Considerant que no és necessari l'establiment de l'esmentat control ni que les Corts facin una declaració formal sobre la seva naturalesa de llei marc, Ángel Carrasco Perera, «El TSJ de Castilla-La Mancha anula el decreto de horarios. Crítica de la sentencia y constitución del título competencial», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 22, 1997, pàg. 25-26, afirma que diversos preceptes de la Llei 7/1996 són enquadraables dintre de l'article 150.1 de la Constitució.

6. En el mateix sentit, vegeu Ángel Carrasco Perera, «Ley de Ordenación del Comercio Minorista. Juicio crítico de una reforma», *Distribución y Consumo*, núm. 27, 1996, pàg. 44.

7. En el mateix sentit, Coopers & Lybrand, *El comercio español y su Ley: Una trilogía para la libertad comercial*, volum I (*La estructura comercial y su Ley*), Instituto de Estudios del Libre Comercio, Madrid, 1996, pàg. 53 a 59, encara que en aquest estudi s'analitzen conjuntament la Llei ordinària 7/1996 i la Llei orgànica 2/1996 i no es fa cap matisació en relació amb aquesta última.

8. Publicada a *Actualidad Administrativa-Tribunales Superiores de Justicia*, núm. 1 bis, gener de 1996.

ceptiu —però no vinculant— del Tribunal de Defensa de la Competència.<sup>9</sup>

A més del polèmic tema de les grans superfícies (que ha tornat a ser regulat a Catalunya per la Llei 1/1997, d'equipaments comercials, de 24 de març), es tracten a la Llei, amb diferents graus d'aplicabilitat (com hem dit), diverses qües-

tions relatives al comerç, com són les ofertes, els preus, els pagaments als proveïdors, les activitats de promoció de vendes, les vendes especials, i les infraccions i sancions corresponents, la regulació substantiva de les quals no és objecte d'aquest comentari.

Jordi Freixes

### Reial decret llei 11/1996, de 17 de juny, d'ampliació del servei farmacèutic a la població (BOE núm. 147, de 18 de juny de 1996).

L'adopció del Decret llei sobre l'ampliació del servei farmacèutic a la població s'ha d'interpretar en el sentit d'adoptar unes bases mínimes amb vigència cap a les futures regulacions que puguin adoptar les comunitats autònomes sobre ordenació farmacèutica. Una de les particularitats d'aquest Decret llei rau en el fet que es respecta escrupolosament la normativa que ha adoptat la Generalitat en aquesta matèria d'acord amb l'art. 9.19 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Aquest Reial decret llei marca un punt decisiu en el desplegament normatiu per part de l'Estat de la matèria d'ordenació farmacèutica. Tradicionalment aquesta matèria estava presidida per la base XVI de la Llei de 25 de novembre de 1944, de bases de la sanitat nacional, la qual va possibilitar l'adopció de limitacions per a l'establiment d'oficines de farmàcia en funció del nombre d'habitants i distàncies entre establiments. Aquesta base va ser desplegada per diverses normes reglamentàries entre les quals destaca el Reial decret 909/1978, de 14 d'abril, i diverses ordres complementàries. Aquesta norma que té caràc-

ter preconstitucional ha estat la principal norma de caràcter estatal que regulava aquesta matèria fins que no s'ha adoptat aquest Decret llei.

L'entrada en vigor de la Constitució i dels estatuts d'autonomia va representar grans canvis qualitius en matèria d'ordenació farmacèutica. Concretament en el nostre cas, d'una banda l'art. 149.1.16 CE estableix la competència exclusiva de l'Estat en matèria de bases i coordinació general de la sanitat i, d'altra banda, l'art. 9.19 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'ordenació farmacèutica, sens perjudici del que disposa l'article esmentat de la Constitució. En aquest context s'ha de tenir en compte que la STC 83/1984, de 24 de juliol, va declarar parcialment inconstitucional la base XVI esmentada de la Llei de bases de la sanitat nacional, i va establir com a principal doctrina que la regulació de l'establiment d'oficines de farmàcia es realitzés mitjançant una llei d'acord amb l'art. 36 CE. Malgrat aquesta doctrina del Tribunal Constitucional, l'Estat no va adoptar cap norma nova que

9. Rebollo, *cit.*, pàg. 617, discuteix el caràcter bàsic de l'exigència tant de la llicència especial per als grans establiments comercials com del dictamen del Tribunal de Defensa de la Competència.

incidís directament en matèria d'ordenació farmacèutica, llevat, i molt de passada, en l'art. 103 de la Llei general de sanitat (Llei 14/1986, de 26 d'abril) i en la Llei del medicament, que establia la competència estatal per definir les condicions bàsiques de les oficines de farmàcia. En definitiva, la norma bàsica de l'Estat en matèria d'ordenació farmacèutica continuava essent el Reial decret 909/1978, de 14 d'abril.

D'altra banda, la Generalitat, tot aplicant l'art. 9.19 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, va adoptar la Llei 31/1991, de 13 de desembre, d'ordenació farmacèutica, que regulava exhaustivament l'atenció farmacèutica, les oficines de farmàcia i el seu règim d'autorització, trasllats i transmissió, com també els serveis farmacèutics del sector sanitari, el règim d'incompatibilitats en l'exercici professional del farmacèutic i el règim sancionador per incompliment de la normativa en matèria d'ordenació farmacèutica.

En definitiva, el règim jurídic de l'ordenació farmacèutica es caracteritza per ser, en el fons, una competència compartida en la qual l'Estat pot adoptar les bases sobre aquesta matèria (art. 149.1.16 CE). És en aquest context on cal situar el Reial decret llei 11/1996, de 17 de juny, el qual es pot caracteritzar com una disposició de mínims que respecta íntegrament el contingut de la Llei catalana 31/1991, d'ordenació farmacèutica de Catalunya.

Aquest Reial decret llei sobre ampliació del servei farmacèutic a la població representa l'adopció de mesures d'ordenació, flexibilització i millora de les oficines de farmàcia, tendents a flexibilitzar l'obertura de farmàcia i garantir l'assistència farmacèutica en tots els nuclis de població. Cal recordar que aquest Decret llei va sorgir de la polèmi-

ca sobre l'obertura fora dels horaris oficials de les oficines de farmàcia a la Comunitat Autònoma valenciana i que es va estendre a d'altres parts del territori estatal.

El Reial decret llei adopta principalment quatre normes:

a) L'adopció del límit màxim d'oficines de farmàcia en zones urbanes que es correspon amb el mòdul de 2.800 habitants per oficina de farmàcia. De tota manera, l'art. 1.3 del Reial decret llei permet que les comunitats autònomes puguin establir mòduls de població superiors fins als 4.000 habitants per oficina de farmàcia, i es pot establir una nova farmàcia per fracció superior als 2.000 habitants. Aquesta excepció és precisament el criteri general de planificació d'oficines de farmàcia per a zones urbanes establert a l'art. 6.2 de la Llei catalana d'ordenació farmacèutica de Catalunya.

b) L'establiment de principis generals sobre els expedients d'autorització d'obertura d'oficines de farmàcia que, en línies generals, estableixen que la seva tramitació correspon a les comunitats autònomes, les quals podran iniciar aquests expedients d'ofici. Aquests principis generals es corresponen amb les idees generals de l'art. 7 de la Llei catalana d'ordenació farmacèutica de Catalunya.

c) L'exigència de la presència del farmacèutic per dispensar medicaments al públic establerta a l'art. 3 del Reial decret llei 11/1996 es pot considerar una novetat a nivell estatal, encara que aquesta exigència ja era prevista a l'art. 4 de la Llei catalana d'ordenació farmacèutica.

d) Finalment, s'adopten normes noves en matèria de règim de jornada i horari d'obertura de les oficines de farmà-

cia, que es pot considerar com la disposició més innovadora i veritable eix d'aquest Decret llei.

En principi, l'art. 4 del Reial decret llei 11/1996 permet que les comunitats autònomes adoptin les normes reguladores d'aquest règim, encara que aquestes disposicions, i aquí rau la principal novetat, tindran caràcter de mínims i, en conseqüència, es permet el funcionament de les oficines de farmàcia fora dels horaris oficials assenyalats. Cal destacar que aquesta norma bàsica deixa de tenir caràcter de mínim comú normatiu per a les comunitats autònomes, per tenir un caràcter harmonitzador i uniformador de normatives i maximalista en la regulació del contingut de l'horari d'obertura. En el fons, encara que la normativa permet que les comunitats autònomes fixin l'horari oficial d'obertura que vulguin, aquesta mateixa normativa té caràcter virtual en actuar com a mínim que pot ser superat en qualsevol moment.

Aquesta novetat ha fet que la Generalitat modifiqui la seva normativa sobre el règim de jornada i horari d'obertura de les oficines de farmàcia. En

principi, els torns de guàrdia, vacances i horaris d'atenció al públic de les oficines de farmàcia són fixats pels col·legis de farmacèutics de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona en virtut de la delegació de competències realitzada pel conseller del Departament de Sanitat i Seguretat Social (Decret 12/1992, de 20 de gener, i Ordre de 23 de gener de 1992 —DOGC de 31 de gener de 1992—). No obstant això, l'art. 4.2 del Reial decret llei 11/1996 ha implicat l'adopció del Decret 321/1996, d'1 d'octubre, sobre horaris d'atenció al públic, serveis d'urgència, vacances i tancament temporal voluntari de les oficines de farmàcia. Aquest Decret suposa la regulació, amb caràcter general, del règim de jornada i horari de les oficines de farmàcia. Entre les seves disposicions podem destacar la possibilitat de realitzar horaris superiors a l'ordinari (art. 8) i l'exigència de la presència continuada d'un farmacèutic col·legiat durant l'horari d'obertura (art. 10), els continguts de les quals es corresponen amb el que fixa el Reial decret llei sobre l'ampliació del servei farmacèutic a la població.

Juan Carlos Gavara



## 1.2. ADMINISTRACIÓ DE L'ESTAT

A cura de Joan Manuel Trayter

### Disposicions diverses

*Reial decret 2028/1995*, de 22 de desembre, pel qual s'estableixen les condicions d'accés al finançament qualificat estatal d'habitatges de protecció oficial promogudes per cooperatives d'habitatges i comunitats d'habitatges a l'empara dels plans estatals d'habitatge (BOE núm. 14, de 16 de gener de 1996).

*Reial decret 2000/1995*, de 7 de desembre, pel qual es modifica el Reial decret 767/1993, de 21 de maig, que regula l'avaluació, l'autorització, el registre i les condicions de dispensació d'especialitats farmacèutiques i d'altres medicaments d'ús humà fabricats industrialment (BOE núm. 11, de 12 de gener de 1996).

Aquest Reial decret adequa la legislació vigent a directives comunitàries recents sobre comercialització de medicaments d'alta tecnologia i, en particular, els obtinguts per biotecnologia.

*Reial decret 2071/1995*, de 22 de desembre, pel qual s'estableixen els criteris de qualitat en radiodiagnòstic (BOE núm. 20, de 23 de gener de 1996).

El present Reial decret es dicta amb caràcter de norma bàsica sanitària i estableix els procediments necessaris per tal que es doni compliment a la normativa vigent sobre la protecció radiològica de totes les persones implicades

en l'ús de les instal·lacions de radiodiagnòstic.

*Reial decret 1949/1995*, d'1 de desembre, pel qual es modifica el Reial decret 1086/1989, de 28 d'agost, sobre retribucions del professorat universitari (BOE núm. 16, de 18 de gener de 1996).

*Reial decret 80/1996*, de 26 de gener, pel qual es modifica el Reglament de l'impost sobre el valor afegit, aprovat pel Reial decret 1624/1992, de 29 de desembre, i el Reial decret 2402/1985, de 18 de desembre, pel qual es regula el deure d'expedir i entregar factura que afecti els empresaris i professionals (BOE núm. 27, de 31 de gener de 1996).

Amb la present norma, es desenvolupen reglamentàriament les recents modificacions legislatives que han afectat l'IVA. Entre altres aspectes, s'ha modificat el procediment sobre el reemborsament de l'impost als viatgers residents a països tercers.

*Reial decret 2064/1995*, de 22 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament general sobre cotització i liquidació d'altres drets de la Seguretat Social (BOE núm. 22, de 25 de gener de 1996).

Es pretén incorporar en un text únic les normes preexistents sobre cotització

en els diversos règims del sistema de la Seguretat Social i sobre la fixació dels deutes de la resta dels seus recursos.

*Reial decret 43/1996*, de 19 de gener, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments de regulació d'ocupació i d'actuació administrativa en matèria de trasllats col·lectius (BOE núm. 44, de 20 de febrer de 1996).

El present Reglament actualitza el procediment administratiu i, a la vegada, estableix una ordenació expressiva dels diferents supòsits que es puguin donar en el desenvolupament de les relacions laborals en les quals la sortida sigui la regulació de l'ocupació.

*Reial decret 155/1996*, de 2 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament d'execució de la Llei orgànica d'estrangeria 7/1985 (BOE núm. 47, de 23 de febrer de 1996).

A més de dotar el Reglament d'una estructura més coherent, s'introdueixen novetats substancials. Així, es refereixen els drets i les llibertats dels estrangers, es crea l'Estatut del resident permanent i s'estableix una nova regulació del permís de treball. S'estableix un nou sistema de visats, de control d'entrada d'estrangers i de permisos de residència, i es crea un sol document unificat per a tots els estrangers residents. Finalment, s'ha regulat un nou procediment sancionador.

*Reial decret 208/1996*, de 9 de febrer, pel qual es regulen els serveis d'informació administrativa i atenció al ciutadà (BOE núm. 55, de 4 de març de 1996).

Es regulen les funcions d'informació administrativa i d'atenció al ciutadà, tot distingint els tipus d'informació que s'han d'oferir en funció del contingut i dels destinataris.

D'altra banda, també es perfila l'organització de la informació administrativa, en la qual s'integren les diferents unitats d'informació administrativa, oficines d'informació i atenció al ciutadà i òrgans col·legiats que, des dels seus respectius àmbits de competència, han de servir com a instrument d'apropament al ciutadà.

Per últim, en el capítol III es configura, amb caràcter comú per a tota l'Administració de l'Estat, el Llibre de queixes i suggeriments, com l'instrument més adequat per recollir i tramitar tots els que els ciutadans desitgin formular, quan considerin que han estat objecte de qualsevol tipus de desatenció o d'irregularitat o quan pensin que es pot millorar qualsevol d'aquests aspectes.

*Reial decret 145/1996*, de 2 de febrer, pel qual es modifica i dona nova redacció al Reglament d'espectacles taurins (BOE núm. 54, de 2 de març de 1996).

*Reial decret 249/1996*, de 16 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament orgànic dels cossos d'oficials, auxiliars i agents al servei de l'Administració de justícia (BOE núm. 53, d'1 de març de 1996).

*Reial decret 390/1996*, d'1 de març, de desplegament parcial de la Llei 13/1995, de 18 de maig, de contractes de les administracions públiques (BOE núm. 70, de 21 de març de 1996).

Regula amb caràcter reglamentari una sèrie d'aspectes, com ara l'acreditació de capacitat d'empreses no espanyoles i el procediment per a la resolució dels contractes.

D'altra banda, s'aclareixen determinats preceptes de la nova Llei de contractes públics: els relatius a la inscrip-

ció de les empreses al Registre mercantil i l'aplicació d'índexs o fórmules de revisió de preus.

També s'adeqüen les normes reglamentàries que regulaven aspectes modificats ara per la Llei. Es tracta, entre d'altres, dels supòsits de prohibició de contractar i de la manera de valorar-los, i del compliment d'obligacions tributàries o de Seguretat Social.

*Reial decret 297/1996*, de 23 de febrer sobre inscripció al Registre de la propietat dels contractes d'arrendaments urbans (BOE núm. 64, de 14 de març de 1996).

*Reial decret 299/1996*, de 28 de febrer, d'ordenació de les accions dirigides a la compensació de desigualtats en educació (BOE núm. 62, de 12 de març de 1996).

És una norma d'aplicació a l'àmbit de gestió estatal, que reforça les mesures ordinàries i en crea d'extraordinàries per tal de prevenir i compensar les desigualtats en l'educació derivades de factors socials, econòmics, culturals, geogràfics, ètnics o de qualsevol altre tipus.

*Reial decret 261/1996*, de 16 de febrer, sobre la protecció de les aigües contra la contaminació produïda pels nitrats procedents de fonts agràries (BOE núm. 61, d'11 de març de 1996).

*Reial decret 509/1996*, de 15 de març, de desplegament del Reial decret llei 11/1995, de 28 de desembre, pel qual s'estableixen les normes aplicables al tractament de les aigües residuals urbanes (BOE núm. 77, de 29 de març de 1996).

*Reial decret 391/1996*, d'1 de març, pel qual s'aprova el Reglament de procediment de les reclamacions econòmicoadministratives (BOE núm. 72, de 23 de març de 1996).

El present Reglament pretén adequar la reclamació econòmicoadministrativa a les modificacions que han tingut lloc des de 1981, vigent fins ara. Tot mantenint l'estructura, s'introdueixen nombroses modificacions tendents a corregir defectes de tècnica legislativa i a donar solucions a problemes pràctics actuals.

Hi destaquen un conjunt d'innovacions, les quals tenen per finalitat adaptar el procediment a la situació jurídica i econòmica de cada recurrent, i reforçar-ne les garanties bo i agilitant i flexibilitzant el procediment. En aquest sentit, s'ha tractat l'àmbit de la legitimació, determinats mecanismes procedimentals, el sistema de suspensió de l'execució d'actes objecte de recurs i l'àmbit dels procediments reiteratius.

*Reial decret 412/1996*, d'1 de març, pel qual s'estableixen els protocols obligatoris d'estudi dels donants i usuaris relacionats amb les tècniques de reproducció humana assistida i es regula la creació i l'organització del Registre nacional de donants de gàmetes i preembrions amb finalitats de reproducció humana (BOE núm. 72, de 23 de març de 1996).

*Reial decret 424/1996*, d'1 de març, pel qual es regulen els productes sanitaris (BOE núm. 99, de 24 d'abril de 1996).

Desplega la Llei general de la sanitat i la Llei del medicament, establint les condicions que han de tenir els productes sanitaris i els seus accessoris, per tal que puguin entrar en servei i puguin ser utilitzats. També es determinen les condicions pel que fa a la seva utilització en investigacions clíniques.

*Reial decret 692/1996*, de 26 d'abril, sobre el règim jurídic dels establiments

financers de crèdit (BOE núm. 126, de 24 de maig de 1996).

*Real decret* 690/1996, de 26 d'abril, pel qual s'estableixen les circumstàncies d'execució de les penes de treball en benefici de la comunitat i arrest de cap de setmana (BOE núm. 120, de 17 de maig de 1996).

El nou Codi penal introdueix en el nostre sistema les penes d'arrest de cap de setmana i la de treballs en benefici de la comunitat. La primera és una pena privativa de llibertat, mentre que la segona és una pena privativa de drets i amb caràcter de pena substitutòria de la d'arrest de cap de setmana.

*Instrument*, fet públic el 6 de maig de 1996, de ratificació de l'Acord relatiu a l'aplicació entre estats membres de les comunitats europees del Conveni sobre trasllat de persones condemnades, fet a Brussel·les el 25 de maig de 1987 (BOE núm. 132, de 31 de maig de 1996).

### Traspassos

*Real decret* 2075/1995, de 22 de desembre, sobre traspàs de funcions de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Catalunya, en matèria d'agricultura. Es tracta del traspàs a la Generalitat dels mitjans personals i de pressupost, necessaris per a les actuacions relatives a la intervenció i regulació de mercats (BOE de 26 de gener de 1996, pàg. 2539).

*Real decret* 96/1996, de 26 de gener, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma d'Aragó en matèria d'universitats (BOE de 21 de febrer de 1996, pàg. 6351).

*Real decret* 88/1996, de 26 de gener, sobre ampliació de mitjans personals adscrits a serveis de l'Estat traspassats a

la Comunitat Autònoma de Galícia en matèria de transports terrestres (BOE de 28 de febrer de 1996, pàg. 7694).

*Real decret* 90/1996, de 26 de gener, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Galícia en matèria d'instal·lacions radioactives de segona i tercera categoria (BOE de 28 de febrer de 1996, pàg. 7697).

*Real decret* 91/1996, de 26 de gener, sobre ampliació de mitjans personals adscrits a serveis de l'Estat traspassats a la Comunitat Autònoma de Galícia en matèria de protecció a la dona (BOE de 28 de febrer de 1996, pàg. 7699).

*Real decret* 99/1996, de 26 de gener, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a les Illes Balears en matèria de cooperatives, qualificació i registre administratiu de Societats Anònimes laborals i programes de suport al treball (BOE de 29 de febrer de 1996, pàg. 7921).

*Real decret* 211/1996, de 9 de febrer, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma de La Rioja en matèria de fires internacionals (BOE de 29 de febrer de 1996, pàg. 7941).

*Real decret* 319/1996, de 23 de febrer, sobre ampliació de mitjans adscrits a serveis de l'Estat traspassats a la Comunitat Autònoma de Madrid en matèria de desenvolupament rural (BOE de 15 de març de 1996, pàg. 10318).

*Real decret* 320/1996, de 23 de febrer, sobre traspàs de serveis i funcions de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Madrid en matèria de defensa contra frauds i qualitat agroalimentària (BOE de 15 de març de 1996, pàg. 10321).

*Reial decret* 409/1996, d'1 de març, sobre ampliació dels serveis traspassats per l'Estat a la Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria de provisions de mitjans materials i econòmics per al funcionament de l'Administració de Justícia (BOE de 10 d'abril de 1996, pàg. 13137).

*Reial decret* 441/1996, d'1 de març, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria de mitjans personals al servei de l'Administració de Justícia (BOE de 10 d'abril de 1996, pàg. 13139, rect. BOE de 7 de maig de 1996, pàg. 15773).

#### Acords o convenis

*Resolució* de 10 de novembre de 1995, mitjançant la qual es dona publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Assumptes Socials i la Comunitat Autònoma de Catalunya pel que fa a la realització de programes del Pla Gerontològic (BOE de 15 de febrer de 1996, pàg. 5605).

*Resolució* de 13 de novembre de 1995, mitjançant la qual es dona publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Obres Públiques, Transports i Medi Ambient i la Generalitat de Catalunya per tal de dur a terme les actuacions de rehabilitació del centre històric de Lleida (BOE de 9 de gener de 1996, pàg. 551).

*Resolució* de 13 de novembre de 1995, mitjançant la qual es dona publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Obres Públiques, Transports i Medi Ambient, la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Manresa per tal de finançar les actuacions de rehabilitació del nucli antic de Manresa (BOE de 10 de gener de 1996, pàg. 634).

*Resolució* de 17 de novembre de 1995, mitjançant la qual es dona publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri de Justícia i Interior i la Generalitat de Catalunya sobre la formació i perfeccionament de funcionaris de cossos al servei de l'Administració de justícia (BOE de 5 de gener de 1996, pàg. 355).

*Resolució* de 4 de desembre de 1995, mitjançant la qual es dona publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Obres Públiques, Transports i Medi Ambient i la Generalitat de Catalunya per tal de dur a terme la remodelació i ampliació del barri de Sant Cosme del Prat de Llobregat (BOE de 6 de gener de 1996, pàg. 458).

*Resolució* de 5 de desembre de 1995, mitjançant la qual es dona publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Obres Públiques, Transports i Medi Ambient i la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona per tal de remodelar i ampliar la barriada «Viviendas del Gobernador», de Barcelona (BOE de 10 de gener de 1996, pàg. 636).

*Resolució* de 13 de desembre de 1995, mitjançant la qual es dona publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació i les comunitats autònomes d'Aragó, Catalunya, Múrcia i València en matèria de projectes de plantes de viver de diverses espècies agrícoles (BOE de 29 de març de 1996, pàg. 12183).

*Resolució* de 13 de desembre de 1995, mitjançant la qual es dona publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació i les comunitats autònomes d'Andalusia, Aragó, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Catalunya, Extremadura, Galícia, la Rioja, Madrid, Principat d'Astúries i València

en matèria d'assajos de valor agronòmic de varietats de diverses espècies agrícoles (BOE de 3 d'abril de 1996, pàg. 12570).

*Resolució* de 13 de desembre de 1995, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació i les comunitats autònomes d'Andalusia, Aragó, Catalunya i València en matèria de pre i postcontrol de llavors de diverses espècies agrícoles (BOE de 3 d'abril de 1996, pàg. 12583).

*Resolució* de 21 de desembre de 1995, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri de Sanitat i Consum i la Generalitat de Catalunya en matèria de farmacovigilància (BOE de 16 de gener de 1996, pàg. 1210).

*Resolució* de 28 de desembre de 1995, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri de Sanitat i Consum i la Comunitat Autònoma de Catalunya pel que fa al desenvolupament d'activitats de prevenció de la SIDA dirigides a la implantació de programes d'intercanvi de xeringues en usuaris de drogues per via parenteral (BOE de 18 de gener de 1996, pàg. 1660).

*Resolució* de 15 de gener de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre l'Institut Nacional d'Estadística i la Comunitat Autònoma de Catalunya per tal de realitzar estadístiques del moviment natural de la població i defunció segons la causa de mort (BOE de 14 de febrer 1996, pàg. 5312).

*Resolució* de 23 de gener de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre l'Institut de la Jo-

ventut i la Comunitat Autònoma de Catalunya per tal de dur a terme la implantació de diferents actuacions en matèria de joventut perquè es desenvolupin en l'àmbit local, especialment les relacionades amb l'aplicació dels plans integrals de joventut (BOE de 12 de febrer de 1996, pàg. 4970).

*Resolució* de 5 de febrer de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre l'INSERSO i la Generalitat de Catalunya sobre coordinació de gestió de pensions no contributives de la Seguretat Social i prestacions derivades de LISMI (BOE núm. 29, de 2 de febrer de 1996, pàg. 8030).

*Resolució* de 21 de febrer de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri de Cultura i la Generalitat de Catalunya de modificació del traspàs de gestió d'arxius de titularitat estatal (BOE de 13 de març de 1996, pàg. 10112).

*Resolució* de 29 de febrer de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació i la Generalitat de Catalunya per al desenvolupament del Programa de Xarxa comptable agrària nacional (BOE de 9 de març de 1996, pàg. 9703).

*Resolució* de 6 de març de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació i la Generalitat de Catalunya per tal d'encomanar la gestió de les actuacions d'intervenció i regulació de mercats (BOE núm. 21, de 24 de gener de 1996, pàg. 10978).

*Resolució* de 12 de març de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'O-

bres Públiques, Transports i Medi Ambient i la Generalitat de Catalunya pel que fa al finançament de les actuacions del Pla de sanejament de Catalunya, el qual desenvolupa el Pla nacional de sanejament i depuració d'aigües residuals urbanes (BOE 16 de abril de 1996, pàg. 13827).

*Resolució* de 12 de març de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Obres Públiques, Transports i Medi Ambient, la Generalitat de Catalunya i l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics, i Tractament de Residus, en relació amb l'estació depuradora d'aigües residuals del Prat de Llobregat (BOE de 17 d'abril de 1996, pàg. 14019).

*Resolució* de 14 de març de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Obres Públiques, Transports i Medi Ambient i la Generalitat de Catalunya per tal de dur a terme actuacions del Pla nacional de residus perillosos (BOE de 13 d'abril de 1996, pàg. 13684).

*Resolució* de 14 de març de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Obres Públiques, Transports i Medi Ambient i la Generalitat de Catalunya sobre actuacions de descontaminació de sòls del Pla nacional de recuperació de sòls contaminats (BOE de 25 d'abril de 1996, pàg. 14884).

*Resolució* de 18 de març de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre l'Institut Nacional d'Estadística i l'Institut d'Estadística de Catalunya per tal de dur a terme l'enquesta de finançament i despeses de l'ensenyament privat (BOE de 9 d'abril de 1996, pàg. 13063).

*Resolució* de 18 de març de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Economia i Hisenda i la Generalitat de Catalunya per a la comercialització per part de l'Institut Cartogràfic de Catalunya de cartografia cadastral produïda per la Direcció General del Centre de Gestió Cadastral i Cooperació Tributària (BOE de 10 d'abril de 1996, pàg. 13205).

*Resolució* de 22 de març de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'administracions públiques i la Generalitat de Catalunya per al desenvolupament de plans de formació contínua en les Administracions públiques acollits en l'Acord de 21 de març de 1995 (BOE d'1 d'abril, pàg. 12344).

*Resolució* de 8 d'abril de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Obres Públiques, Transport i Medi Ambient i la Comunitat Autònoma de Catalunya sobre actuacions protegibles en matèria d'habitatge i sòl (Pla 1996-1999) (BOE de 10 de maig de 1996, pàg. 16455).

*Resolució* de 9 d'abril de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Economia i Hisenda i la Generalitat de Catalunya pel que fa a la recollida d'informació de liquidacions i pressupostos de les entitats locals (BOE núm. 92, de 16 d'abril de 1996, pàg. 13812).

*Resolució* de 9 d'abril de 1996, mitjançant la qual es dóna publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Obres Públiques, Transports i Medi Ambient, la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona pel que fa a la remodelació de la barriada «Viviendas del Gobernador», de Barcelona (BOE de 2 de maig de 1996, pàg. 15506).

*Resolució* de 9 d'abril de 1996, mitjançant la qual es dona publicitat a l'acord subscrit entre el Ministeri d'Obres Públiques, Transports i Medi Ambient

i la Generalitat de Catalunya pel que fa a la remodelació del barri de Sant Cosme del Prat de Llobregat (BOE de 3 de maig de 1996, pàg. 15562).

# 1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## 1.3.1. SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Manuel Gerpe Landín

**Sentència 175/1995, de 5 de desembre (BOE de 12 de gener del 1996). Conflicte positiu de competència 845/1987, sobre convocatòria de beques per a alumnes estrangers d'estudis turístics i hotelers.**

*Ponent:*

Álvaro Rodríguez Bereijo

La Sentència resol el conflicte de competència plantejat pel Govern basc sobre la Resolució de la Secretaria General de Turisme de 3 de febrer de 1987 (BOE de 16 de febrer de 1987) per la qual s'anuncia una convocatòria de beques per a alumnes estrangers d'estudis turístics i hotelers per al curs acadèmic 1987/1988 i es dicten les normes per les quals haurà de regir-se el concurs. La convocatòria es realitzà per a estudiants estrangers de països amb els quals Espanya tingués subscrits convenis de cooperació turística que desitgessin cursar en territori espanyol els estudis de tècnics i activitats turístiques, hostaleria o cursos d'especialització impartits per l'Escola Oficial de Turisme.

La resolució d'aquest conflicte gira a l'entorn de l'anàlisi de dues qüestions centrals: *a)* S'haurà de delimitar davant de quin títol competencial ens trobem: educació (per tal com la convocatòria tracta d'alguna forma d'ajudes a l'alumnat) o turisme (com sosté el Govern basc); i *b)* Un cop solucionada la qüestió de quina de les dues competències concurrents és la prevalent, s'haurà de

determinar fins a quin punt les comunitats autònomes que posseeixen aquell títol competencial poden participar en l'execució i desenvolupament de tractats o convenis internacionals signats per Espanya, en els territoris de les comunitats respectives.

*a)* El Tribunal Constitucional haurà de delimitar, per tant, quin títol competencial és el que està en joc: si el de turisme, pel qual llavors el Govern basc posseiria la competència en exclusiva en virtut de l'article 10.36 del seu Estatut d'autonomia (i de l'art. 20.3 EAPB, que el faculta per executar els tractats i convenis signats per l'Estat en tot allò que afecti les matèries atribuïdes a la seva competència); o el d'educació, en virtut del qual la Resolució impugnada seria plenament constitucional perquè tindria el seu fonament en les competències de l'Estat en matèria d'educació i de relacions internacionals (149.1.3 CE).

El Tribunal Constitucional considera que el títol competencial objecte d'aquest conflicte és el de turisme i en cas el d'educació (com pretenia la representació processal de l'Estat) i es basa en els següents arguments: 1. En la gestió i convocatòria de les beques no inter-

venen entitats educatives sinó els organismes governamentals responsables de la política turística del país respectiu; i 2. El que es persegueix amb aquestes ajudes és fomentar i desenvolupar l'activitat turística mitjançant l'intercanvi de coneixements i experiències sobre la matèria i no pas garantir la igualtat d'oportunitats d'accés a l'educació.

b) Un cop delimitada quina és la competència objecte del conflicte, el Tribunal Constitucional fa palesa la concurrència de dos títols competencials en aquesta activitat subvencional de l'Estat: la competència sobre turisme del País Basc, acabada de delimitar, i les relacions internacionals que corresponen a l'Estat. S'haurà d'analitzar, per tant, la problemàtica de si les comunitats autònomes poden participar en el desenvolupament o execució, en el seu àmbit territorial, dels compromisos internacionals assumits per l'Estat (el Tribunal Constitucional vol deixar clar, d'entrada, que no s'està discutint en cap cas la competència de l'Estat per subscriure convenis de cooperació turística).

Reiterant el que ha estat una doctrina invariable del Tribunal (STC 80/1993 i 165/1994), argumenta que la dimensió externa d'un assumpte no pot servir per realitzar una interpretació expansiva de l'article 149.1.3 CE, que impedeixi qualsevol activitat de les comunitats autònomes que tinguin alguna incidència exterior. Així mateix, afegeix (citant la STC 13/1992, vegeu *Autonomies*, núm. 15, pàg. 204-206) que l'Estat està facultat per consignar subvencions als pressupostos generals fins allà on li permeti la competència genèrica que posseeixi, especificant-ne, fins i tot, el destí i regulant les condicions per a la seva concessió, tot i que sempre haurà de deixar un marge per a les comunitats autònomes

que vulguin concretar-ho més detalladament, si no és «*que la naturaleza de la medida haga imprescindible la gestión directa y centralizada para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector*»; el Tribunal Constitucional reconeix així competència a les comunitats autònomes en aquesta matèria. En tot cas, el que sí que podria haver fet l'Estat per tal de garantir aquesta participació, en la gestió i el desenvolupament interns de tractats o convenis signats per l'Estat, era fixar *ex ante*, a través de diferents tècniques de cooperació o fins i tot de cofinançament, vies de participació de les diferents comunitats autònomes amb competència sobre la matèria, sens perjudici del compliment de les obligacions internacionals prèviament assumides. Tasca, aquesta última, la de determinar quins han de ser aquests mecanismes, que, com apunta el mateix Tribunal, no li pertoca determinar.

Amb l'argumentació fins aquí exposada i sobre la base, com dèiem, d'una línia jurisprudencial constant (el cas presenta certa similitud amb el resolt per la STC 330/1993, vegeu *Autonomies*, núm. 18, pàg. 415-417), el Tribunal Constitucional estima el conflicte de competència presentat pel Govern basc, declara que la Resolució impugnada no ha respectat l'ordre constitucional i estatutari de competències i conclou que ni el fet que l'activitat que se subvenciona tingui un abast exterior al territori nacional, ni que sigui el resultat d'un conveni celebrat entre estats, són elements suficients per justificar la introducció d'una excepció a la regla general de la participació de les comunitats autònomes en activitats de naturalesa subvencional que afectin matèries sobre les quals posseeixin un títol competencial.

Finalment, una última qüestió que mereix comentari és el fonament jurídic 5, relatiu als efectes que haurà de produir la Sentència que ara es dicta. Així, i d'acord amb l'article 66 LOTC, tot i declarar la inconstitucionalitat de la Resolució impugnada, en garantia dels beneficiaris de les ajudes econòmiques que ja han estat atorgades i, per tal com es tracta d'un exercici econòmic ja tancat (recordem que les beques anaven a càrrec dels pressupostos generals de

l'Estat per a 1997), el Tribunal només es limita a declarar que la Resolució objecte del conflicte no respecta l'ordre constitucional i estatutari de competències, cosa que una vegada més posa de manifest els problemes en el desplegament d'eficàcia jurídica de les decisions del Tribunal Constitucional que comporten la declaració de nul·litat de preceptes pressupostàriament lligats a exercicis econòmics ja finalitzats.

Francesc Vallès

Sentència 16/1996, d'1 de febrer de 1996 (BOE de 2 de març de 1996). Recurs d'inconstitucionalitat 2.280/1990, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra determinats preceptes i partides pressupostàries de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat.

Ponent:

Álvaro Rodríguez Berlijo

Amb aquesta Sentència, el Tribunal Constitucional torna a plantejar-se la problemàtica que es deriva respecte de la territorialització de les transferències pressupostàries amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat i destinades a subvencions-foment<sup>1</sup> en la mesura en què la comunitat autònoma que les percep disposa d'una competència material sobre l'activitat finançada.

Efectivament, el Tribunal Constitucional ja va recordar amb la STC 13/1992 que no hi ha una «competència subvencional diferenciada» resultant de la po-

testat financera de l'Estat. La subvenció no és un concepte que delimiti competències (STC 39/1982 i 179/1985), ni el sol fet de finançar es pot erigir en nucli que atregui cap a ell qualsevol competència sobre els diversos aspectes a què pot donar lloc l'activitat de finançament (STC 39/1982, 144/1985, 179/1985 i 146/1986), perquè la facultat de despesa pública en mans de l'Estat no és un «título competencial autònom» (STC 179/1985, 145/1989) que «pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (STC 95/1986).

Això implica, doncs, que «la sola de-

1. En relació amb el concepte de subvenció-foment, per oposició al de subvenció-dotació, *vid.* la STC 13/1992, de 6 de febrer, EJ 6, en què s'afirmava que «Dentro de las subvenciones, y en lo que respecta a las cuestiones aquí planteadas, conviene distinguir por una parte aquellas que responden a una finalidad o acción de fomento, y por otra, las llamadas "subvenciones-dotación" frecuentemente incluidas en los presupuestos generales del Estado y que, si bien formalmente caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impropiaemente o en una aceptación genérica pueden asimilarse a subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia del ente público receptor (como el caso de las subvenciones a entidades locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo.»

*cisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas —que lo siguen siendo a pesar de la financiación—» (STC 146/1986 i 75/1989), de manera que «la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias genéricas o específicas que el Estado posea en la materia de que se trate [...]» (STC 201/1988 i 188/1989).*

Així, el Tribunal Constitucional va limitar la intervenció de l'Estat en aquells supòsits en què sobre la base de la seva potestat de despesa, decidís el finançament afectat de determinades activitats reclamant competències materials que no li corresponen, ja que, si ho fes així, l'autonomia financera de les comunitats autònomes es podria veure condicionada, tenint en compte que «*El principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (art. 2 i 137), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que aun cuando tenga un carácter instru-*

*mental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines [...] Ello implica la "plena disponibilidad" de sus ingresos "sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas.»*

Per tant, atenent a les afirmacions precedents, i tenint en compte només que l'Estat sigui competent en relació amb la matèria finançada a través de la subvenció, la seva intervenció abasta en més o menys mesura la determinació del règim jurídic relatiu a la subvenció concedida i/o a la seva gestió. Això suposa, pel que fa a la gestió concreta de les subvencions, que sigui necessària la territorialització obligatòria, com a transferència corrent o de capital a les comunitats autònomes, dels crèdits pressupostaris destinats a finançar la subvenció, sempre que la comunitat autònoma disposi com a mínim de les bases de desenvolupament normatiu i d'execució de la competència material afectada a través de la subvenció.<sup>2</sup>

2. *Vid. el FJ 8 de la STC 13/1992, en què el Tribunal Constitucional, amb un caràcter marcadament didàctic va diferenciar quatre supòsits generals en què va determinar com s'havia de projectar la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en relació amb el foment de determinades activitats a través de la subvenció, en afirmar que: «a) Un primer supuesto se produce cuando la comunidad ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la hacienda autonómica, consignándose en los presupuestos generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las comunidades autónomas, de manera que la asignación de los recursos quede territorializada, en los mismos presupuestos generales del Estado.*

*b) Un segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las comunidades autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las comunidades autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado y organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos ge-*

Reprement la nostra exposició sobre la Sentència comentada, la Generalitat planteja el recurs i qüestiona la suficiència i l'autonomia financeres del sistema de finançament autonòmic, ja que l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera de 7 de novembre de 1986 no havia inclòs, en la valoració del cost efectiu dels serveis transferits, determinades subvencions estatals que haurien d'haver format part del bloc de finançament incondicionat. Però, a més, i juntament amb ell, el nus gordià del recurs rau en la reclamació de la territorialització obligatòria d'aquelles subvencions, a fi que aviat se'n pugui disposar, i sense cap altre condicionament que el que es pugui derivar de l'exercici de les competències estatals en la matèria, i qüestiona, a més, quin és el moment més adequat per començar a fer-ho (sigui en els mateixos pressupostos generals de l'Estat, sigui, subsidiàriament, quan dificultats tècniques impedeixin la primera possibilitat, al més aviat possible). Amb això, i independentment que la territorialització es realitzi o no en els mateixos pressupostos de l'Estat, la Generalitat considera que en cap cas aquests

crèdits pressupostaris no es poden centralitzar amb càrrec als òrgans de l'Estat, sinó que obligatòriament s'han de consignar els crèdits pressupostaris en els conceptes 4.5 i 7.5 «*para comunidades autónomas*».

Aquestes qüestions fan que qui ha interposat el recurs analitzi una per una les partides de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a 1990, a fi d'exigir o bé la inclusió corresponent d'aquestes partides en el finançament incondicionat, o bé la territorialització corresponent d'aquelles en què d'alguna manera es refereixin a subvencions destinades al foment en matèries de competència autonòmica, i posant en qüestió, a més, la forma en què s'efectuï aquesta territorialització pel fet que aquesta consignació es realitza de forma centralitzada a càrrec dels òrgans de l'Estat.

L'advocat de l'Estat, després de considerar inadequat que la Generalitat es qüestioni en via constitucional la insuficiència del sistema de finançament autonòmic perquè constitueix una qüestió que, pel seu caràcter marcadament polític, no s'hauria de tractar aquí, analitza l'objecte del recurs.

Així, i pel que fa al mateix exercici de

*nerales del Estado, si ello es posible, o en un momento inmediatamente posterior; mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.*

*c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la comunidad autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.*

*d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las comunidades autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de éstas dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.»*

la seva potestat de despesa a través de la subvenció i atenint-se a la jurisprudència constitucional, justifica la consignació pressupostària de determinats crèdits destinats a subvencions, en la mesura en què l'Estat disposa de competència material per fer-ho en virtut dels art. 149.1.13 CE, que es refereix a la competència d'ordenació i direcció general de l'economia, i 149.1.1 CE, relatiu a la competència de l'Estat per garantir la igualtat en l'exercici dels drets. Aquí destaca, per part de l'Estat, una concurrència competencial d'aquests títols estatals amb els propis autonòmics, qüestió que justifica que no sigui necessari incloure'ls en el bloc del finançament incondicionat.

En segon lloc, i pel que fa a la territorialització centralitzada de les partides pressupostàries, es fa constar que la demanda no distingeix amb precisió entre l'autorització pressupostària en matèria de despesa pública i l'autorització o compromís de despesa. Això és necessari, ja que, segons la part demandada, els crèdits consignats en els estats de despeses no són objecte idoni per plantejar un recurs d'inconstitucionalitat, ja que aquestes consignacions no tenen eficàcia fora de l'aparell administratiu estatal, per la qual cosa no se'ls pot imputar la violació de les competències autonòmiques en la mesura que no s'hagin territorialitzat expressament a favor de la Generalitat.

Davant d'aquests raonaments, el Tribunal Constitucional reitera la jurisprudència que ja va assentar amb la STC 13/1992, de 6 de febrer, en què, com veïem, de forma paral·lela, també es va qüestionar en aquesta instància la constitucionalitat de determinades partides pressupostàries corresponents a les lleis

33/1987, de 23 de desembre, i 37/1988, de 28 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 1988 i 1989, respectivament.

Efectivament, amb la STC 16/1990, el Tribunal Constitucional reafirma la jurisprudència que ja va assentar en aquell moment, qüestió per la qual comença a analitzar cada una de les partides pressupostàries que han estat objecte de recurs per la Generalitat, a fi de determinar quin és l'àmbit permès per determinar el règim jurídic de les subvencions atorgades per part de l'Estat, en la mesura que disposi de competència material per fer-ho, com també la necessitat o no de la territorialització obligada d'aquestes partides, i la manera com s'ha de realitzar aquesta operació, en la mesura que, sobre la base de competències materials, aquesta comunitat autònoma sigui competent per gestionar-les.

Pel que fa a la territorialització, el Tribunal declara la inconstitucionalitat d'algunes partides pressupostàries en la mesura que apareguin centralitzades expressament en la Llei de pressupostos a favor d'òrgans de l'Estat, perquè la distribució competencial ho exigeix així. Aquest és el cas del «*Servicio 06 (Secretaría del Estado de Universidades e Investigación): Programa 422 D (Enseñanzas Universitarias). Concepto 442: Transferencias corrientes para atenciones a todas las Universidades*» adduït en el FJ 2C.d, quan afirma que correspon a la Generalitat la gestió de la subvenció corresponent, amb la qual cosa cal que es territorialitzi, en la mesura en què aquesta comunitat autònoma és competent en matèria educativa respecte de les universitats que radiquen en el seu àmbit territorial.<sup>3</sup>

3. En la STC 13/1992, FJ 13 D.d el Tribunal Constitucional va mantenir la constitucionalitat de la partida pressupostària objecte de recurs, ja que, a diferència de la que es tracta en aquest cas, en el

En canvi, continuant amb la territorialització, el Tribunal Constitucional adopta una visió positiva respecte de la inexistència de territorialització a favor de la Generalitat, malgrat que disposa de competències en matèria d'indústria, artesanía, energia i mines, en el cas de la «Sección 20 (Ministerio de Industria y Energía), Servicio 03 (Secretaría General de Energía y Recursos Minerales), Programa 731 F (Normativa y desarrollo energético). Concepto 772: Transferencias de capital a empresas privadas, para financiar obras de electrificación en zonas insuficientemente dotadas e inversiones en mejora de la calidad del servicio eléctrico.» La gestió de la subvenció per part del Ministeri d'Indústria i Energia és justificada en aquest cas pel Tribunal Constitucional en el FJ 2 E.a, emparant-se en l'art. 149.1.13 CE, ja que «la electrificación de zonas insuficientemente dotadas permite su encaje en las bases de la planificación general de la actividad económica [...] por lo que nada tiene de extraño que en los Presupuestos Generales del Estado se consignen los créditos correspondientes al Ministerio del ramo, sin perjuicio de las competencias de gestión que, en su caso, puedan ostentar las Comunidades Autónomas.»

Pel que fa a la manera d'efectuar-se aquesta territorialització, el Tribunal recorda, en el FJ 2 d'aquesta Sentència, que «la técnica más acorde y respetuosa con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas es que esa territorialización se realice directamente

en los propios presupuestos generales del Estado, consignándose como transferencias, corrientes o de capital, a las comunidades autónomas en las correspondientes secciones, servicios y programas del Estado de gastos», si bé manté que «de ello no se sigue necesariamente la inconstitucionalidad de las mismas (partides pressupostàries), siempre que por normas inmediatamente posteriores o por Convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias, los fondos en cuestión se distribuyan efectivamente entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos.» Aquí el Tribunal reproduïx la jurisprudència que hi ha fins al moment, encara que apunta que la Generalitat hauria d'haver estat qui demostrés d'alguna manera en el seu escrit que aquesta territorialització podia haver-se efectuat directament en la mateixa Llei de pressupostos generals de l'Estat en afirmar que «la representación de la Generalidad de Cataluña no ha aportado argumentación alguna que nos permita concluir que dicha territorialización podría llevarse a cabo en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado.» Tenint en compte aquest fonament jurídic, qui comenta aquesta Sentència no pot deixar de sorprendre's davant les afirmacions del Tribunal, el qual, contra les afirmacions referides en altres sentències, en què la territorialització de les partides s'havia d'efectuar preferiblement en la mateixa Llei, llevat que ho impedissin qüestions de caràcter tècnic, ara determina que aquella és subsidiària

---

Concepte 441 es feia referència a les «Transferencias Corrientes a las Universidades para diversas acciones, enumerándose en los Subconceptos diversas Universidades entre las que no se incluía ninguna catalana». Aquesta qüestió el va portar a afirmar que «Es evidente que, mediante esta partida, el Estado subviene a diversos gastos de Universidades, radicadas en aquellas partes del territorio nacional donde los servicios sobre la materia no se han traspasado a las Comunidades Autónomas. La impugnación carece, pues, de todo fundamento, máxime, cuando las transferencias a las Universidades catalanas se han tenido en cuenta para el cálculo de la fórmula financiera que se aplica a la financiación de los servicios transferidos en materia educativa.»

i només es realitza en la mesura en què això sigui demostrat per les comunitats autònomes.

Sens perjudici de la declaració d'inconstitucionalitat de les partides pressupostàries, que segons el Tribunal Constitucional no respecten la deguda territorialització en el cas d'incidir en competències materials de les comunitats autònomes, finalment es disposa

que aquest judici no arriba a la nul·litat ni tampoc a les subvencions atorgades en virtut d'ell, tenint en compte que això podria representar greus perjudicis i pertorbacions per als interessos generals, afectant situacions jurídiques consolidades i particularment la política econòmica i financera de l'Estat.

Susana Campuzano

**Sentència 27/1996, de 15 de febrer (Sala Segona) (BOE de 18 de març; correcció d'errades, BOE de 17 de abril). Recurs d'empara electoral núm. 553/1996, contra l'acte de l'administració electoral que declara la no-proclamació de la candidatura Andecha Astur (A.A) i contra la Sentència de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries, que desestima el recurs promogut contra l'acte administratiu electoral.**

*Ponent:*

José Gabaldón López

El que es qüestiona en aquesta Sentència és tant la resolució de la Junta Electoral Provincial d'Astúries, que denega la proclamació de la candidatura Andecha Astur (A.A) a les eleccions generals del 3 de març de 1995 per la irregularitat de presentar en bable les declaracions d'acceptació dels seus candidats, com la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries que la confirma.

La representació de la candidatura planteja recurs d'empara electoral argumentant que l'acord de la Junta Electoral vulnera els articles 14 en relació amb el 3.2, 20.1.a, i l'article 23.2 de la Constitució, encara que la qüestió de fons es planteja en relació a si l'esmentat acord vulnera l'art. 23 CE que reconeix el dret d'accés als càrrecs públics, dret essencial per a tot estat social i democràtic de dret.

L'argumentació del Tribunal Consti-

tucional s'inicia destacant el caràcter plurilingüe de la nació espanyola, com també el règim de cooficialitat lingüística entre el castellà i les altres llengües espanyoles oficials en les respectives comunitats autònomes d'acord amb els seus estatuts. En aquest sentit el Tribunal Constitucional afirma que l'Estatut d'Autonomia d'Astúries no atorga el caràcter d'oficial al bable, i que en conseqüència els recurrents haurien d'haver solucionat l'error formal en la declaració dels candidats i presentar el document en castellà, tal i com va indicar l'Administració electoral.

En un segon bloc, el Tribunal Constitucional respon de forma contundent la impugnació de l'Acord per la presumpta vulneració de la llibertat d'expressió (art 20.1 CE) en afirmar que l'escrit d'acceptació de la candidatura és únicament una manifestació de la voluntat del candidat, que expressa l'absència de circumstàncies negatives, però que en cap cas no incorpora opinió o pensament.

Un cop superats els arguments de la candidatura en relació amb els art.14, 3.2 i 20.1.a de la CE, el Tribunal entra en el fons de l'assumpte, que no és cap altre que la presumta lesió, per part de l'acord de la Junta Electoral, del dret fonamental d'accés als càrrecs públics.

En primer lloc el Tribunal reitera la natura administrativa dels òrgans de l'administració electoral per, així, constatar l'aplicabilitat de l'article 36 de la Llei 30/1992 del règim jurídic de les administracions i del procediment administratiu, que estableix l'obligatorietat del castellà en relació amb els procediments tramitats per l'Administració general de l'Estat, i la possibilitat d'utilitzar o bé la llengua cooficial de la comunitat autònoma o bé el castellà en dirigir-se als òrgans de l'Administració general de l'Estat amb seu al territori de la comunitat. Així, doncs, el Tribunal, sobre la base que l'Estatut d'autonomia d'Astúries no atribueix el caràcter de cooficial al bable, nega que aquesta llengua sigui un vehicle permès en el procediment administratiu electoral i, en conseqüència, declara constitucionals tant l'acte de l'administració electoral que denega la proclamació de la candidatura, com la posterior Sentència de la Sala del Contenciós Administratiu d'Astúries que confirma la resolució de l'administració electoral.

En relació amb aquesta Sentència, els magistrats Julio D. González Campos, Carles Viver i Pi-Sunyer i Tomàs S. Vives Antón van formular un vot particular, en el qual discrepen en relació a la lesió del dret a l'accés als càrrecs públics. El vot particular fonamenta la seva discrepància bàsicament en dues raons. D'una banda argumenta la insuficiència de motivació del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries en la desestimació del recurs i en la confirmació de l'acord de la Junta Electoral.

D'altra banda, i com a fonament d'aquest vot particular, els magistrats, recordant el principi d'interpretació més favorable dels drets fonamentals, consideren que el Tribunal Constitucional, malgrat portar a terme la ponderació de la manca del requisit formal de la inobservança de l'ús del castellà en els procediments electorals, que comporta la conseqüència de l'exclusió de la candidatura, amb la justificació del sacrifici del dret fonamental a l'accés als càrrecs públics, aquesta ponderació és insuficient, i incideixen sobretot en el fet que el Tribunal no va tenir en compte, a l'hora de determinar la constitucionalitat de la resolució, altres circumstàncies que, segons l'opinió dels magistrats, són determinants en aquest cas com són, en primer lloc, el fet que la llengua utilitzada en la declaració dels candidats fos el bable, que, a més de ser una llengua profundament incardinada en la Comunitat, és objecte d'especial respecte i protecció en l'Estatut d'Autonomia d'Astúries; és a dir, els magistrats destaquen que la finalitat del document presentat va ser respectada, ja que la llengua en què es va presentar era sense cap mena de dubte comprensible per la Junta i, per tant, constava inequívocament l'acceptació dels candidats, i, com a circumstància especialment rellevant per a aquest cas, els magistrats consideren que la coherència política de la candidatura, que té en la promoció del bable un dels seus objectius, va motivar el fet que no se solucionés l'esmentada irregularitat formal, recordant en tot cas que varen expressar en bable únicament les declaracions individuals d'acceptació respectant els requisits legals a l'escrit de presentació de la candidatura.

María José Rodríguez

**Sentència 43/1996, de 14 de març. Recursos acumulats promoguts pel Parlament basc i pel navarrès (aquest darrer posteriorment va desistir) contra certs preceptes de la Llei 8/1987, d'òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les administracions públiques.**

*Ponent:*

José Gabaldón López

Se'n recorren tres aspectes: en primer lloc, els art. 20.4, 24, 25.1 i 2, 26.5 i 6, i la disposició transitòria cinquena (òrgans de presentació); en segon lloc, els articles corresponents al capítol tercer (negociació col·lectiva), i finalment els art. 41.4, 42.1, 2 i 3, i 43, a més de la disposició final, que qualifica de bàsics aquests preceptes (convocatòria de les reunions).

1. En relació amb la discussió sobre els òrgans de representació, argumenta el lletrat del Parlament basc que la Llei estatal no es limita a establir directrius i principis bàsics de la «funció pública», sinó que regula amb un excés de detall pel que hauria de ser en una matèria compartida. L'advocat de l'Estat considera, en canvi, que la normació bàsica pot ser tan concreta com sigui necessari per assegurar la uniformitat de la regulació a tot l'Estat. A més, en el cas present, la matèria està estretament lligada al dret fonamental a la lliure sindicació, i també al règim estatutari funcional, perquè afecta la determinació de les condicions de treball. El Tribunal recorda la Sentència 194/1994, on es va afirmar que corresponia a la comunitat autònoma del País Basc proclamar els resultats dels processos electorals relatius als representants sindicals en el seu àmbit territorial. Aquest precedent té encara més pes si tenim present que, en aquella matèria (laboral), el País Basc només disposava d'una competència d'execució i, en canvi, ara disposa d'una

competència compartida (funció pública). Així, la proclamació de resultats és considerada un acte de mera execució, que no crea per ell mateix cap dret que no estigui en la normativa que es limita a aplicar. Això sí, es reconeix a l'Estat una competència complementària per a la proclamació dels resultats globals de les eleccions, de manera que és desitjable, doncs, una cooperació entre administracions. El Tribunal reprèn la Sentència 194/1994 per sostenir que l'art. 149.1.1 CE (regulació de les condicions bàsiques) no pot servir per desvirtuar les competències autonòmiques, sinó que la seva utilització ha de respectar, en tot cas, el marc de distribució competencial. En conseqüència, la competència per proclamar els resultats de processos electorals de representants de funcionaris públics del País Basc i de la seva Administració correspon a aquesta Comunitat.

En relació amb els art. 24, 25.1 i la disposició transitòria cinquena, l'argumentació del Tribunal transcendeix el cas concret. En efecte, els preceptes citats han estat modificats un cop presentat el recurs, de manera que es podria pensar en una manca d'objecte processal. (Se sosté, en canvi, que la decisió sobre una distribució de competències no ha de quedar automàticament apartada per una modificació legislativa dels preceptes impugnats, sinó que pot tenir sentit, si així es continua demanant, una resolució que delimiti les competències en la matèria). Ara bé, malgrat tot, s'afirma que el Tribunal no pot raonar en abstracte, és a dir, en absència

d'una anàlisi fonamentada per part del recurrent. A aquest, li correspon, especialment en processos on hi ha en qüestió un *vindicatio potestatis*, la càrrega de concretar la distribució de competències en la matèria. En el cas present, si les disposicions que estableixen la composició de les juntes electorals tenen caràcter bàsic (i no s'ha contradit aquest fet), no hi ha cap inconvenient a admetre que fixin els límits d'aquesta composició, i no incloguin representants de les entitats locals, perquè no interfereixen, tanmateix, en competències autonòmiques. En canvi, l'art. 25.1 mereix una altra resposta del Tribunal. En efecte, s'impugna la funció de la Junta Electoral General de resoldre les consultes elevades per les juntes de zona. La uniformitat, que justifica la consideració de norma bàsica, requereix únicament una definició de la normativa electoral, però els dubtes en l'aplicació poden ser resolts per les juntes electorals de les comunitats autònomes, ja que es tracta d'una mera execució d'una normativa estatal bàsica. Per tant, aquest precepte és inconstitucional en aquest aspecte.

2. Pel que fa a la negociació col·lectiva, s'afirma que la competència estatal sobre les bases no es limita a fixar una modalitat de participació basada en procediments de negociació, o en altres mètodes alternatius, com sosté el recurrent. A més, el Tribunal és rotund en sostenir que «la presumpció de constitucionalitat de les normes amb rang de llei no es pot desvirtuar sense un mínim d'argumentació». En efecte, l'examen de l'adequació constitucional, en el present tipus de recurs (un recurs d'inconstitucionalitat que inclou una discussió competencial —art. 67 LOTC—), ha

de ser resolta individualment, «examinant una per una les normes de les quals es discuteix la consideració de bàsiques, sense formular cap judici global sobre la llei». En conseqüència, tot aquest capítol tercer és considerat plenament constitucional.

3. L'últim punt discutit és la regulació estatal de la legitimació per a la convocatòria de reunions, el lloc, les hores, l'horari i els requisits generals de la convocatòria. Dos aspectes són considerats, en aquest sentit, excessos en la regulació bàsica. El primer és l'article 42.1, que concreta en excés el nombre d'hores de reunions que pot ser autoritzat per realitzar reunions en el lloc de treball durant l'horari laboral, ja que no es limita a establir-ne un màxim, sinó que, a més, en realitza tota la distribució. En segon lloc, l'art. 43, apartat primer, fixa en dos dies hàbils el període d'anticipació de la convocatòria, sense deixar, tampoc aquí, cap marge al desenvolupament.

Per tant, s'estima parcialment el recurs d'inconstitucionalitat, i es declaren viciats d'incompetència, i per tant inaplicables al País Basc, els preceptes següents: art. 25.1, paràgraf 2 (consultes de les juntes electorals de zona), art. 27.5 i 6 (proclamació de resultats dels processos electorals), i incís final de l'art. 42, apartat 1, quan diu «d'aquestes, 18 correspondran a les seccions sindicals i la resta als delegats o a les juntes de personal», i finalment l'apartat 1 de l'art. 43, a partir de l'incís que diu «de 2 dies hàbils». En conseqüència, es declara inconstitucional igualment la declaració de norma bàsica que realitza la disposició final de tots aquests preceptes.

Antoni Roig

Sentència 67/1996, de 18 d'abril (BOE de 21 de maig). Conflicte positiu de competència 1013/1987, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, en relació amb els articles 3, 4, 9.1 i 3, 13 (últim paràgraf) i 14 del Reial decret 418/1987, de 20 de febrer, sobre les substàncies i productes que intervenen en l'alimentació d'animals.

*Ponent:*

Carles Viver i Pi-Sunyer

Es planteja per part del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya si els art. 3, 4, 9.1 i 3, 13 (últim paràgraf) i 14 del Reial decret 418/1987 violen les competències de la Generalitat de Catalunya, atès que la integració d'Espanya en les comunitats europees no ha portat com a conseqüència una redistribució interna de les competències estatals i autonòmiques (STC 252/1988, 64/1991, 236/1991, 79/1992, 80/1993).

L'esmentat Reial decret 418/1987 té com a objecte recollir en la legislació estatal el contingut de les directives 70/524/CEE, 74/63/CEE, 77/101/CEE, 79/373/CEE, 82/471/CEE i les seves modificacions. Aquestes directives tracten de l'harmonització de les legislacions estatals sobre additius, productes i substàncies que intervenen en l'alimentació d'animals, i de les condicions de comercialització de pinsos simples i compostos; però també fan esment de la necessitat de garantir mitjançant la correcta regulació de l'alimentació d'animals, la protecció de la salut animal, de la salut humana i del medi ambient.

L'àmbit competencial del conflicte plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya se centra, pel que fa a l'activitat regulada, en els art. 3, 4, 9.1 i 3 i 14 del Reial decret 418/1987, en l'art. 148.1.7 CE i en l'art. 12.1.4 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, mitjançant els quals correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'agricultura i ramaderia, d'a-

cord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat, i en els termes de l'art. 38, 131 i 149.1.11 i 13 CE; en relació amb l'art. 13 de l'esmentat Reial decret la competència afectada seria, segons el Consell Executiu, l'art. 3.2 EAC, relatiu a l'idioma oficial de Catalunya. Però l'advocat de l'Estat centra aquest àmbit competencial en l'art. 149.1.3 (relacions internacionals), 13 (bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica) i 16 (bases i coordinació general de la sanitat), d'una banda; i de l'altra, en l'art. 149.1.1 (en relació amb l'art. 51 CE, defensa dels consumidors i usuaris) i 10 (comerç exterior).

En primer lloc, la Generalitat destaca que en aplicació de l'art. 5 del Tractat constitutiu de la CEE, els òrgans competents de cada estat hauran d'adoptar les mesures necessàries per assegurar el compliment de l'execució de les obligacions derivades del Tractat. En segon lloc, fa referència a la jurisprudència del Tribunal de Justícia en què s'estableix que aquestes mesures d'execució hauran d'adequar-se a les regles que es deriven del dret intern dels estats membres en relació amb quins són els òrgans competents i els procediments que s'han de desenvolupar; de la qual cosa es dedueix que aquests òrgans competents poden ser tant els estatals com els autonòmics, atenant a quin dels dos ha assumit la competència sobre la matèria a desenvolupar. Per tant, la Generalitat considera que, d'acord amb la jurisprudència esmentada i amb l'atribució de compe-

tències establertes en la Constitució i en l'Estatut d'autonomia, la competència sobre els articles objecte del conflicte li correspon, havent l'Estat envaït de forma il·legítima les seves funcions.

El Tribunal Constitucional, abans d'entrar a examinar l'al·legada violació de l'àmbit competencial, determina que les competències que intervenen en aquest conflicte són les relatives a ramaderia i sanitat; el fet que intervinguin diferents interessos pot suposar que aquests tinguin com a titulars diferents òrgans, per la qual cosa es fa necessària la instauració de mecanismes de cooperació i, en el seu cas, de coordinació; però si aquests mecanismes no són possibles, s'haurà d'establir la titularitat de la competència que hi estigui més directament o rellevantment implicada, tal com passa en aquest conflicte.

Pel que fa a la impugnació concreta dels articles del Reial decret 418/1987 per part del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, el Tribunal Constitucional decideix:

1. En primer lloc examina els art. 3 (els fabricants d'aliments han de comunicar al Ministeri d'Agricultura la composició dels pinsos compostos i prebarreges que pretenguin fabricar), 4 (el Ministeri haurà de portar un llibre-registre d'aliments en el qual s'hauran d'inscriure els aliments comunicats d'acord amb l'art. 3) i 14 (comunicació a l'esmentat Ministeri de la quantitat dels productes fabricats i la de cereals i matèries proteïques utilitzades).

La recepció de les comunicacions dels fabricants i l'obligació de portar un registre dels seus productes són activitats instrumentals que es poden desenvolupar tant des de la competència en matèria de sanitat com des de la de ramaderia. Però aquesta competència,

atès que comporta una activitat d'execució, és titularitat de la Generalitat de Catalunya perquè, en matèria de ramaderia, té competència exclusiva, i en la de sanitat, d'acord amb l'art. 17.1 EAC, té les funcions de desenvolupament legislatiu i execució; sens perjudici, però, que l'Estat pugui també portar el seu llibre-registre amb les informacions que li subministrin les comunitats autònomes amb competències executives en matèria de sanitat. Per tant, els articles 3, 4 i 14 vulnereu l'ordre competencial.

El Tribunal Constitucional rebutja l'al·legació de l'advocat de l'Estat en relació amb la competència estatal sobre comerç exterior; i fa esment de la STC 313/1994, en la qual s'establia que respecte als productes provinents de la CEE és necessari aplicar amb molta cura el títol de comerç exterior a les relacions comercials entre els estats que formen la Comunitat, perquè una aplicació extensiva d'aquest títol competencial buidaria de contingut la regla que la incorporació d'Espanya a la CEE no altera les normes constitucionals de distribució de competències, atès que gairebé totes les normes comunitàries incideixen en el comerç exterior.

2. L'art. 9.1 es refereix a la utilització de nous additius en assaigs científics relatius a aliments d'animals, i preveu una doble intervenció dels ministeris d'Agricultura, Pesca i Alimentació i de Sanitat i Consum; en una fase preliminar, abans d'iniciar els experiments i per poder portar-los a terme, es requereix l'autorització del primer, amb l'informe previ favorable del segon; en una segona fase, quan es demostrï que els additius compleixen els requisits establerts en l'art. 7 de la Directiva CEE 84/587, intervén el Ministeri d'Agricultura, també amb l'informe previ favorable del

Ministeri de Sanitat i Consum, com a conducta per sotmetre a la Comissió Europea la inclusió de l'additiu en els annexos corresponents.

Atès que la finalitat principal i fonamental de la realització d'experiments amb nous additius és aconseguir millores en la producció ramadera, en l'activitat d'autorització prèvia hauran d'intervenir els òrgans titulars de la competència ramadera; en ser en aquest supòsit competent la Comunitat Autònoma de Catalunya, en conseqüència el Tribunal Constitucional decideix que la reserva d'aquesta competència al Ministeri d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, en la part primera de l'art. 9.1, no respecta l'ordre constitucional establert.

Però la intervenció des de la sanitat, abans de començar els assaigs sobre alimentació animal amb incidència en la salut humana, no pot ser, com pretén el Consell Executiu, declarada inconstitucional, atès que la seva funció és evitar que s'experimenti amb additius nocius per a la salut humana. Per tant, el que s'ha de determinar és si l'acte d'autorització dels assaigs és bàsic, i, per tant, ha de ser de titularitat estatal, o si no gaudeix d'aquest caràcter i, per tant, ha de ser competència de la Comunitat Autònoma de Catalunya. El Tribunal Constitucional declara que les sentències 71/1982, 32/1983, 87/1985 i 15/1989 han establert el caràcter bàsic de les mesures preventives que permeten la prohibició de fer servir additius en els aliments destinats al consum humà; per tant, la competència per intervenir abans dels assaigs correspon a l'Estat, a través del Ministeri de Sanitat i Consum, tal com estableix l'art. 9.1.

3. L'art. 9.3 permet a les comunitats autònomes autoritzar la realització de proves experimentals en les explotacions,

amb informe previ favorable de l'òrgan competent en matèria de sanitat i consum; a més, quan els resultats d'aquestes proves donin un additiu susceptible de comercialitzar, per a la seva inclusió en les llistes corresponents, haurà d'utilitzar-se el procediment establert en els apartats anteriors.

El Tribunal Constitucional considera que aquest precepte reconeix la titularitat de les comunitats autònomes per atorgar l'autorització, i en cap cas no en condiciona l'atorgament a l'autorització prèvia de l'Estat; per tant, desestima l'al·legació efectuada pel Consell Executiu.

4. Per últim, l'art. 13 estableix que l'enviament a Espanya per part d'altres estats membres (de productes i substàncies destinats als aliments dels animals) fa necessari que les indicacions que constin en les etiquetes i documents estiguin en la llengua oficial de l'Estat espanyol.

El Tribunal Constitucional considera que la interpretació que el Consell Executiu realitza d'aquest article, quan al·lega que vulnera el principi de cooficialitat reconegut en els art. 3 CE i 3 EAC per no permetre que es faci servir únicament el català en les etiquetes i la documentació, és una interpretació de què es dedueixen conseqüències no establertes en la norma; ja que aquesta estableix que les etiquetes i la documentació hauran de constar escrites en la llengua oficial de l'Estat espanyol, i aquesta llengua en les comunitats amb llengua pròpia ho és tant aquesta última com el castellà, tal com estableix la STC 82/1986. Per tant, es desestima l'al·legada vulneració de l'ordre competencial respecte a aquest article.

Marta Fernández

Sentència 68/1996, de 18 d'abril (BOE de 21 de maig de 1996). Recurs d'inconstitucionalitat 56/1988 promogut pel Govern balear en relació amb determinats preceptes de la Llei 33/1987, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1988.

*Ponent:*

Manuel Jiménez de Parga

En aquest recurs d'inconstitucionalitat, que va presentar el Govern balear, es plantegen diverses qüestions, entre les quals destaquem les següents:

En primer lloc, la part recurrent sol·licita la declaració d'inconstitucionalitat de l'art. 121 de la Llei 33/1987, de 23 de desembre, perquè inclou al Fons de Compensació Interterritorial (FCI) la quantitat de la inversió nova que correspon als serveis traspassats a la Comunitat de les Balears i a la resta de comunitats autònomes, qüestió per la qual es reclama que aquesta inversió nova es financi per mitjà de la participació en impostos estatals no cedits.

Davant d'aquesta al·legació, el Tribunal Constitucional considera que l'article recorregut es pot impugnar en la mesura en què constitueix una aplicació de l'art. 3 de la Llei 7/1984, de 31 de desembre, del FCI, que exclou, del concepte d'inversió pública per finançar a través del FCI, les despeses d'aquesta naturalesa destinades a conservació, millora i substitució del capital destinat a la prestació de serveis públics i les despeses de defensa que es financien a través de les participacions.

Per tant, l'art. 121 de la Llei 33/1987 és impugnable, perquè l'aplicació de l'art. 3 de la Llei 7/1984 solament inclou, per fixar la dotació del FCI per al 1988, les despeses d'inversió nova corresponent als serveis traspassats a les comunitats autònomes.

Seguint amb l'exposició, el Tribunal reitera la jurisprudència establerta per la

Sentència 250/1988, en la qual ja es va impugnar l'art. 3.2.a de la Llei 7/1984, de 31 de març, relativa al FCI, quan afirmava que, en limitar exclusivament el FCI a la inversió nova, «el legislador no conculcava el art. 158.2 de la Norma Fundamental, que sólo impone que el Fondo quede afecto a gastos de inversión, correspondiendo a la libertad de configuración del legislador la opción de definir, según estimaciones de oportunidad aquí irrevisables, la cuantía, concepto y límites concretos de tales inversiones» (FJ 3). Per això, el Tribunal considera que la Constitució no determina en cap moment el caràcter econòmic de les despeses per finançar amb càrrec al FCI, de tal manera que els únics límits als quals ha de respondre aquest comprenen exclusivament el fet que les inversions finançades al seu càrrec tinguin com a objecte exclusiu la realització del principi de solidaritat (art. 158.2 CE i 16.2 de la LOFCA).

Aquesta afirmació l'indueix a dir que «de la regulació contenida en el bloque de constitucionalidad no se desprende que la inversión nueva deba financiarse necesariamente con cargo a la participación en los impuestos estatales» (FJ 3). És tracta, llavors, des de la perspectiva del Tribunal Constitucional, d'una opinió que, adoptada lliurement pel legislador estatal, «no atenta contra el bloque de constitucionalidad».

Enfront d'aquesta afirmació, considerem que la visió adoptada pel Tribunal Constitucional per a la resolució d'aquest cas és absolutament rebatible en la mesura en què per mitjà d'aquesta interpretació es posa en perill la mateixa fonamentació constitucional del FCI,

l'únic i exclusiu objectiu del qual consisteix en la realització del principi de solidaritat interterritorial.

Efectivament, l'art. 158.2 CE estableix l'existència d'un fons amb l'objecte de realitzar la compensació financera horitzontal entre les comunitats autònomes per mitjà de les despeses d'inversió, de manera que aquestes despeses adopten, en tal cas, un caràcter instrumental en relació amb aquest objectiu. Tothom sap que, durant el període transitori, el principi de suficiència financera va determinar amb caràcter principal el procés de transferència dels serveis assumits per les comunitats autònomes. Això va implicar que la valoració del cost efectiu dels serveis transferits fos l'índex principal a l'hora que l'Estat transferís pressupost a les comunitats autònomes. El cost efectiu va ser definit a l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera 1/1982, de 18 de febrer, on es va excloure precisament d'aquest càlcul les despeses destinades a la inversió nova. Per tant, aquestes despeses d'inversió, a diferència de les de conservació, millora i substitució que es van finançar incondicionalment per mitjà de les participacions en els ingressos de l'Estat i els ingressos procedents dels tributs cedits per l'Estat a les comunitats autònomes, van haver de finançar-se a través del FCI. La conseqüència d'aquesta exclusió, com se sap, va ser precisament que totes les comunitats autònomes, i no solament les més desfavorides, si pretenien assegurar-se la suficiència financera en relació amb aquestes despeses, es constituïssin com a creditors del FCI. Aquesta reconducció exclusiva del finançament amb càrrec al FCI de les despeses d'inversió nova va implicar aleshores que el FCI es trastoqués en la seva finalitat constitucional i se n'oblidés la natura exclusivament solidària.

Aquesta situació, exculpable potser pel seu caràcter transitori, tot i que forçà criticada per la doctrina, pretén ser justificada per la Sentència 68/1996, durant el període definitiu, quan afirma que *«El tránsito del llamado periodo provisional al definitivo no ha supuesto modificaciones esenciales a este respecto [...] Si en el periodo transitorio se perseguía, según hemos visto, financiar el coste efectivo de los servicios transferidos para el periodo definitivo [...] la flexibilidad de los criterios plasmados en el citado art. 13 de la LOFCA había inducido, durante el periodo transitorio, a proponer que cuando se negociara definitivamente la participación de las Comunidades Autónomas fuera financiada con la participación en los impuestos estatales, al margen del FCI. Pero tal posibilidad sólo puede ser considerada como una opción de política legislativa, y no como un corolario que derive necesariamente del bloque de constitucionalidad.»* (FJ 3.)

Amb això, el Tribunal pretén prorrogar la situació que, amb caràcter transitori, s'havia produït durant el període provisional, i, per això, considerem que la reconducció d'una part de les inversions noves de les comunitats autònomes cap a la participació en impostos estatals no cedits no es tracta ja d'una mera decisió de política legislativa, com afirma el Tribunal Constitucional, sinó d'una imposició constitucional, si es pretén reconduir el FCI als seus límits justos. Efectivament, el legislador estatal pot reconduir exclusivament les transferències del FCI per al finançament relatiu a les despeses d'inversió nova derivades de la realització dels projectes a càrrec seu, però això sempre que la suficiència financera en relació amb les despeses derivades de la inversió nova compresa en els serveis transferits per l'Estat a les comunitats autònomes sigui

efectivament garantida a través de la participació de les comunitats autònomes en els impostos estatals no cedits. Amb això es tracta d'ajustar constitucionalment el FCI al paper que li reserva l'art. 158.2 CE.

Una segona qüestió tractada a la Sentència es refereix a la declaració d'inconstitucionalitat dels art. 118 i 119 de la Llei 33/1987, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1988, quan estableix els percentatges de participació de la Comunitat de les Balears en els ingressos de l'Estat durant el quinquenni 1987-1991, aplicables a partir de l'1 de gener de 1988. Es planteja en aquest supòsit, per part del recurrent, la inconstitucionalitat de la ponderació que reflecteix, dels criteris població, insularitat, superfície i unitats administratives, la Llei 33/1987, en aplicació de la que ja va establir l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera 1/1986, de 7 de novembre, amb l'objecte de determinar si obeeix les prerrogatives de l'art. 13.1 de la LOFCA, que determina els criteris de distribució de les participacions. En aquest cas, la Comunitat Autònoma balear considera que la manera com s'interpreten aquests criteris de distribució afecta de forma negativa els seus interessos i no s'ajusta al bloc de constitucionalitat.

El Tribunal afirma, en aquest supòsit, que l'art. 13.1 de la LOFCA citat determina els criteris de distribució del percentatge de participació en termes de gran amplitud i flexibilitat, i remet la ponderació a la negociació entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Cal afirmar que aquesta flexibilitat no impedeix que el Tribunal pugui entrar a valorar la manera com aquests criteris són ponderats efectivament, com ha passat en la Sentència 68/1996. Es per això que el Tribunal Constitucio-

nal entra a valorar la constitucionalitat tant dels criteris adoptats per a la distribució de les participacions no previstos a la LOFCA, com la ponderació dels expressament previstos.

El Tribunal fixa les seves alegacions en els FJ 5 al 8 de la Sentència, i reafirma el caràcter ampli i flexible dels criteris determinats a la LOFCA i la seva ponderació. Des d'aquesta perspectiva, valora favorablement els que són objecte de debat per part del recurrent i en nega la constitucionalitat. Així es remarca que solament una infracció greu o manifesta dels paràmetres recollits per l'art. 13.1 de la LOFCA podria fonamentar una declaració d'inconstitucionalitat, per tal com hi ha un ampli marge de discrecionalitat política i tècnica en aquest supòsit.

En tercer i últim lloc, el recurrent reclama la inconstitucionalitat de l'art. 153 LGP, en la redacció que en fa l'art. 123 de la Llei 33/1981, de 23 de desembre. Es plantegen en aquest supòsit les qüestions principals següents: D'una banda, el recurrent discuteix que a l'art. 153.2 es produeix l'existència d'una remissió en blanc al Govern en relació amb les subvencions gestionades, atès que en aquest supòsit concorre una reserva de llei per a l'establiment d'assignacions a les comunitats autònomes d'acord amb el que disposa l'art. 158 CE.

De manera encertada, el Tribunal Constitucional diferencia, en aquest supòsit, entre les subvencions destinades a tercers, en la gestió de les quals intervenen les comunitats autònomes en la mesura en què disposen de competències materials sobre això, i les assignacions anivelladores i les transferències del FCI, quan afirma, al FJ 9, que «*Menor consistencia aún tiene la tesis de que la regla segunda quebranta lo establecido en el art. 158 CE, pues de su sola lectura*

*se desprende que el mismo se limita a regular dos concretas fuentes de financiación, las asignaciones niveladoras y el FCI, diferentes de las subvenciones gestionadas que ahora analizamos.»*

Aquesta diferenciació, consignada expressament pel Tribunal Constitucional, condueix a l'afirmació que l'exigència de compliment en relació amb el principi de legalitat en matèria financera adopta, per a les subvencions gestionades, un caràcter relatiu, per tal com aquest principi «*exige que sea la Ley de Presupuestos la que establezca el importe máximo de tales subvenciones y determine con la suficiente concreción su destino, pero no es preciso, sin embargo, que fije las subvenciones que corresponden a cada Comunidad Autónoma*» (FJ 9), qüestió que incideix favorablement en la constitucionalitat del precepte impugnat, perquè atribueix al Govern la capacitat per a l'aprovació dels criteris objectius que serveixen de base per a la distribució territorial de les subvencions.

D'altra banda, i de manera pòtser contradictòria amb el que s'ha exposat en relació amb la diferenciació entre les subvencions gestionades i les assignacions anivelladores i les transferències del FCI, com més endavant analitzarem, el Tribunal fonamenta la inconstitucionalitat del mer tràmit d'audiència a favor de les comunitats autònomes, exigit per l'article impugnat. Precisem de manera més adequada aquesta qüestió. La part recurrent manté, en aquest cas, que l'art. 153 TRLGP determina una escassa participació —solament un tràmit d'audiència— de les comunitats autònomes respecte als criteris objectius d'acord amb els quals es distribueixen territorialment les subvencions. Adueix, en aquest supòsit, el paper instrumentador del principi de col·laboració que té la subvenció, perquè per

mitjà seu es posa de manifest l'existència d'una concurrència de competències materials, tant de caràcter estatal com autonòmic, que exigeixen una intervenció conjunta dels dos ens territorials. Però a més, i al costat d'això, el Tribunal justifica aquesta col·laboració necessària entre l'Estat i les comunitats autònomes en l'existència d'una hisenda autonòmica fonamentalment especialitzada en els ingressos transferits, qüestió que implica que el reducte mínim de la seva autonomia financera, el seu exercici en el vessant de la despesa, ha de ser d'alguna manera protegida a través d'aquests mecanismes de col·laboració, cosa per la qual denuncia insuficient la via de participació consignada legalment. Per això afirma que «*lo primero que debe reclamar nuestra atención es que éste*» es refereix al sistema de finançament determinat a la LOFCA «*ha optado por establecer una Hacienda autonómica de transferencia, en la que el grueso de ingresos procede del Presupuesto estatal a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado y, en su caso, del FCI y de las asignaciones niveladoras [...]* En atención a lo expuesto, resulta evidente que la garantía de la autonomía financiera en la vertiente del gasto» autèntica clau de volta d'aquesta autonomia en una hisenda de transferència «*requiere una presencia determinante de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de reparto de unas subvenciones cuantitativamente relevantes que, además, nutren sus Haciendas por unos cauces no regulados explícitamente en el bloque de constitucionalidad.*» (FJ 10.)

Considerem que en aquest cas l'afirmació pot semblar sorprenent, ja que el Tribunal Constitucional, d'una banda, afirma inicialment, en el FJ 9, que cal diferenciar de forma clara entre les subvencions gestionades i les assignacions anivelladores i les transferències del

FCI, per després justificar precisament la intervenció necessària de les comunitats autònomes en relació amb la distribució de les subvencions, de manera que el sistema de finançament depèn principalment d'aquests ingressos transferits, per acabar, finalment, reconeixent que les subvencions nodreixen la hisenda autonòmica igual que les altres.

Per això es fa necessari, segons el nostre parer, que el Tribunal diferenciï de

forma clara les dues qüestions, el sistema de finançament autonòmic i l'exercici del poder de despesa de l'Estat a través de les subvencions amb la concurrència consegüent de competències materials estatals i autonòmiques que deriven de tal intervenció i amb el deure correlatiu de col·laboració que deriva d'aquesta convergència.

Susana Campuzano

**Sentència 96/1996, de 30 de maig (BOE de 21 de juny). Recursos d'inconstitucionalitat 1.710/1988 i 1.726/1988 i conflicte positiu de competència 200/1989 (acumulats); els primers, promoguts pel Govern basc i pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra determinats preceptes de la Llei 26/1988, de 29 de juliol, sobre disciplina i intervenció de les entitats de crèdit; el segon, promogut pel Govern Basc en relació amb el Reial decret 1144/1988, de 30 de setembre, sobre creació de bancs privats i instal·lació a Espanya d'entitats de crèdit estrangeres.**

*Ponent:*

Álvaro Rodríguez Bereijo

En aquesta extensa Sentència, el Tribunal Constitucional argumenta al llarg de 33 fonaments jurídics una decisió final important per la matèria que tracta (l'abast de les competències de les comunitats autònomes recurrents respecte de les potestats de disciplina, inspecció i sanció sobre caixes d'estalvi, cooperatives de crèdit i altres entitats financeres) i interessant des del punt de vista de la tècnica juridicoconstitucional pels tres tipus de pronunciaments que conté. En primer lloc el Tribunal declara la inconstitucionalitat d'un precepte (l'art. 42), però no la seva nul·litat; i la inconstitucionalitat no és causada per allò que estableix expressament el precepte, sinó per les omissions que conté. En segon lloc, el Tribunal Constitucional demana i exigeix la col·laboració del legisla-

dor i li posa un termini per tal que solucioni la inconstitucionalitat declarada. El segon pronunciament ens situa davant d'una sentència interpretativa, ja que el Tribunal afirma que els art. 42.2 i 43 bis apartat 8 de la Llei impugnada són constitucionals sempre que s'interpretin en el sentit exposat en els fonaments jurídics 7 i 13, respectivament.

D'altra banda, durant la tramitació dels recursos (el primer es planteja el 28 d'octubre de 1988 i la Sentència no es vota fins al 30 de maig del 1996), alguns preceptes impugnats han estat derogats o modificats i, fins i tot, un corregit com a «error» pel BOE en la seva publicació del 4 d'agost del 1989. Els canvis més importants han estat produïts per la Llei 3/1994, de 14 d'abril, d'adaptació a la Directiva de la CEE 89/646, de coordinació bancària, la Llei 13/1994, d'1 de juny, d'autonomia

del Banc d'Espanya i el Reial decret 1.245/1995, sobre creació de bancs.

El Govern basc interposà recurs d'inconstitucionalitat contra els articles 42, 43 i 48 i les disposicions addicionals segona, tercera, sisena, setena, desena, dotzena i tretzena de la Llei 26/1988, de 29 de juliol, sobre disciplina i intervenció de les entitats de crèdit (LDIEC). D'altra banda, el recurs d'inconstitucionalitat del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya impugna els articles 42.1 —incís primer— i, per connexió, el 18, 25, 26 i 29 (apartats primer i segon, en allò que fa referència a les entitats de crèdit que no tenen la consideració de caixes d'estalvis i cooperatives de crèdit), l'art. 42 (apartats 2 i 4, segon incís), l'art. 42.7 (i, per connexió, els articles 31, 32.1 i 36), 43 (apartats 1, 2, 3 i 5 —incís final—) i les disposicions addicionals segona, tercera, setena (apartat vuitè), desena i tretzena, perquè declara bàsiques les anteriors, de la citada Llei 26/1988.

L'objecció primordial que plantegen a la Llei 26/1988 els recurrents és que les potestats de disciplina, inspecció i sanció d'ambdues comunitats autònomes queden cenyides a les caixes d'estalvi i a les cooperatives de crèdit que siguin de la seva competència, amb radical exclusió de les restants entitats de crèdit. Aquestes altres entitats quedarien exclusivament sotmeses a la intervenció de l'Administració general de l'Estat, d'acord amb l'articulat de la Llei 26/1988 i, en especial, el seu art. 42. La qual cosa vulneraria la competència de desenvolupament legislatiu i execució de les comunitats recurrents sobre ordenació del crèdit i banca que els correspon d'acord amb el bloc de la constitucionalitat que defineix l'ordre de competències.

Els termes en què apareix redactat l'art. 42 de la Llei 26/1988 no guen

expressament les competències de les comunitats autònomes recurrents sobre altres entitats del sector creditici; aquest precepte es limita a efectuar una menció expressa i limitada a les caixes d'estalvi i cooperatives de crèdit, i omet qualsevol indicació relativa a les restants entitats creditícies. Aquesta redacció és el que ocasiona que tant el Govern basc com el Govern de la Generalitat de Catalunya considerin inconstitucionals els silencis de la Llei i, en particular, els del seu art. 42. La inconstitucionalitat es predica així, no de la menció expressa a les caixes d'estalvi o cooperatives de crèdit, sinó del fet que només se les mencioni, sense cap referència a les restants entitats compreses dins de l'àmbit d'aplicació de la Llei.

Per a l'advocat de l'Estat, la Llei no diu que només existeixin competències autonòmiques en matèria de caixes d'estalvi, ja que l'únic que realitza és establir quina part és bàsica i quina no ho és. En aquest sentit, l'advocat de l'Estat defensa que les normes relatives al règim sancionador de les entitats de crèdit i, més en general, les entitats financeres (previstes en el títol I de la Llei), com també les que es refereixen a l'exercici d'activitats i ús de les denominacions reservades a les entitats de crèdit (títol II) i les relatives també a les mesures d'intervenció i substitució (contingudes en el títol III), siguin declarades bàsiques en la seva totalitat respecte de les entitats de crèdit i financeres que no siguin caixes d'estalvi i cooperatives de crèdit i, respecte a aquestes últimes, justifica que la Llei només es configuri com a bàsica parcialment, en consideració a la desigual intensitat de la competència estatal segons es tracti d'unes o altres entitats creditícies.

El Tribunal Constitucional, després d'examinar els diferents títols compe-

tencials recollits als estatuts de Catalunya i el País Basc sobre «caixes d'estalvi i institucions de crèdit corporatiu, públic i territorial» i sobre «l'ordenació del crèdit i banca», considera que aquesta matèria engloba qüestions relatives tant a l'estructura i organització, com a les funcions i activitat externa de les entitats de crèdit, entitats que desborden el cercle de les caixes d'estalvi i cooperatives de crèdit; comprenent-se en aquesta activitat, entre d'altres, les normes d'ordenació i disciplina d'observança obligada per a elles.

Pel que fa a l'art. 42, el Tribunal acaba per concloure que la falta de menció de les restants entitats financeres que no són caixes d'estalvi o cooperatives de crèdit suposa una assumptió implícita de les competències respecte d'elles per part de l'Estat. Assumptió de competències que resulta contrària a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències, «en cuanto determina lisa y llanamente el total vaciamiento de la competencia autonómica previamente reconocida y asumida en los Estatutos de Autonomía en materia de ordenación del crédito, al desconocer absolutamente la Ley impugnada cualquier posibilidad de actuación de las Comunidades Autónomas respecto de todas las entidades que no sean Cajas de Ahorro o Cooperativas de crédito» (FJ 22).

El Tribunal declara la inconstitucionalitat del precepte, però entén que «al recaer la declaración de inconstitucionalidad sobre un precepto que excluye a las Comunidades Autónomas de un ámbito competencial reconocido en sus Estatutos de Autonomía, y no —como es la regla— sobre lo que el texto dice expresamente (STC 11/1981, fundamento jurídico 4º), este Tribunal no debe entrar siquiera a examinar cuál haya de ser la regulación básica de las potestades de crédito que no son Cajas de Ahorro o Cooperativas de

crédito. Ese juicio implicaría la reconstrucción de una norma no explicitada debidamente en el texto legal y por ende la creación de una norma nueva, con la siguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (FJ 22). Tot això condueix el Tribunal a afirmar que «no obstante la declaración de inconstitucionalidad del art. 42 de la Ley 26/1988, no procede, sin embargo, la de su nulidad en lo que de regulación expresa en él se contiene (STC 45/1989, fundamento jurídico 11)». I afegeix «por lo que se refiere a la planteada inconstitucionalidad, por conexión, de los arts. 18, 25 i 26 LDIEC, tan sólo cabe señalar que su texto es inccuo competencialmente. La legislación que debe remediar la inconstitucionalidad del art. 42 de la Ley 26/1988 debería ser suficiente para evitar cualquier inconstitucionalidad por conexión de los restantes preceptos de la Ley estatal» (FJ 23). D'aquest fonament jurídic 23 també em sembla destacable el fet que el Tribunal Constitucional demani la col·laboració del legislador per tal que solucioni la inconstitucionalitat i que l'adverteixi que «esta tarea legislativa que corresponde a las Cortes debe ser llevada a término dentro de un plazo de tiempo razonable» (FJ 23).

D'altra banda, el Tribunal no accepta en la seva integritat la pretensió dels òrgans recurrents quan demanen l'equiparació de totes les entitats de crèdit des de la perspectiva competencial; equiparació que haguera conduït a atorgar també per a les altres entitats creditícies les potestats de disciplina i intervenció que la Llei 26/1988 reconeixia a les comunitats autònomes respecte de les caixes i cooperatives de crèdit.

A partir d'aquí, el Tribunal desestima els recursos d'inconstitucionalitat i el conflicte de competències (respecte al

Reial Decret de creació de bancs) en tota la resta de qüestions, o bé perquè entén que el conflicte no continua «viu» a causa dels canvis legislatius sobrevinguts, o bé perquè considera que la matèria regulada en cada un dels preceptes impugnats ha de considerar-se bàsica i que, per tant, la regulació que conté no excedeix la competència estatal.

En aquest cas no hi ha cap vot particular que discrepi de l'abast que es dóna al concepte de norma bàsica, que era el que conformava l'altre gran grup d'allegacions dels recurrents, que consideraven que la regulació que es feia en els preceptes impugnats excedia àmpliament el concepte material de les bases, per tractar-se —en algun cas— d'actes materials, de mers actes d'execució completament reglats i, en general, per no permetre un posterior desenvolupament per part de les comunitats autònomes.

Respecte al conflicte de competències, el Tribunal Constitucional rebutja la insuficiència del rang (merament reglamentari) de la norma per fixar les bases de la matèria, i, després de fer un repàs de la seva pròpia doctrina respecte als requisits per a la definició de les bases, afirma que *«la constatación de que en el Real Decreto 1144/1988 no aparece precisión alguna acerca del carácter básico de sus preceptos no puede determinar, sin más, la inconstitucionalidad de la norma por infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) o, en todo caso, la declaración de su carácter no básico y, por tanto, su inaplicabilidad directa, pues, a pesar de ello, no cabe excluir que del contenido mismo de sus previsiones pueda claramente deducirse ese carácter, como así sucede en el presente caso»* (FJ 32).

Marcel Mateu

## 1.3.2. PROCESSOS DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Xavier Bonet i Frigola

### Gener de 1996

*Conflicte* positiu de competència 3985/1995 plantejat pel Govern de les Canàries, en relació amb l'article 130 del Reglament d'impostos especials, aprovat pel Reial decret 1165/1995, de 7 de juliol.

*Qüestió* d'inconstitucionalitat 3806/1995 plantejada per la Secció Primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Aragó, en relació amb l'article 57.2 *f* de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, de 27 de desembre de 1956, i, si escau, amb l'article 110.3 i la disposició addicional onzena de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, per possible contradicció amb l'article 24.1 de la CE (BOE de 5 de gener de 1996).

*Qüestió* d'inconstitucionalitat 3911/1995 plantejada per l'Audiència Provincial de Màlaga, Secció Cinquena, respecte als articles 36 i 37 del text refós de la Llei de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1993, de 24 de setembre, per poder vulnerar l'article 24.1 de la CE (BOE de 5 de gener de 1996).

*Qüestió* d'inconstitucionalitat 3373/1995. Extinció de la *Qüestió* d'inconstitucionalitat, per desaparició sobrevinguda del seu objecte, qüestió que va ser plantejada per la Secció Quinzena de l'Audiència Provincial de Barcelona, respecte a l'article 38.2, paràgraf primer, de la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres, de la qual es va publicar la seva incoació en el BOE de 20 de novembre de 1995 (BOE de 25 de gener de 1996).

*Qüestió* d'inconstitucionalitat 3924/1995, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, respecte de l'article 9.1, apartats *b* i *c* de la Llei 18/1991, de 6 de juny, reguladora de l'impost sobre la renda de les persones físiques, en la redacció donada per l'article 62 de la Llei 21/1993, de 29 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 1994, per poder vulnerar els articles 14 i 31.1 de la CE (BOE de 25 de gener de 1996).

*Qüestió* d'inconstitucionalitat 4221/1995, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa, a Santa Cruz de Tenerife, del Tribunal Superior de Justícia de les Canàries respecte a l'article 38.2 de la Llei 5/1990, de 29 de juny, que va establir un gravamen complementari de la taxa fiscal sobre els jocs de sort, envit o atzar per a l'any 1990, per poder vul-

nerar l'article 9 de la CE (BOE de 25 de gener de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 4269/1995*, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, respecte a l'article, 9, apartats *b* i *c*, de la Llei 18/1991, de 6 de juny, reguladora de l'impost sobre la renda de les persones físiques, en la redacció donada per l'article 62 de la Llei 21/1993, de 29 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 1994, per poder vulnerar els articles 14 i 31.1 de la CE (BOE de 25 de gener de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 4298/1995*, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Galícia, respecte dels articles 6, 12 i 13, de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, per poder vulnerar l'article 22.1 de la CE (BOE de 25 de gener de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 4299/1995*, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Galícia, respecte dels articles 6, 12 i 13 de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, per poder vulnerar l'article 22.1 de la CE (BOE de 25 de gener de 1996).

## Febrer

*Qüestió d'inconstitucionalitat 2771/1996*, plantejada per la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en relació amb els articles 5, lletra *b*, i 40.1, del text articulat aprovat pel Reial decret legislatiu 2795, de 12

de desembre, de la Llei de bases 39/1980, de 5 de juliol, de procediment economicoadministratiu, per possible vulneració dels articles 9.3 i 15.2 de la CE (BOE de 10 de febrer de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 13/1996*, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, en relació amb l'article 9.1, apartats *b* i *c*, de la Llei 18/1991, de 6 de juny, reguladora de l'impost sobre la renda de les persones físiques, en la redacció donada per l'article 62 de la Llei 21/1993, de 29 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 1994, per possible vulneració dels articles 14 i 31.1 de la CE (BOE de 10 de febrer de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 4098/1995*, plantejada per la Secció Segona de la Sala Contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Castella-la Manxa, en relació amb l'article 67.1 del text articulat aprovat pel Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, de la Llei de bases 18/1989, de 25 de juliol, i l'article únic, base vuitena, punt 2, de la Llei anterior, per possible vulneració de l'article 25.1 de la CE (BOE de 10 de febrer de 1996).

## Març

*Qüestió d'inconstitucionalitat 596/1996*, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa, a Santa Cruz de Tenerife, del Tribunal Superior de Justícia de les Canàries, respecte de l'incís o «reglamentàries», de l'article 142 *n* de la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports, per possible contradicció amb l'article 25.1 de la CE (BOE de 8 de març de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 384/1996*, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, en relació amb l'article 9.1, apartats *b* i *c*, de la Llei 16/1991, de 6 de juny, reguladora de l'impost sobre la renda de les persones físiques, en la redacció donada per l'article 62 de la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1994, per possible vulneració dels articles 14 i 31.1 de la CE (BOE de 8 de març de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 3864/1995*, plantejada per la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, respecte de l'article 12 de la Llei del Parlament de Catalunya 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, per possible vulneració dels articles 149.1.14, 142 i 157 de la CE (BOE de 8 de març de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 601/1996*, plantejada per la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Galícia, respecte dels articles 6, 12 i 13 de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, per poder vulnerar l'article 22 de la CE (BOE de 25 de març de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 963/1996*, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, en relació amb l'article 9.1, apartats *b* i *c*, de la Llei 18/1991, de 6 de juny, reguladora de l'impost sobre la renda de les persones físiques, en la redacció donada per l'article 62 de la Llei 21/1993, de 29 de desembre, de pressupostos generals de

l'Estat per a 1994, per possible vulneració dels articles 14 i 31.1 de la CE (BOE de 25 de març de 1996).

#### Abril

*Qüestió d'inconstitucionalitat 1148/1996*, plantejada per la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Galícia, respecte dels articles 6, 12 i 13 de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, per poder vulnerar l'article 22 CE (BOE de 4 d'abril de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 3538/1995*, plantejada per la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, respecte dels articles 5 *b* i 40.1 del text articulat de la Llei de bases 39/1980, de 5 de juliol, que aprova la Llei de procediment economicoadministratiu, per poder vulnerar els articles 9.3 i 152.1 de la CE (BOE de 4 d'abril de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 1125/1996*, plantejada per la Secció Primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior d'Aragó, respecte de l'article 57.2 *f* de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, de 27 de desembre de 1956, i, si escau, de l'article 110.3 i la disposició addicional onzena de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, per possible contradicció amb l'article 24.1 de la CE (BOE de 4 d'abril de 1996).

*Recurs d'inconstitucionalitat 1279/1996*, promogut pel president del Go-

vern contra la disposició addicional tercera de la Llei de la Generalitat Valenciana 8/1995, de 29 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'organització. El president del Govern ha invocat l'article 161.2 de la CE, la qual cosa produeix la suspensió de la vigència i aplicació del precepte impugnat, des del dia 27 de març de 1996, data d'interposició del *Recurs*, per a les parts, i des del dia en què aparegui publicada la suspensió en el BOE per als tercers (BOE de 23 d'abril de 1996).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 1487/1996, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra la reserva de competències a favor del Ministeri de Justícia i Interior continguda als articles 11, 12, 26 i 27, com també a favor del Consell de Ministres en aquest últim precepte, de la Llei 3/1996, de 10 de gener, sobre mesures de control de substàncies químiques catalogades susceptibles de desviament per a la fabricació il·lícita de drogues (BOE de 26 d'abril de 1996).

*Conflicte* positiu de competències 1051/1996, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya davant del Govern de l'Estat, en relació amb els articles 3 i 5 del Reial decret 1947/1995, d'1 de desembre, pel qual s'estableix el Pla nacional d'avaluació de la qualitat de la universitat (BOE de 26 d'abril de 1996).

*Qüestió* d'inconstitucionalitat 1485/1996, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria respecte als articles 6, 12, i 13 de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, per poder vulnerar l'article 22.1 de la CE (BOE de 26 d'abril de 1996).

*Qüestió* d'inconstitucionalitat 1239/1996, plantejada per la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Galícia, respecte dels articles 6, 12 i 13 de la Llei 13/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, per poder vulnerar l'article 22 de la CE (BOE de 26 d'abril de 1996).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 1261/1996, promogut per la Junta de Galícia contra l'article 36 del Reial decret 12/1995, de 28 de desembre, sobre mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera (BOE de 26 d'abril de 1996).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 1255/1996, promogut pel Govern de Navarra, contra els articles 2 i 3 de la Llei 2/1996, de 15 de gener, complementària de la Llei d'ordenació del comerç minorista (BOE de 26 d'abril de 1996).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 1254/1996, promogut pel Govern de Navarra, contra els articles 2.3, 6.1, 6.2, 7, 28.1, 37, 53, 67, 69 i 70 de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista (BOE de 26 d'abril de 1996).

*Recurs* d'inconstitucionalitat 1313/1996, promogut pel Govern de les Canàries, contra l'article 34 del Reial decret legislatiu 12/1995, de 28 de desembre, sobre mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera (BOE de 26 d'abril de 1996).

## Maig

*Qüestió* d'inconstitucionalitat 1532/1996, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, respecte dels

articles 6, 12 i 13 de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, per poder vulnerar l'article 22.1 de la CE (BOE de 21 de maig de 1996).

*Recurs d'inconstitucionalitat 1486/1996*, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, contra la disposició addicional primera, en relació amb els articles 9 i 10.1 de la Llei 1/1996, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta (BOE de 21 de maig de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 1533/1996*, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, respecte dels articles 6, 12 i 13 de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, per poder vulnerar l'article 22.1 de la CE (BOE de 31 de maig de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 1770/1996*, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Navarra en relació amb l'article 9.1, apartats *b* i *c*, de la Llei 18/1991, de 6 de juny, reguladora de l'IRPF, en la redacció donada a l'article 62 de la Llei 21/1993, de 29 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 1994, per possible vulneració dels articles 14 i 31.1 de la CE (BOE de 31 de maig de 1996).

## Juny

*Qüestió d'inconstitucionalitat 2043/1996*, plantejada per la Sala Contencio-

sa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, respecte dels articles 6, 12 i 13 de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, per vulnerar l'article 22.1 de la CE (BOE de 7 de juny de 1996).

*Qüestió d'inconstitucionalitat 2127/1996*, plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa amb seu a Santa Cruz de Tenerife, del Tribunal Superior de Justícia de les Canàries, respecte a l'incís o «reglamentàries», contingut en l'article 142 *n* de la Llei 16/1987, de 30 de juny, d'ordenació de transports terrestres, per si pogués infringir l'article 25.1 de la CE (BOE de 7 de juny de 1996).

*Conflicte positiu de competència 2231/1996*, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, davant del Govern, en relació amb la disposició addicional tercera del Reial decret 2200/1995, de 23 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial, com també amb allò disposat en l'article 51.1 d'aquest Reglament i en l'article 2 i en la disposició addicional segona del Reial decret 85/1996, de 26 de gener, pel qual s'estableixen normes per a l'aplicació del Reglament (CE) 1836/1993, del Consell, de 29 de juny, pel qual és permès que les empreses del sector industrial s'adhereixin amb caràcter voluntari a un sistema comunitari de gestió i auditoria sobre el medi ambient (BOE de 21 de juny de 1996).



## 1.4. COMISSIÓ GENERAL DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES DEL SENAT

A cura d'Enric Fossas

Aquesta és la primera crònica sobre l'activitat de la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat que, per acord del Consell de Redacció, figurarà a partir d'ara al costat de les altres institucions de l'Estat que es comenten en aquesta secció. Pel fet de ser el primer comentari, no em limitaré a tractar exclusivament el període gener-juny 1996 sinó que relataré l'activitat de la Comissió des de la seva creació. Abans, però, faré una breu explicació introductòria sobre les característiques d'aquest òrgan parlamentari amb una projecció autonòmica clara.

La Comissió General de les Comunitats Autònomes va ser la novetat més important que introduí la reforma del Reglament del Senat aprovada al començament de 1994 (BOE núm. 114, de 13 de maig de 1994) amb el propòsit de potenciar la «funció territorial» de la cambra alta. Finalitzava així un llarg camí que s'havia iniciat el 1989 amb l'aprovació d'una moció per part del Ple de la mateixa cambra que proposava la formulació d'una proposta consensuada de reforma del Senat. El ritme i el caràcter d'aquesta modificació demostren clarament la manca de voluntat política per dotar de sentit i funcionalitat un òrgan que, des de la seva creació constitucional, ha anat a la «recerca de la seva funció» en paraules de Rubio Llorente. Malgrat que aquesta és una impressió

força estesa gairebé des dels inicis del seu funcionament, no ha estat fins a la cinquena legislatura de les Corts Generals quan s'ha procedit a una tímida modificació per potenciar la seva funcionalitat. L'opció per la reforma reglamentària implicava acceptar l'abast limitat del canvi i posava de manifest el rebuig de la majoria de forces polítiques a una modificació de la Constitució de 1978 que afectés alguns dels seus principis o institucions bàsiques, com es va fer evident el 1992. Els partits varen donar a la reforma finalment aprovada un caràcter experimental i provisional amb la intenció que en el futur conduís a una transformació en profunditat del Senat mitjançant una revisió constitucional. Com es veurà més endavant, aquest ha estat un propòsit que fins avui no ha reeixit, malgrat els intents que s'han fet en aquest sentit.

El nou Reglament tenia la pretensió que la Comissió General de les Comunitats Autònomes, amb la seva composició i les seves funcions, pogués arribar a convertir-se en un «Senat dins del propi Senat». La composició de la Comissió és quantitativament diferent però qualitativament igual a les altres (art 51.3 RS): cada grup designa el doble dels membres (62) que els corresponen en les altres Comissions. No s'optà, doncs, per una Comissió integrada només, o majoritàriament, per senadors

designats per les comunitats autònomes, tot i que les dues terceres parts d'aquests hi són presents, i que tots ells —així com els representants dels governs autònòmics— hi poden intervenir (els senadors autònòmics, prèvia «inscripció»), però sense dret a vot. La Comissió constituïda per primera vegada el febrer de 1994 va comptar amb 32 senadors autònòmics i 30 senadors d'elecció directa.

L'organització i el funcionament de la Comissió presenta força diferències en relació amb les altres. Atès el nombre potencial d'assistents (hi poden arribar a estar presents un centenar de persones), disposa d'una Mesa àmplia (un president, dos vicepresidents i quatre secretaris), la qual pot exercir competències per delegació de la Comissió, tal com es va fer en la cinquena legislatura; també compta amb una Junta de Portaveus de les mateixes dimensions que la del Ple. Quant al seu funcionament (convocatòria, ordre del dia, debats, ponències) la Comissió presenta algunes singularitats que reflecteixen el seu caràcter autòmic.

El nou Reglament ha atribuït a la Comissió una llarga llista de funcions (art. 56) que, tanmateix, no tenen gaire rellevància en relació amb els poders de la Cambra. Pel que fa al procediment legislatiu, la Comissió té el caràcter de permanent legislativa i pot tramitar els projectes i les proposicions de llei que li trameti la Mesa del Senat; d'altra banda, ella mateixa disposa d'iniciativa legislativa. Tot l'anterior, és clar, no varia la posició constitucional del Senat en la tramitació de les lleis de les Corts Generals. Més rellevant resulta la facultat d'informar sobre el «contingut autòmic» de qualsevol iniciativa que s'hagi de tramitar en el Senat. D'acord amb la interpretació que s'ha fet d'aquesta fun-

ció, l'informe té un caràcter facultatiu i es tracta d'una opinió «política» adreçada a qui hagi de decidir sobre la iniciativa (una altra comissió o el Ple de la cambra). Al començament de la seva activitat, la Comissió va donar un caràcter expansiu a aquesta funció i per aquest motiu s'acordà delegar l'elaboració dels informes en una subcomissió. També s'ha buscat la participació activa dels governs autònòmics en aquest tràmit, de manera que s'ha aconseguit reduir els informes als casos en què hi havia discrepàncies reals sobre el seu contingut autòmic.

En relació amb el control parlamentari, les funcions de la Comissió es limiten a l'activitat rogatòria i als debats, amb la facultat de proposar mocions al Ple. Té més transcendència la possibilitat d'intervenció dels membres dels governs autònòmics i del mateix Govern central. Finalment, pel que fa a les matèries de caràcter pròpiament autòmic, la Comissió disposa d'una capacitat genèrica «d'informació, estudi i seguiment». En concret, ha de ser informada sobre els acords de cooperació Estat-comunitats autònomes i sobre els acords entre aquestes últimes, a més del procés d'integració europea i la representació exterior. Destaca la previsió del Reglament (art. 56 *bis* 7) segons la qual la Comissió celebrarà un debat anual dedicat monogràficament a la situació de l'Estat de les autonomies, sens perjudici del que celebri anualment el Ple de la cambra (art. 56 *bis* 8).

A més de la creació d'aquesta Comissió, la reforma reglamentària del Senat va introduir una tímida obertura a la utilització en la cambra alta d'altres llengües (oficials en algunes comunitats autònomes) que no fossin el castellà. El president pot utilitzar-les «en la seva primera intervenció davant del Ple» (art. 11

*bis*) i els representants ho poden fer al llarg de l'esmentat debat anual sobre l'Estat autònom que celebra la Comissió General de les Comunitats Autònomes (art. 56 *bis* 7.2).

L'activitat de la Comissió des de la seva constitució (febrer de 1994) fins al moment de redactar aquesta crònica (febrer de 1997) s'ha vist molt condicionada pels daltabaixos i les tensions de la vida política espanyola, sobretot a partir de 1994. Durant aquest període hi ha hagut, a més, dos processos electorals que han afectat directament el Senat: les eleccions autonòmiques del maig de 1995, i les eleccions generals anticipades del març de 1996, que varen comportar el recanvi de la majoria política a les Corts Generals i al Govern espanyol. Per la importància d'aquests factors, es poden distingir dues etapes en la vida de la Comissió: la primera, des dels inicis del seu funcionament durant la V legislatura fins a les eleccions generals del 3 de març de 1996, caracteritzada per un cert activisme i pel ressò mediàtic que tingué el debat sobre l'Estat autònom que celebrà la Comissió el setembre de 1994; la segona, des de la seva constitució en la VI legislatura (maig de 1996) fins a l'actualitat, marcada per la lenta represa dels treballs de la Comissió i per la incertesa sobre la reforma constitucional del Senat.

Com s'ha dit, durant els inicis de la primera etapa la Comissió mostrà un cert activisme, propiciat per la Presidència del Senat, i una notable capacitat d'iniciativa. Ambdues actituds es varen veure afavorides per l'èxit del primer debat sobre l'Estat autònom celebrat al si de la Comissió els dies 26 i 27 de setembre de 1994, durant els quals el Senat es convertí en el principal centre d'interès polític i informatiu del país. Això fou degut, en primer lloc, a les in-

tervencions dels presidents de les comunitats autònomes (excepte el *lehendakari* basc) i del president del Govern espanyol; tots ells varen pronunciar discursos importants en els quals van exposar les respectives visions sobre l'Estat autònom, i en els quals van coincidir a valorar molt positivament el mateix debat. En segon lloc, l'impacte mediàtic fou degut al fet que es tractava del primer debat a les Corts Generals en el qual s'empraven diverses llengües (amb traducció simultània), fet que va transmetre una imatge plural de l'Estat i que va ser criticat per la premsa espanyola més reaccionària.

Per tal d'evitar una duplicació del debat sobre l'Estat de les autonomies (com s'ha dit, el Reglament preveu un altre debat en el Ple), la Mesa del Senat optà per celebrar la mateixa setmana una sessió plenària el dia 28 de setembre com a continuació del debat que havia tingut lloc en la Comissió. En aquesta sessió es varen presentar i debatre vuitanta mocions, de les quals en foren aprovades finalment una vintena, relatives a diversos aspectes del desenvolupament de l'Estat autònom. D'aquestes, mereixen ser destacades la que proposa intensificar «decididament» el procés d'aplicació de reforma del Reglament de la cambra, i la que disposa la constitució d'una ponència que estudiï una reforma constitucional del Senat «per integrar més adequadament la cambra territorial en el desenvolupament de l'Estat de les autonomies».

En compliment d'aquesta moció, el dia 21 de novembre es va constituir al si d'una comissió conjunta, «Comissió General de les Comunitats Autònomes-Comissió Constitucional» del Senat, la Ponència d'estudi per a la reforma constitucional del Senat, sota la presidència del mateix president de la cambra. Els

treballs d'aquesta Ponència han estat, després de l'esmentat debat, l'activitat més important de la Comissió en la primera etapa. L'activitat de la Ponència, al seu torn, ha passat per dues fases: en la primera va realitzar un treball d'informació, recollint l'opinió dels presidents de les comunitats autònomes, dels ponents constitucionals i d'un grup d'experts; en la segona, s'endegà la discussió i negociació entre les forces polítiques. Tanmateix, la dissolució anticipada de les Corts al final de 1995 va impedir que s'arribés a un acord final entre tots els grups en el qual quedessin establerts els principis i les directrius bàsics de la futura reforma constitucional.

Cal destacar que durant la primera etapa la Comissió ha celebrat poques sessions plenàries i ha treballat bàsicament a través de les ponències d'estudi que es varen crear en el seu si. A més de l'esmentada sobre la reforma constitucional, es crearen les dedicades a l'estudi dels temes següents: els enclavaments interterritorials, el paper i les funcions dels ens territorials en el futur de la Unió Europea, l'aplicació i avaluació dels fons europeus i la definició d'un nou model de finançament de les comunitats autònomes. Els treballs de la majoria de ponències, a causa també de la dissolució anticipada, no han culminat amb l'elaboració d'un informe amb les seves conclusions polítiques.

Entre les activitats que ha dut a terme la Comissió en la primera etapa s'ha d'esmentar la seva intervenció en la tramitació dels projectes de llei orgànica sobre els estatuts d'autonomia de Ceuta i Melilla i en la de les proposicions de llei orgànica de reforma dels estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes de l'art.143 de la Constitució, així com la tramitació de dos projectes legislatius referents a l'Administració local:

la reforma de la Llei de bases de règim local en relació amb el padró municipal, i una Llei orgànica sobre alteració de límits provincials entre Castelló i València. En la primera etapa la Comissió va realitzar altres activitats, com l'examen d'alguns acords de cooperació entre comunitats autònomes o les nombroses compareixences (en el Plenari o en alguna de les ponències creades) de ministres del Govern, alts càrrecs dels ministeris i consellers dels governs autonòmics.

La segona etapa de la Comissió, com s'ha dit, està marcada per la lenta represa dels treballs decaiguts amb la dissolució anticipada de les Corts. La Comissió es constituí el mes de maig de 1996 amb una nova composició que reflecteix els resultats de les eleccions del 3 de març, les quals donaren pas a la legislatura actual. S'han constituït de nou les ponències dedicades a la reforma constitucional del Senat i al finançament autonòmic, que ja han començat els seus treballs. La Comissió ha conegut dels projectes de llei orgànica de reforma dels estatuts d'autonomia d'Aragó i Canàries i de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per a 1997. També ha celebrat diverses sessions informatives amb alguns membres del nou govern i amb d'altres autoritats, com el president del Comitè de les Regions de la Unió Europea. Tanmateix, fins avui no hi ha hagut un segon debat sobre l'Estat autonòmic; en el moment d'escriure aquesta crònica està previst que tingui lloc els propers dies 12 i 13 de març. Aquest serà segurament el moment en què es podran conèixer les posicions dels partits polítics en relació amb el desenvolupament de l'Estat autonòmic després del pacte PP-CIU, i també pel que fa a la mateixa reforma constitucional del Senat. Els partits nacionalistes

han declarat que condicionaran el seu suport a la reforma al fet que el futur Senat reflecteixi el «fet diferencial», mentre que el Govern central ha manifestat que aquella no avançarà sense un consens, el qual no serà fàcil d'assolir en aquesta legislatura. Pel que sembla, doncs, la inèrcia, la manca d'acord i una voluntat política dèbil continuen planejant sobre el Senat després de la reforma del seu Reglament. En un primer balanç de la Comissió General de les Comunitats Autònomes s'ha de valorar positivament la seva actuació inicial

(debat general, ponència de reforma) i la seva voluntat de trencar amb el trist destí que ha tingut fins avui el Senat. Tanmateix, les vicissituds polítiques posteriors han impedit comprovar si la Comissió serveix efectivament com a punt de trobada experimental per preparar una reforma constitucional del Senat que, després de gairebé vint anys d'existència, li trobi una funcionalitat més gran en l'Estat autonòmic. Per fer un balanç més definitiu, caldrà estar atents a les activitats que la Comissió desenvolupi en el futur.

