

1. INSTITUCIONS DE L'ESTAT

1.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA ESTATAL

A cura de Francesc de Carreras

Reial decret-llei 6/1989, d'1 de desembre, de mesures urgents per reparar danys per pluges torrencials a Andalusia.

Aquest reial decret-llei va ser aprovat pel Consell de Ministres per adoptar mesures urgents de caràcter econòmic que reparessin els danys causats per les pluges torrencials i inundacions ocorregudes a finals de novembre de 1989 a la Comunitat autònoma andalusina. Aquest reial decret-llei va ser convalidat pel Congrés dels Diputats mitjançant resolució de 12 de desembre de 1989 (BOE 19 de desembre), d'acord amb el que disposa l'art. 86, paràgraf 2 CE.

El Govern, per intentar reparar els diversos danys ocorreguts, va decidir aprovar un crèdit extraordinari a càrrec dels pressupostos generals de l'Estat, de naturalesa ampliable, quan se sabés l'import exacte dels danys causats.

L'estructura i el contingut del reial decret-llei s'estableixen de la manera següent:

A) A l'art. 1 es declaren zona catastròfica els territoris dels municipis d'Andalusia afectats per les mencionades pluges i inundacions. La determinació concreta dels esmentats municipis es va fer mitjançant ordre del Ministeri de l'Interior de 19 de desembre de 1989 (BOE 21 de desembre). S'estableix, també, que l'objecte de l'aplicació de les ajudes seran obres de reparació de serveis i instal·lacions que siguin de competència de les

entitats locals. La subvenció de l'Estat arribarà al 50 % del cost dels diversos projectes. Els procediments per a la sol·licitud d'aquestes ajudes, en aplicació de l'art. 10 del RD-L 6/1989, es regulen per l'ordre del Ministeri per a les administracions públiques de 28 de desembre de 1989 (BOE 30 de desembre).

B) Es declaren inhàbils, a l'art. 2, els dies 14 de novembre a 1 de desembre de 1989, tots dos inclosos, en els esmentats termes municipals, per a tota classe d'efectes civils, notariais, mercantils, administratius i judicials. Aquestes actuacions s'han de fer dins del termini de vuit dies hàbils següents a la publicació del reial decret-llei.

C) En el paràgraf 3 de l'art. 2 s'estableix que els danys ocasionats sobre produccions agràries que tinguin en vigor pòlisses de l'assegurança agrària combinada seran objecte d'indemnització a càrrec del crèdit extraordinari, sempre que els riscos esdevinguts no estiguin inclosos en les condicions de l'assegurança. El procediment a seguir per a la sol·licitud d'aquestes indemnitzacions es farà d'acord amb l'ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 12 de gener de 1990 (BOE 17 de gener).

D) A l'art. 3 es concedeix una moratòria de pagament per als crèdits hipoteca-

ris i pignoraticis, les seves amortitzacions i interessos vençuts durant el període de 14 de novembre de 1989 a 14 de febrer de 1990, quan els béns gravats amb hipoteca o constituïts en penyora hagin sofert danys i estiguin situats en els esmentats termes municipals. També es concedeix aquesta moratòria per a tota classe de crèdits, sempre que el deutor no sigui un establiment bancari o de crèdit.

E) Es concedeix una exempció de les quotes de les contribucions territorials rústiques i pecuàries i urbanes, i de les llicències fiscals d'activitats comercials i industrials, i de professionals i artistes, corresponents a l'any 1989 (art. 4 RD-L 6/1989). La disminució d'ingressos que pateixin els ajuntaments i les diputacions provincials es compensarà en els pressupostos generals de l'Estat de 1990.

F) A l'art. 5 s'estableix la possibilitat de sol·licitud d'expedients de regulació d'ocupació incoada per força major, uns certs beneficis quant a les prestacions per desocupació, ajornament en el pagament de les quotes a la Seguretat Social per a empreses i treballadors per compte propi no inclosos en el règim especial agrari, i exempció d'aquest pagament per als treballadors per compte propi inclosos a l'esmentat règim especial agrari. També s'estableix la possibilitat que l'Institut Nacional d'Ocupació pugui fer concerts amb altres administracions públiques per a la fixació de treballs de col·laboració social en la reparació dels danys. Totes aquestes mesures són desenvolupades a l'ordre del Ministeri del Treball i de la Seguretat Social de 21 de desembre de 1989 (BOE 23 de desembre).

G) L'art. 6 estableix que per a la realització d'obres de reparació de certs danys en béns públics d'infraestructura o per a les adquisicions o serveis d'emergència s'aplicarà la normativa extraordinària establerta als arts. 27 de la llei de Contractes de l'Estat o 52 de la llei d'Expropiació Forçosa.

H) S'estableix que el crèdit extraordinari serà de 25 mil milions de pessetes, amb caràcter d'ampliable (art. 7 RD-L 6/1989).

I) Per l'art. 8 del RD-L 6/1989 s'autoritza l'Institut de Crèdit Oficial a realitzar operacions de crèdit a baix interès, per a les persones o entitats que hagin sofert danys directes com a conseqüència de les pluges torrencials o inundacions. Aquest article va ser desenvolupat per l'ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda d'11 de gener de 1990 (BOE 17 de gener).

J) D'acord amb l'art. 9 RD-L 6/1989, el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, mitjançant l'ordre de 20 de desembre de 1989 (BOE 22 de desembre), va declarar zones d'actuació especial les àrees afectades, amb la determinació dels beneficis i subvencions per a les obres de reparació hidrològic-forestals i d'interès agrari privat.

K) Per últim, a l'art. 11 es crea una comissió interministerial integrada per representants dels Ministeris de l'Interior, d'Economia i Hisenda, d'Indústria i Energia, de Treball i Seguretat Social, d'Agricultura, Pesca i Alimentació, d'Obres públiques i Urbanisme, de Transports, Turisme i Comunicacions, i per les administracions públiques, i també el delegat del Govern a la Comunitat autònoma d'Andalusia i els governadors civils de les províncies afectades, per dur a terme el seguiment de l'aplicació del RD-L 6/1989.

A la disposició addicional primera del RD-L 6/1989 s'introdueix una clàusula d'estil, per raó de la qual allò establert en

el present real decret-llei s'entén sens perjudici de les competències que corresponguin a les comunitats autònomes a l'empara dels seus respectius estatuts d'autonomia. Això dóna peu a examinar quin ha estat el títol competencial utilitzat pel Govern per a l'adopció d'aquestes mesures de caràcter econòmic reparadores dels danys causats per les pluges torrencials i inundacions a Andalusia.

En primer lloc, cal destacar que aquestes mesures *no es poden enquadrar* dins de les competències de què disposa el Govern per declarar l'estat d'alarma, regulat a l'art. 116, paràgraf 2, CE, i a la llei orgànica 4/1981, d'1 de juny (BOE 5 de juny), dels estats d'alarma, excepció i setge. L'art. 4 d'aquesta llei preveu que el Govern pugui declarar l'estat d'alarma en cas de catàstrofes, calamitats o desgràcies públiques, com és ara terratrèmols, inundacions, incendis urbans i forestals o accidents de gran magnitud. Tanmateix, les mesures que pot adoptar el Govern estan prefixades a l'art. 11 LO 4/1981, i es dirigeixen a limitar la circulació de persones i vehicles, a practicar requisos temporals, a intervenir i ocupar transitòriament indústries i domicilis particulars, a limitar o racionar els articles de primera necessitat, o a impartir ordres per assegurar el seu proveïment. Com es pot observar, totes aquestes mesures no tenen el caràcter econòmic de subvenció, de foment o de reparació de danys ocasionats per les inundacions.

En segon lloc, és convenient examinar si es pot enquadrar dins de la matèria de *protecció civil*. Aquesta matèria, englobada dins del concepte genèric de seguretat pública, és de caràcter concurrencial entre l'Estat central i les comunitats autònomes que, segons els seus respectius Estatuts, tinguin assumides competències en matèria de seguretat pública. Tanmateix, específicament, no consta a l'articulat de la Constitució sobre la distribució

de competències, la matèria de protecció civil. Aquesta matèria ha estat desenvolupada per la llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil (BOE 25 de gener). El Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en dues ocasions sobre aquesta matèria. La primera, STC 123/1984, de 18 de desembre (BOE 11 de gener de 1985), en un conflicte positiu de competències promogut pel Govern central contra un decret del Govern basc, que preveia la creació de Centres de Coordinació Operativa per al cas d'existència de calamitats públiques o inundacions. La segona ocasió ha estat recent, STC 133/1990, de 19 de juliol (BOE 30 de juliol), en què va resoldre un recurs d'inconstitucionalitat plantejat pel Govern basc contra la llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil.

Cronològicament és procedent d'analitzar breument, en primer lloc, la STC 123/1984, de 19 de desembre. El TC, utilitzant la normativa anterior, va definir la protecció civil com el conjunt d'accions dirigides a evitar, reduir o corregir els danys causats a persones i béns per tota classe de mitjans d'agressió i pels elements naturals o extraordinaris en temps de pau. Es va reconèixer a la Comunitat autònoma del País Basc competència en matèria de protecció civil, especialment per a l'elaboració dels corresponents plans de riscos i calamitats, i per a la direcció dels seus propis serveis en cas de produir-se situacions catastròfiques o d'emergència. Malgrat que l'expressió «protecció civil» no figura ni a la Constitució ni a l'Estatut, no és d'aplicació la clàusula residual de l'art. 149, paràgraf 3, CE, ja que és possible establir el repartiment competencial mitjançant criteris interpretatius ordinaris. Això es fa a través de la matèria de seguretat pública, en què hi ha competències concurrents. També sostenia que les competències autonòmiques quedaven subor-

dinades quan hi hagués exigències superiors d'interès nacional, que es donaven en tres ocasions: existència de supòsits d'estats d'alarma, excepció i setge; quan l'emergència tingués caràcter supraterritorial que exigís una coordinació superior a la d'una Comunitat autònoma i quan l'emergència fos d'una tal envergadura que requerís una direcció nacional. Els deures dels ciutadans només es podien establir mitjançant llei de Corts generals (art. 30, paràgraf 4, CE).

En segon lloc, es va aprovar la llei sobre Protecció Civil que va ser plantejada com a desenvolupament de l'art. 30, paràgraf 4, CE, i que estableix els deures dels ciutadans en matèria de protecció civil, però que desenvolupa els procediments d'actuació, direcció i coordinació en cas d'emergència. Es plantejava el problema de la protecció civil com un problema d'organització, justificant el paper d'organitzador de l'Estat com un dels supòsits de la clàusula residual establerta a l'art. 149, paràgraf 3, CE. Aquesta argumentació discrepa de l'anterior sentència (v. Dictamen 120, Consell Executiu de la Generalitat, T.V., p. 110).

Contra aquesta llei es va presentar per part del Govern basc un recurs d'inconstitucionalitat (STC 133/1990, de 19 de juliol), que ha resolt el Tribunal Constitucional declarant en línies generals la constitucionalitat de la llei, ja que tots els casos que regula aquesta llei són d'interès nacional o supraautonòmic, que permeten establir la necessitat de preveure la coordinació de diverses Administracions, i és conseqüent una direcció nacional de totes les Administracions afectades i l'aportació de recursos de nivell supraautonòmic.

El TC solament declara aplicable supletòriament (no inconstitucional, ja que depèn dels respectius Estatuts) a la Comunitat autònoma del País Basc l'art.

10.1, paràgraf 3, de la llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, que estableix que els plans de protecció civil de la Comunitat autònoma haurien de ser aprovats pel seu Consell de Govern i haurien de ser homologats per la Comissió Nacional de Protecció Civil. El problema no és l'homologació per part de la Comissió Nacional, ja que és una activitat regulada i de control tècnic que examina el mínim denominador comú dels plans, i és un òrgan mixt de representació conjunta. El problema és establir que sigui el Consell de Govern de la Comunitat el que aprovi el pla, ja que correspon a la mateixa Comunitat determinar quin és l'òrgan competent per a tal aprovació (art. 10, clàusula 2, Estatut d'autonomia del País Basc — competència d'autoorganització).

Pel que fa a la Generalitat de Catalunya, l'aplicació supletòria de l'art. 10.1, paràgraf 3, de la llei 2/1985, de 21 de gener, també seria aplicable, ja que l'Estatut d'autonomia preveu a l'art. 9, clàusula 1, la competència d'autoorganització. Tanmateix, aquesta opció no ha estat desenvolupada. Mitjançant decret del Consell Executiu 152/1987, de 9 d'abril (DOGC de 20 de maig, modificat per decret 143/1989, de 30 de maig, DOGC de 14 de juny) es va crear la Comissió de Protecció Civil de Catalunya, per desenvolupar les previsions de la llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil. Entre les competències reconegudes a la present Comissió no hi ha la d'aprovar el pla de la Comunitat autònoma, per la qual cosa recau en el Consell Executiu.

Pel que fa al reial decret llei 6/1989, d'1 de desembre, cal tenir en compte que les mesures que s'adopten concretament tenen naturalesa purament econòmica i de reparació de danys. La matèria de protecció civil, tal com ha estat desenvolupada per la llei 2/1985, de 21 de gener, i per les sentències del Tribunal Constitu-

cional, té un caràcter *preventiu*, i no el caràcter de reparació de danys que té el present decret-llei. Per això sembla convenient examinar-les dins de la competència d'ordenació general de l'economia. Cal tenir en compte que pertany a les bases de l'ordenació de l'economia la realització del principi de solidaritat i d'un ordre econòmic adequat i just entre les diverses parts del territori espanyol (art. 138, paràgraf 1, CE). Mitjançant múltiples sentències del TC (STC 95/1986, de 10 de juliol; 144/1985, de 25 d'octubre), s'entenen incloses dins de la matèria de coordinació de la planificació econòmica les mesures específiques

de foment, com és ara subvencions i préstecs.

Vist l'examen realitzat, cal concloure que les mesures del present decret-llei, en no tenir caràcter preventiu, no poden justificar-se per la competència concurrent de protecció civil (disposició addicional primera del reial decret-llei 6/1989). Això no obstant, són ajustades al sistema constitucional de distribució de competències en estar emparades per les potestats estatals sobre ordenació de l'economia en ser mesures de foment de caràcter excepcional.

Juan Carlos Gavara

Llei 16/1989, de 17 de juliol, de defensa de la competència.

La llibertat d'empresa, reconeguda a l'article 38 de la Constitució, és el basament que sustenta la nova regulació legislativa de la defensa de la competència, substitutiva de l'obsoleta Llei 110/1963, de 20 de juliol, de repressió de les pràctiques restrictives de la competència, i de la normativa que la desenvolupa.

Del precepte constitucional esmentat es dedueix l'exigència als poders públics, i principalment al legislador, d'evitar que es produeixin aquelles pràctiques lesives de la concurrència entre empreses (pactes col·lusoris, pràctiques abusives o de confabulació, etc.), la qual cosa constitueix un imperatiu del sistema d'economia de mercat que consagra la Norma Fonamental. En aquest sentit, i amb consonància amb la normativa comunitària vigent (l'art. 3, lletra f, del Tractat de Roma formula com a principi programàtic «l'establiment d'un règim que garanteixi que la competència no serà falsejada dins el mercat comú»), l'exposició de motius de la Llei 16/1989 proclama que el seu objectiu específic és «garantir l'e-

xistència d'una competència suficient i protegir-la davant de tot atac contrari a l'interès públic». Al servei d'aquest objectiu, el text legal que es comenta, estructurat en tres títols, cinquanta-cinc articles, cinc disposicions transitòries i una de derogatòria, disposa una sèrie de normes i instruments dels que convé donar notícia tot seguit.

El títol I, *De la lliure competència*, s'ocupa en primer lloc dels acords i pràctiques restrictives o abusives (capítol I), tot definint les conductes prohibides i aquelles altres que permet directament la Llei o que poden ser objecte d'autorització. També es regulen les mesures limitatives que poden adoptar-se (intimitacions, multes sancionadores, multes coercitives, exigència de responsabilitat). Completa aquest títol el tractament de les concentracions econòmiques (capítol II) i dels ajuts públics (capítol III). El títol II porta el rètol *Dels òrgans de defensa de la competència* i regula amb detall dos òrgans de naturalesa clarament administrativa: el Tribunal de defensa de la com-