

1. INSTITUCIONES DEL ESTADO

1.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA ESTATAL

A cargo de Francesc de Carreras

Real Decreto-Ley 6/1989, de 1 de diciembre, de medidas urgentes para reparar daños por lluvias torrenciales en Andalucía.

Este Real Decreto-Ley fue aprobado por el Consejo de Ministros para adoptar medidas urgentes de carácter económico, que repararan los daños causados por las lluvias torrenciales e inundaciones, ocurridas a finales de noviembre de 1989 en la comunidad autónoma andaluza. Este Real Decreto-Ley fue convalidado por el Congreso de los Diputados mediante Resolución de 12 de diciembre de 1989 (BOE 19 de diciembre) de conformidad con lo dispuesto en el art. 86 párr. 2 CE.

El Gobierno para intentar reparar los diversos daños ocurridos decidió aprobar un crédito extraordinario con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de naturaleza ampliable, cuando se supiera el importe exacto de los daños causados.

La estructura y el contenido del Real Decreto-Ley se establece del modo siguiente:

A) En el art. 1 se declara zona catastrófica los territorios de los municipios de Andalucía afectados por dichas lluvias e inundaciones. La determinación concreta de dichos municipios se realizó mediante Orden del Ministerio del Interior de 19 de diciembre de 1989 (BOE 21 de diciembre). Se establece, asimismo, que el objeto de la aplicación de las ayudas serán obras de reparación de servicios e instalaciones que sean de competencia de

las Entidades Locales. La subvención del Estado alcanzará al 50 % del coste de los diversos proyectos. Los procedimientos para la solicitud de dichas ayudas, en aplicación del art. 10 del RD-L 6/1989, se regula por la Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas de 28 de diciembre de 1989 (BOE 30 de diciembre).

B) Se declaran inhábiles, en el art. 2, los días 14 de noviembre a 1 de diciembre de 1989, ambos inclusive, en dichos términos municipales, para toda clase de efectos civiles, notariales, mercantiles, administrativos y judiciales. Dichas actuaciones deben realizarse dentro del plazo de los ocho días hábiles siguientes a la publicación del Real Decreto-Ley.

C) En el párr. 3 del art. 2 se establece que los daños ocasionados sobre producciones agrarias, que tengan en vigor pólizas del Seguro Agrario Combinado, serán objeto de indemnización con cargo al crédito extraordinario, siempre que los riesgos sucedidos no estén incluidos en las condiciones del Seguro. El procedimiento a seguir para la solicitud de dichas indemnizaciones se realizará de acuerdo a la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 12 de enero 1990 (BOE 17 de enero).

D) En el art. 3 se concede una moratoria de pago para los créditos hipotecarios y pignoratícios, sus amortizaciones e intereses vencidos durante el período de 14 de noviembre de 1989 y 14 de febrero de 1990, cuando los bienes gravados con hipoteca o constituidos en prenda hayan sufrido daños y estén situados en los referidos términos municipales. También se concede dicha moratoria para toda clase de créditos, siempre que el deudor no sea un establecimiento bancario o de crédito.

E) Se concede una exención de las cuotas de las contribuciones territoriales rústicas y pecuarias y urbanas, y de las licencias fiscales de actividades comerciales e industriales y de profesionales y artistas, correspondientes al año 1989 (art. 4 RD-L 6/1989). La disminución de ingresos que sufran los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales se compensarán en los Presupuestos Generales del Estado de 1990.

F) En el art. 5 se establece la posibilidad de solicitud de expedientes de regulación de empleo incoado por fuerza mayor, ciertos beneficios en cuanto a las prestaciones por desempleo, aplazamiento en el pago de las cuotas a la Seguridad Social para empresas y trabajadores por cuenta propia no incluidos en el Régimen Especial Agrario, y exención de dicho pago para los trabajadores por cuenta propia incluidos en dicho Régimen Especial Agrario. También se establece la posibilidad de que el Instituto Nacional de Empleo pueda realizar conciertos con otras Administraciones Públicas para la fijación de trabajos de colaboración social en la reparación de los daños. Todas estas medidas se desarrollan por la Orden del Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social de 21 de diciembre 1989 (BOE 23 de diciembre).

G) El art. 6 establece que para la realización de obras de reparación de ciertos daños en bienes públicos de infraestructura o para las adquisiciones o servicios de emergencia se aplicará la normativa extraordinaria establecida en los art. 27 de la Ley de Contratos del Estado o art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa.

H) Se establece que el crédito extraordinario será de 25 mil millones de pesetas, con carácter de ampliable (art. 7 RD-L 6/1989).

I) Se autoriza por el art. 8 del RD-L 6/1989 al Instituto de Crédito Oficial a realizar operaciones de crédito a bajo interés, para las personas o Entidades que hayan sufrido daños directos como consecuencia de las lluvias torrenciales o inundaciones. Este artículo fue desarrollado por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 11 de enero 1990 (BOE 17 de enero).

J) Conforme al art. 9 RD-L 6/1989, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, mediante la Orden de 20 de diciembre 1989 (BOE 22 de diciembre), declaró como zonas de actuación especial a las áreas afectadas, con la determinación de los beneficios y subvenciones para las obras de reparación hidrológico-forestales y de interés agrario privado.

K) Por último, en el art. 11 se crea una Comisión Interministerial integrada por representantes de los Ministerios del Interior, de Economía y Hacienda, de Industria y Energía, de Trabajo y Seguridad Social, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Obras Públicas y Urbanismo, de Transportes, Turismo y Comunicaciones, y para las Administraciones Públicas, así como el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía y los Gobernadores Civiles de las provincias afectadas, para llevar a

cabo el seguimiento de la aplicación del RD-L 6/1989.

En la Disposición Adicional Primera del RD-L 6/1989 se introduce una cláusula de estilo, en virtud de la cual, lo establecido en el presente Real Decreto-Ley se entiende sin perjuicio de las competencias que correspondan a las comunidades autónomas al amparo de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Ello da pie a examinar cuál ha sido el título competencial utilizado por el Gobierno para la adopción de estas medidas de carácter económico reparadoras de los daños causados por las lluvias torrenciales e inundaciones en Andalucía.

En primer lugar, hay que destacar que estas medidas *no se pueden encuadrar* dentro de las competencias que dispone el Gobierno para declarar el Estado de Alarma, regulado en el art. 116 párr. 2 CE y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio (BOE 5 de junio), de los Estados de Alarma, excepción y sitio. El art. 4 de dicha Ley prevé que el Gobierno pueda declarar el Estado de Alarma en caso de catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud. Sin embargo, las medidas que puede adoptar el Gobierno están prefijadas en el art. 11 LO 4/1981, y se dirigen a limitar la circulación de personas y vehículos, a practicar requisas temporales, a intervenir y ocupar transitoriamente industrias y domicilios particulares, a limitar o racionar los artículos de primera necesidad, o a impartir órdenes para asegurar el abastecimiento de éstos. Como se puede observar, todas estas medidas no tienen el carácter económico o subvención, fomento o de reparación de daños ocasionados por las inundaciones.

En segundo lugar es conveniente examinar si se puede encuadrar dentro de la materia de *protección civil*. Esta materia

englobada dentro del concepto genérico de seguridad pública, es de carácter concurrential entre el Estado central y las comunidades autónomas que según sus respectivos Estatutos, tengan asumidas competencias en materia de seguridad pública. Sin embargo, específicamente no consta en el articulado de la Constitución sobre la distribución de competencia la materia de protección civil. Dicha materia ha sido desarrollada por la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil (BOE 25 de enero). El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en dos ocasiones sobre dicha materia; la primera, STC 123/1984, de 18 de diciembre (BOE 11 de enero 1985), en un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno central contra un Decreto del Gobierno vasco, que preveía la creación de Centros de Coordinación Operativa, para el caso de existencia de calamidades públicas o inundaciones; la segunda ocasión ha sido reciente, STC 133/1990, de 19 de julio (BOE 30 de julio), en el que resolvió un Recurso de Inconstitucionalidad planteado por el Gobierno vasco contra la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil.

Cronológicamente procede analizar brevemente, en primer lugar, la STC 123/1984, de 18 de diciembre. El TC utilizando la anterior normativa definió la protección civil como el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz. Se reconoció a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de riesgos y calamidades, y para la dirección de sus propios servicios en caso de producirse situaciones catastróficas o de emergencia. Pese a que la expresión

«protección civil» no figura ni en la Constitución, ni en el Estatuto, no es de aplicación la cláusula residual del art. 149 p.º 3 CE, ya que es posible establecer el reparto competencial mediante criterios interpretativos ordinarios. Ello se realiza a través de la materia de seguridad pública, en la que existen competencias concurrentes. También sostenía que las competencias autonómicas quedaban subordinadas cuando existieran superiores exigencias de interés nacional, que se daban en tres ocasiones: existencia de supuestos de estados de alarma, excepción y sitio; cuando la emergencia tuviera carácter supraterritorial que exigiera una coordinación superior a la de una comunidad autónoma y cuando la emergencia fuera de tal envergadura que requiriera una dirección nacional. Los deberes de los ciudadanos sólo podían establecerse mediante Ley de Cortes Generales (art. 30 p.º 4 CE).

En segundo lugar, se aprobó la Ley sobre Protección Civil que fue planteada como desarrollo del art. 30 p.º 4 CE estableciendo los deberes de los ciudadanos en materia de protección civil, pero que desarrolla los procedimientos de actuación, dirección y coordinación en caso de emergencia. Se planteaba el problema de la protección civil como un problema de organización, justificando el papel de organizador del Estado como uno de los supuestos de la cláusula residual establecida en el art. 149 p.º 3 CE. Esta argumentación discrepa de la anterior sentencia (Vid. Dictamen 120 Consell Consultiu de la Generalitat, T. V., P. 110).

Contra dicha Ley se presentó por parte del Gobierno vasco, un Recurso de Inconstitucionalidad (STC 133/1990, de 19 de julio) que ha resuelto el Tribunal Constitucional declarando en líneas generales la constitucionalidad de la Ley, ya que todos los casos que regula dicha Ley son de interés nacional o supraautonómi-

co, que permiten establecer la necesidad de prever la coordinación de diversas Administraciones, siendo consecuente una dirección nacional de todas las Administraciones afectadas y la aportación de recursos de nivel supraautonómico.

El TC tan sólo declara aplicable supletoriamente (no inconstitucional, ya que depende de los respectivos Estatutos) a la Comunidad Autónoma del País Vasco el art. 10.1 p.º 3 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil, que establecía que los Planes de Protección Civil de Comunidad Autónoma debían ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la misma y deberían ser homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil. El problema no es la homologación por parte de la Comisión Nacional, ya que es una actividad reglada y de control técnico, que examina el mínimo denominador común de los Planes, siendo un órgano mixto de representación conjunta. El problema es establecer que sea el Consejo de Gobierno de la Comunidad el que apruebe el Plan, ya que corresponde a la propia Comunidad determinar quién es el órgano competente para tal aprobación (art. 10 cláusula 2 Estatuto de Autonomía del País Vasco — competencia de autoorganización).

En lo que se refiere a la Generalidad de Cataluña, la aplicación supletoria del art. 10.1 p.º 3 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, también sería aplicable, ya que el Estatuto de Autonomía prevé en el art. 9 cláusula 1 la competencia de autoorganización. Sin embargo, tal opción no ha sido desarrollada. Mediante Decreto del Consell Executiu 152/1987, de 9 de abril (DOGC 20 de mayo, modificado por Decreto 143/1989, de 30 de mayo DOGC 14 de junio) se creó la Comisión de Protección Civil de Cataluña, para desarrollar las previsiones de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil. Entre las competencias que se reconoce a la

presente Comisión, no está la de aprobar el Plan de la Comunidad Autónoma, por lo que recae en el Consell Executiu.

Con relación al Real Decreto-Ley 6/1989, de 1 de diciembre, hay que tener en cuenta que las medidas que se adoptan concretamente tienen naturaleza puramente económica y de reparación de daños. La materia de protección civil, tal como ha sido desarrollada por la Ley 2/1985, de 21 de enero y por las sentencias del Tribunal Constitucional, tiene un carácter *preventivo*, y no el carácter de reparación de daños que tiene el presente Decreto-Ley. Por ello, parece conveniente examinarlas dentro de la competencia de ordenación general de la economía. Hay que tener en cuenta, que pertenece a las bases de la ordenación de la economía la realización del principio de solidaridad y de un orden económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio

español (art. 138 párr. 1 CE). A través de múltiples sentencias del TC (STC 95/1986, de 10 de julio; 144/1985, de 25 de octubre) se entienden como incluidas dentro de la materia de coordinación de la planificación económica, las medidas específicas de fomento, tales como subvenciones y préstamos.

Visto el examen realizado, hay que concluir que las medidas del presente Decreto-Ley, al no tener carácter preventivo, no pueden justificarse por la competencia concurrente de protección civil (Disposición adicional 1 del Real Decreto-Ley 6/1989). No obstante, son ajustadas al sistema constitucional de distribución de competencias al estar amparadas por las potestades estatales sobre ordenación de la economía al ser medidas de fomento de carácter excepcional.

Juan Carlos Gavara

Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia.

La libertad de empresa, reconocida en el artículo 38 de la Constitución, es la base que sustenta la nueva regulación legislativa de la defensa de la competencia, sustitutiva de la obsoleta Ley 110/1963, de 20 de julio, de represión de las prácticas restrictivas de la competencia, y de la normativa que la desarrolla.

Del precepto constitucional citado se deduce la exigencia a los poderes públicos, y principalmente al legislador, de evitar que se produzcan esas prácticas lesivas de la competencia entre empresas (pactos colusorios, prácticas abusivas o de confabulación, etc.), lo cual constituye un imperativo del sistema de economía de mercado que consagra la Norma Fundamental. En este sentido, y en consonancia con la normativa comunitaria vigente (el art. 3, letra f, del Tratado de

Roma formula como principio programático «el establecimiento de un régimen que garantice que la competencia no será falseada dentro del mercado común»), la exposición de motivos de la Ley 16/1989 proclama que su objetivo específico es «garantizar la existencia de una competencia suficiente y protegerla frente a todo ataque contrario al interés público». Al servicio de este objetivo, el texto legal que se comenta, estructurado en tres títulos, cincuenta y cinco artículos, cinco disposiciones transitorias y una derogatoria, dispone una serie de normas e instrumentos de los que conviene dar noticia a continuación.

El título I, *De la libre competencia*, se ocupa en primer lugar de los acuerdos y prácticas restrictivas o abusivas (capítulo I), definiendo las conductas prohibidas y