

supuestos en que el derecho a la libertad se limita, y al enumerar, junto al referido a un hecho delictivo, otros casos en que no rige la regla delito-privación de libertad. El art. 17.1 no concibe la libertad individual como un derecho absoluto y no susceptible de restricciones. Lo que ocurre es que sólo la Ley puede establecer los casos y la forma en que la restricción o privación de libertad es posible, reserva de Ley, que por la excepcionalidad de la restricción o privación exige una proporcionalidad entre el derecho a la libertad y la restricción de esta libertad, de modo que se excluyan -aun previstas en la ley- restricciones de libertad que no siendo razonables, rompan el equilibrio entre el derecho y su limitación. La necesidad de que el quebrado esté personalmente disponible para cuanto el proceso de quiebra demanda, y por el tiempo indispensable, como se explica en el fundamento siguiente, es una causa legítima para limitar su libertad. Pero esta limitación ha de ser proporcionada al fin que la justifique. Cuando el arresto se convierte en carcelario, subordinado a la disponibilidad económica de una fianza, excede manifiestamente de esa proporcionalidad entre el objetivo y la medida adoptada. En este sentido el arresto carcelario es incompatible con el art. 17.1 de la Constitución, pero no lo es la restricción de libertad que supone el arresto del quebrado en su propio domicilio por el tiempo indispensable para asegurar la finalidad del proceso de quiebra.

Cuarto.-La duración de la privación de libertad en que consiste el arresto del quebrado debe ser, tan sólo, la que se considere indispensable para conseguir la finalidad con que se ha decretado, y lograda esta finalidad, resultaría contrario al art. 17.1 de la Constitución la privación de libertad. El art. 1.340 de la Ley de Enjuiciamiento Civil -precepto al que debe extenderse el análisis constitucional por virtud de lo dispuesto en el art. 39 de la LOTC- contiene una regla, a cuyo tenor, acabada la ocupación de bienes del quebrado, y el examen de sus libros, papeles, y documentos concernientes al tráfico del quebrado, procede la soltura, alzamiento del arresto o concesión de salvoconducto. Interpretado el precepto en el sentido de que -a salvo lo que proceda en caso de una quiebra que se reputa punible-, procede decretar el alzamiento del arresto, no podrá decirse que tal medida privativa de libertad es de duración indefinida, y, por esto, que es atentativa, por esta

**1137** Pleno. Recursos de inconstitucionalidad acumulados números 175 y 187/1984. Sentencia número 179/1985, de 19 de diciembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Jerónimo Arozamena Sierra, Vicepresidente, y don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Bégú Cantón, don Luis Díez-Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

en los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 175 y 187/1984, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens Matas, y por el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Javier Balza Aguilera, contra determinados preceptos de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Letrado del Estado, y ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

Primero.-Por escrito presentado el 16 de marzo de 1984, el Abogado de la Generalidad de Cataluña don Manuel M. Vicens Matas, en representación del Consejo Ejecutivo de la misma, interpuso recurso de inconstitucionalidad, al que le correspondió el número 175/1984, contra determinados preceptos de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» número 305, de 22 de diciembre, y concretamente contra el art. 4, apartados 2, 3, 4 y 5; contra el art. 6, y contra el art. 7, apartado 2. En dicho escrito se solicitó la declaración de inconstitucionalidad y de la consiguiente nulidad de los preceptos indicados, en base a las alegaciones formuladas en el mismo.

Segundo.-La Sección Tercera, por providencia de 21 de marzo de 1984, acordó admitir a trámite el anterior recurso y dar traslado

indefinición de la duración, a lo que dispone el art. 17.1 de la Constitución. De este entendimiento del art. 1.340 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y de lo que, según hemos dicho en su momento, es como procede entender el art. 1.044, regla segunda del Código de Comercio antiguo y art. 1.333 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para atemperarlo a las exigencias constitucionales, resulta un arresto desprovisto del automatismo que denuncia el Juez *á quo*, distinto de la prisión preventiva, y supeditado temporalmente al objeto que lo justifica, cumplido el cual, procede su revocación. Así interpretados los arts. 1.044, regla segunda del Código de Comercio antiguo; 1.333, 1.335 y 1.340 de la Ley de Enjuiciamiento Civil son compatibles con los arts. 17.1 y 24.2 de la Constitución.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA

Ha decidido:

Que los arts. 1.044, regla segunda del Código de Comercio antiguo; 1.333, 1.335 y 1.340 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, interpretados en los términos que se recogen en los fundamentos segundo, tercero y cuarto, son compatibles con los arts. 17.1 y 24.2 de la Constitución.

Comuníquese esta Sentencia al Juez que ha promovido la cuestión a los efectos previstos en el art. 38.3 de la LOTC.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 19 de diciembre de 1985.-Firmado: Jerónimo Arozamena Sierra.-Angel Latorre Segura.-Manuel Díez de Velasco Vallejo.-Francisco Rubio Llorente.-Gloria Bégú Cantón.-Luis Díez Picazo.-Francisco Tomás y Valiente.-Rafael Gómez-Ferrer Morant.-Angel Escudero del Corral.-Antonio Truyol Serra.-Francisco Pera Verdaguer.-Rubricados.

del mismo al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, así como publicar su formalización para general conocimiento.

Tercero.-Por escrito de demanda presentado el 22 de marzo de 1984, el Letrado don Javier Baza Aguilera formuló, en representación del Gobierno Vasco, recurso de inconstitucionalidad, que fue registrado con el número 187/1984, contra el art. 6 y el capítulo I del título II (arts. 8 a 12) de la misma ley 24/1983, de 21 de diciembre, solicitando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de tales preceptos, en base a los fundamentos jurídicos expresados en el propio escrito.

Cuarto.-La Sección Tercera, por providencia de 28 de marzo de 1984, acordó admitir a trámite el recurso planteado por el Gobierno Vasco, dar traslado al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno de la Nación y publicar su incoación para general conocimiento.

Quinto.-El Congreso de los Diputados, por sendos escritos de su Presidente de 28 de marzo y 4 de abril de 1984, comunicó que no haría uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones en ninguno de ambos recursos. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, solicitó por escrito de 3 de abril de 1984 la acumulación de los dos recursos de inconstitucionalidad, con suspensión del plazo para alegaciones. El Senado, por sendos escritos de su Presidente de fecha 4 de abril de 1984, se personó en ambos procedimientos, aunque no formuló alegaciones.

Sexto.-La Sección Tercera, por providencia de 4 de abril siguiente, acordó oír a las partes que habían promovido ambos recursos para que alegasen lo que estimaran procedente acerca de la acumulación, dejando en suspenso el plazo para alegaciones. El Gobierno Vasco, en escrito de 10 de abril de 1984, mostró su conformidad a la acumulación, mientras que la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no formuló alegación alguna en el plazo otorgado al efecto. Por Auto del Pleno del Tribunal constitucional de 3 de mayo de 1984 se acordó la acumulación de ambos recursos de inconstitucionalidad, concediéndose un nuevo plazo de quince días para que por el Abogado del Estado se formularan las correspondientes alegaciones.

Séptimo.-El Abogado del Estado formuló dentro de dicho plazo escrito de alegaciones de fecha 24 de mayo de 1984, por el que suplicó se declare la constitucionalidad de los preceptos de la Ley 24/1983 impugnados en los recursos acumulados.

Octavo.-Las alegaciones y fundamentos jurídicos de los escritos de demanda y de los del Abogado del Estado pueden sintetizarse en los puntos siguientes:

Sólo la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña suscita la cuestión de la constitucionalidad del art. 4.º, apartados 2, 3, 4 y 5, y del art. 7.º, apartado 2, de la Ley 24/1983, preceptos todos ellos que se refieren a diversos condicionamientos y controles a que ha de someterse la percepción por parte de las Entidades Locales de las subvenciones que se regulan.

El Abogado de la Generalidad de Cataluña, tras efectuar diversas consideraciones generales sobre el alcance del recurso interpuesto, el carácter de «ley de tránsito» de la norma combatida, el ámbito de «lo local» hacia el que se inclinan las implicaciones competenciales de que se trata y la articulación de las medidas de saneamiento en forma de subvención, con un cierto carácter negocial, sin que tal carácter ni la temporalidad o falta de generalidad de las medidas puedan conferir al Estado más competencias que las atribuidas con arreglo a la Constitución, argumenta sobre la inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos que se impugnan. En cuanto a los apartados 2 y 3 del art. 4.º, sobre documentos de que se acompañará el presupuesto único de los Entes locales, así como documentación aneja al mismo, entiende que si bien conciernen al Estado las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE) e incluso de la ordenación del crédito o de la actividad económica general (art. 149.1.11 y 13 CE) y a la Generalidad la legislación de desarrollo y ejecución de dichas materias (arts. 9.8 y 10.1.3 EAC), así como la tutela financiera sobre los Entes Locales, respetando la autonomía de los mismos reconocida por los arts. 140 y 142 CE (art. 48.1 EAC), no pueden merecer el calificativo de básicas las previsiones de dichos apartados 2 y 3, por tratarse de una regulación de detalle que agota la materia y no permite un ulterior desarrollo normativo. Por lo que respecta al apartado 4 del art. 4.º, relativo al examen por el Ministerio de Economía y Hacienda de los presupuestos consolidados únicos, estima que sus prescripciones han de inscribirse en el marco de la «tutela financiera» sobre los Entes Locales que la competencia atribuida en dicho precepto al Ministerio de Economía y Hacienda corresponde a la Generalidad de Cataluña de acuerdo con el art. 48.1 de su Estatuto, y que, por no haberlo previsto así la Ley discutida, ha quedado ésta viciada de inconstitucionalidad. Entiende asimismo el Abogado de la Generalidad de Cataluña que el apartado 5 del mismo art. 4.º, que obliga a publicar trimestralmente en el «Boletín Oficial» de la provincia un estado detallado de la ejecución del presupuesto consolidado único, no puede tener el carácter de normativa básica, por lo que desborda las competencias estatales sobre el régimen local. Finalmente, en cuanto al apartado del art. 7.º, referente a la inspección financiera e informes anuales por parte de los servicios competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, una vez liquidados los presupuestos, sobre el cumplimiento por las Entidades Locales de las condiciones previstas en la Ley y otros extremos, califica la representación de la Generalidad como control a posteriori de la actividad económica financiera de dichas Entidades al establecido en dicho precepto, afirmando que estamos en presencia de potestades de tutela financiera que pertenecen a la generalidad de acuerdo con el art. 48.1 de su Estatuto, por lo que la norma cuestionada, al desconocerlo, resulta contraria al orden constitucional.

El Abogado del Estado, tras referirse al propósito de la Ley de resolver la crónica situación deficitaria de las Corporaciones Locales, mediante el instrumento de la subvención con cargo a consignaciones de los Presupuestos Generales del Estado, encuentra lógico que éste quiera conocer la situación económico-financiera de las Corporaciones destinatarias de las mismas y los efectos que en ella produzcan las subvenciones. Señala que los preceptos ahora considerados no tienen vocación de permanencia en el tiempo ni de regulación general, sustantiva y uniforme para las Corporaciones Locales en estas materias, fundamentalmente presupuestarias; pues sólo las Corporaciones que voluntariamente se acojan a las subvenciones que la Ley 24/1983 establece, sin perjuicio de las ya establecidas o que se establezcan en el futuro por quienes tengan atribuida constitucionalmente la competencia al efecto. En cuanto a la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de régimen local (art. 9.8, del Estatuto), entiende el Abogado del Estado que la misma es más bien de las compartidas y concurrentes, en atención al art. 149.1.18.º, C.E., aparte de que, a mayor abundamiento, las presentes medidas de saneamiento se fundamentan en la competencia estatal contenida en el art. 149.1.11.º y 13.º, C.E., y en los arts. 40.1, 131, 138, 142 y 149.1.18.º, de la misma; por lo que el Estado, en virtud de sus competencias en materia de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», puede no sólo dictar tales bases, sino incluso adoptar medidas concretas por su contenido, aun cuando, por necesidad general en cuanto a su ámbito territorial (STC núm. 42/1983, de 20 de mayo, F. J. 3.º), sin que ello signifique que el Estado, al actuar tales competencias, pueda dejar vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad (STC 1/1982, de 28 de enero, F. J. 1.º), circunstancia que no concurre en el presente supuesto, en el que no se impide que la Comunidad Autónoma haga uso, en el marco de la ordenación general de la economía, de

sus propias competencias en la materia, pudiendo y debiendo conllevar la concesión de las ayudas de que se trata la adopción de específicas medidas de inspección, control e incluso sanción de las Corporaciones Locales. Entiende el Abogado del Estado que el título competencial utilizado en el presente caso es la potestad de gasto público («spending power»), citando al respecto la STC 39/1982, de 30 junio, en la que se declaró que corresponde a quien ejercita esta potestad «la reglamentación de las subvenciones y, por tanto, de sus requisitos o presupuestos, de su contenido y del régimen de cumplimiento, incluidos los mecanismos del control» (F. J. 5), estableciendo los apartados de los arts. 4.º y 7.º impugnados simples requisitos o contrapartidas formales de las subvenciones que se articulan. Niega que se haya producido la violación del art. 48.2 del Estatuto catalán, pues este precepto se refiere a «subvenciones incondicionadas», mientras que las ayudas previstas en la Ley impugnada son condicionadas, incardinándose las obligaciones formales de naturaleza documental y la articulación de medidas de inspección y control y la sanción en caso de incumplimiento, previstas en los preceptos impugnados, en el esquema negocial de la subvención, sin perjuicio de las facultades de tutela financiera de la Generalidad sobre los Entes locales prevista en el art. 48.1 de su Estatuto, materializadas en el art. 15 de la Ley 40/1981, y sin tampoco olvidar que dicho art. 48.1 circunscribe el ejercicio de tal tutela a lo establecido en el art. 9.º.8 del Estatuto, que, a su vez, deja a salvo lo dispuesto por el art. 149.1.18.º, C.E. Finalmente, dentro de este apartado, invoca el Abogado del Estado el principio de unidad económica, con cita de la STC 1/1982, de 28 de enero, y de los arts. 1, 2, 128, 131.1, 138.2 y 139.3, C.E., afirmando que las medidas de ayuda a que la Ley impugnada se refiere se han dictado al amparo de los apartados 11.º y 13.º, en relación con el artículo 18.º del art. 149.1, C.E., por lo que tanto las competencias estatales «exclusivas» a que se refieren estos últimos preceptos como las competencias «exclusivas» de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local (arts. 9.º.8 y 48.1 del Estatuto) están llamadas a ser concurrentes, correspondiendo la prioridad «vertical» en materia de coordinación de la planificación económica al Estado en todo el ámbito nacional, e implicando la necesidad de que el Estado adopte decisiones desde una valoración de la economía nacional y se le reconozcan facultades no sólo normativas, sino también de ejecución, aun cuando no exista una expresa reserva de facultades ejecutivas. Por todo ello estima el Abogado del Estado que los arts. 4.º, apartados 2, 3, 4 y 5, y 7.º, apartado 2, de la Ley 24/1983, no infringen la Constitución ni el Estatuto de Cataluña y son compatibles con las competencias de la Generalidad en virtud de los artículos 9.º.8 y 48.1 de dicho Estatuto.

Tanto el representante de la Generalidad de Cataluña como el del Gobierno Vasco impugnan el art. 6.º de la Ley 24/1983, referente al servicio de transporte colectivo dentro de un área metropolitana y a su financiación mediante determinados recargos.

a) El representante de la Generalidad entiende que el apartado 1 de dicho art. 6.º —al que califica como norma «espúrea» y carente de justificación en el marco de las previsiones del título I de la Ley— tiene como destinataria a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, conocida también con el nombre de Corporación Metropolitana, «única área metropolitana que existe actualmente en España, gestionada por una Corporación de municipios u órgano supranatural equivalente», y que los objetivos de tal precepto son confirmar la existencia de la misma y proveerla de las competencias más amplias posibles sobre el transporte colectivo de viajeros, a pesar de que la Generalidad ha asumido (art. 9.º.15, de su Estatuto), competencias exclusivas sobre los transportes terrestres y por ferrocarril que discurrían íntegramente por su territorio, competencias exclusivas que comportan (art. 25.2 del Estatuto) las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección. Por ello estima que el art. 6.º, con el que se legisla sobre transporte es inconstitucional por incompetencia del Estado para dictarlo, dado que la competencia corresponde a la Generalidad (arts. 149.1.21, C.E., y 9.º.15, E.A.C.), sin que pueda tener su apoyatura en la competencia del Estado para dictar las bases del Régimen Local (art. 149.1.18.º, C.E.), pues (STC de 30 de noviembre de 1982, F.J. 6.º), la competencia específica ha de prevalecer sobre la más genérica. También desde una óptica puramente local es inconstitucional para el Abogado de la Generalidad el art. 6.º impugnado, en base al art. 5.º del Estatuto, pues corresponde a la Generalidad y no al Estado decidir sobre si habrán de crearse o subsistir en su territorio agrupaciones basadas en hechos urbanísticos metropolitanos y sobre las competencias de las mismas, haciendo hincapié dicha representación en que, si bien el art. 141.3, C.E. y el art. 5.º.3, del Estatuto, contemplan la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, su existencia y autonomía no aparecen constitucionalmente garantizadas (STC de 28 de julio de 1981, F.J. 3), ni tampoco el que el artículo 6.º.1, de la Ley impugnada denominada «interés público metropolitano», por lo que el Estado no puede imponer la permanencia de dichas agrupaciones ni señalarlas un ámbito

competencial determinado. Por último, el Abogado de la Generalidad, tras hacer referencia a la normativa preconstitucional sobre el transporte en el área metropolitana de Barcelona, estima ha de salirse al paso de una interpretación basada en la STC de 8 de junio de 1982, según la cual, tratándose de competencias de una Comunidad Autónoma sobre asuntos respecto de los cuales también tienen reconocidas competencias los Ayuntamientos, cabría entender que corresponden a aquélla las facultades de la Administración del Estado anterior al régimen económico, pues —argumenta—, la tesis de dicha Sentencia no puede extrapolarse a Entidades Locales cuya existencia y autonomía no están garantizadas constitucionalmente, en detrimento de otras Entidades cuya existencia y autonomía sí lo están, aparte de que toda la normativa por la que se rige la Corporación Metropolitana de Barcelona, muy poco respetuosa de la autonomía municipal, está afectada de inconstitucionalidad, pudiéndose alcanzar la cláusula derogatoria 3.ª C.E., pese a lo cual, la Generalidad, con gran prudencia política y dotada de un alto sentido de la responsabilidad, no ha procedido todavía, para no provocar desajustes, a modificar dicha legislación para, en su caso, adaptarla a la Constitución; señalando finalmente que el art. 6.º impugnado, en lo que respecta al transporte subterráneo, llega incluso a despojar a la Generalidad de una competencia —la de los ferrocarriles metropolitanos—, que no sólo ostenta con arreglo a su Estatuto, sino que además le fue transferida en la etapa preautonómica por el art. 17 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, y que ha quedado consolidada de acuerdo con la disposición transitoria 6.ª del Estatuto. Por todo ello entiende el representante de la Generalidad de Cataluña que el art. 6.º, apartado 1, de la Ley 24/1983 es inconstitucional, lo que obliga a declarar, por conexión, la inconstitucionalidad de su apartado 2.

b) El representante del Gobierno Vasco plantea la inconstitucionalidad del art. 6.º de la Ley 24/1983 en dos vertientes: La primera, en cuanto que supone una violación de la titularidad de la competencia que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene en materia de transporte, más una «distorsión de la naturaleza jurídica de los órganos metropolitanos deducida del encuadre constitucional de los mismos»; la segunda, en cuanto que la atribución de potestad tributaria a los mismos participa de la misma distorsión de su naturaleza jurídica. Parte para ello del concepto de área metropolitana —de la que es elemento constitutivo el transporte dentro de la misma— y de la consideración de los diferentes modelos posibles para la articulación del ente metropolitano. Entiende el representante vasco, por lo que respecta al encuadre constitucional de las áreas metropolitanas, que no encaja en la Constitución de 1978 ni en el modelo de Estado configurado en su título VIII considerar la Administración metropolitana como un ente autónomo de la Administración del Estado, sino que, por el contrario, en función de los arts. 143.3 y 152.3, C.E. —teniendo también en cuenta los arts. 10.1 y 37.3.c) del Estatuto de Autonomía del País Vasco— las áreas metropolitanas se configurarían con el doble carácter de entidades territoriales de base municipal constituidas mediante agrupación de municipios limítrofes, con origen en la legislación de régimen local, y como circunscripciones territoriales de la Comunidad Autónoma. Su naturaleza, a juicio de dicho representante, será la de entidades territoriales de segundo grado adscritas al sistema institucional autonómico de cada Comunidad, cuyas competencias y método de financiación habrán de tener carácter derivado, bien de los municipios que sirvan de base o bien de la Administración Autónoma, configuración enunciada por la STC de 28 de julio de 1981; estando atribuida la materia de transporte a que se refiere el art. 6.º de la Ley 24/1983, en lo que se refiere al transporte urbano, al ámbito municipal (art. 101.2.e) de la Ley de Régimen Local), y en lo relativo al interurbano a la Comunidad Autónoma Vasca (art. 10.32 de su Estatuto y art. 148.1.5.ª, C.E.); con los límites establecidos en el art. 149.1.21, C.E. Concluye en el sentido de que, por todo ello, es inconstitucional el art. 6.º impugnado, que alude y pretende sustituir la actuación municipal y autonómica, lo que resulta patente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que por Ley 3/1980, de 18 de diciembre, procedió a la extinción de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, en virtud de iniciativa legislativa de las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya, y a dar destino mediante Decreto de 6 de abril de 1981 a las competencias de la Corporación extinguida; sin que el art. 6.º impugnado pueda basarse en las competencias sobre régimen jurídico en materia de Administración Local (art. 149.1.18.ª, C.E.; artículo 10.4, EAPV), pues en tal caso se haría prevalecer una competencia de calidad inferior (régimen local) sobre otra de calidad superior (transporte), debiendo prevalecer esta última, ya que el verdadero objeto del art. 6.º es el transporte, y por otra parte se trata de una competencia exclusiva. Y, por lo que se refiere al método de financiación previsto en el apartado 2 de dicho art. 6.º, entendiéndose aplicables las mismas consideraciones, pues siendo el ente de carácter instrumental y derivado, su financiación será de igual

naturaleza, sobre todo si se tiene en cuenta que carece de autonomía para la gestión de sus intereses; sin perjuicio de que sean aplicables al respecto las consideraciones que a continuación se hacen por el propio representante vasco sobre el recargo a que se refiere el título II, capítulo primero, de la Ley 24/1983.

c) El Abogado del Estado entiende, sin embargo, frente a la Generalidad y al Gobierno Vasco, que pretenden dotar al art. 6.º de la Ley 24/1983 de un carácter sustantivo, de regulación material de los transportes urbanos e interurbanos, mediante la atribución de competencias sobre ellos a la Corporación Municipal Metropolitana u órgano supranacional equivalente, que la norma en cuestión se limita a concretar los posibles destinatarios de los beneficios que el apartado 2 de la misma establece. Encuentra también el fundamento de dicha norma en el art. 149.1, 11.ª, 13.ª y 18.ª, C.E., y niega que la misma suponga infracción de la reserva competencial deducida de los arts. 148.1.2.ª y 5.ª y 149.1.21.ª, C.E., y de los arts. 10.1 y 37.c) del EV y 9.15 del EC. Explica las ayudas contempladas por el artículo impugnado en atención al déficit de las Corporaciones Locales generado por los transportes urbanos e interurbanos, tanto de superficie como subterráneos, remitiéndose en cuanto a la constitucionalidad del apartado 2.a) a lo que se argumenta más adelante en relación con los arts. 8.º y siguientes de la Ley (capítulo primero del título II), referentes al recargo sobre el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Y hacer notar que en ninguno de los recursos acumulados se discute la constitucionalidad del apartado 2.b) del art. 6.º, señalando que, en todo caso, parte de los argumentos que se exponen más adelante —en el siguiente apartado del escrito— son esgrimidos *ad cautelam* en defensa de la constitucionalidad del recargo previsto en dicho apartado 2.b), que más que un recargo es un incremento del tipo de gravamen, habida cuenta de la naturaleza de tributo local de que goza la Contribución Territorial Urbana.

Es el representante del Gobierno Vasco quien impugna los arts. 8.º a 12 contenidos en dicho capítulo. Parte para ello de la diferencia entre el principio de autosuficiencia financiera de los Municipios (art. 142, C.E.) y el de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 147, C.E.), así como de que en el primero de los preceptos constitucionales citados no se menciona, a diferencia de lo que ocurre en el segundo, el concepto de recargo sobre los impuestos estatales, que hace referencia «siempre a un tributo que viene establecido desde fuera de quien decide el recargo» y que no es subsumible en el de participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Niega, por otra parte, que el recargo sea subsumible en la categoría de los «tributos propios», en base a los arts. 157.1.a), C.E., y 4.1.d), 12 y 17 de la LOFCA. Entiende que del análisis conjunto de los arts. 142 y 157, C.E., resulta que la posibilidad de establecer recargos sobre tributos estatales sólo puede corresponder a la Comunidad Autónoma, y que la LOFCA ha hecho atribución plena a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de establecer un recargo sobre el IRPE, entre otros tributos, por lo que la previsión del posible establecimiento de recargos sobre el IRPF por parte de los Municipios vulnera la C.E. y la LOFCA, y significa una lesión del interés de la Comunidad Autónoma, privándola en la práctica de gozar de ingresos tributarios propios. De los arts. 2.2 y 6.3 de la LOFCA resulta también, a juicio del representante vasco, que la relación hacendística inmediata de las Corporaciones Locales se produce con las Comunidades Autónomas, no con el Estado, mientras que la Ley 24/1983, en la que no existe una sola referencia a las Comunidades Autónomas, lo que hace, en contradicción con los principios de la LOFCA, es posible una invasión del ámbito propio de las Comunidades Autónomas, sin establecer al tiempo ningún tipo de medidas que garanticen el ámbito de poder propio de la Comunidad Autónoma; pues la no fijación en la Ley 24/1983 de límite porcentual alguno a los recargos, aparte de una quiebra del principio de legalidad tributaria, supone que los Municipios puedan actuar de tal manera que quede agotada para la Comunidad Autónoma la posibilidad de una mayor imposición, por haberse llegado al límite de la capacidad tributaria. Frente a ello —dice el representante del Gobierno Vasco— no cabe alegar el carácter transitorio de la Ley, pues nada hay de transitorio en el sistema diseñado por el capítulo I del título I. Estima también infringido el art. 10.4 del Estatuto Vasco, pues si el sistema de prestación de servicios públicos municipales puede ser diferente de unas Comunidades a otras, y ello es consecuencia también de las potestades de cada Comunidad Autónoma en materia de régimen local, lo único coherente con el interés propio de la Comunidad es que ésta establezca el modelo de financiación preciso cuando dicho modelo se basa en ingresos tributarios que no son ni tributos estatales ni tributos propios de los Municipios (art. 149.1.18, C.E., en relación con el ya citado art. 10.4 del Estatuto Vasco, del que, a juicio del representante vasco, tanto el principio de coordinación hacendística como sistemas complementarios de financiación que deban estar al servicio del equilibrio territorial, cual es el caso de los recargos). Concluye en el sentido de que las alegaciones se dirigen

frente a todo el capítulo I del título II, aunque se concreten fundamentalmente en el art. 8.º, 1, pues si bien podría discutirse si algunos preceptos tienen carácter de derecho supletorio (art. 11), o si en otros (arts. 10 y 12) queda salvada la invasión competencial por la disposición final primera de la Ley, tal planteamiento no es válido porque el capítulo primero del título II sólo tiene sentido desde la creación del recargo, y de que dicho capítulo I es inconstitucional: a) por infracción de los arts. 142 y 157, C.E.; b) por infracción de los arts. 10.4 y 10.25 del EAPV; c) por ser la Ley 24/1983 una Ley ordinaria y contraria a los principios de la LOFCA, concretamente al principio de coordinación de las Haciendas Locales con la Comunidad Autónoma y a los principios del art. 2.2 de dicha Ley Orgánica, por lo que la Ley impugnada es contraria al art. 81.2, C.E. Finalmente añade, con cita de los arts. 14 y 133.1, C.E., que los arts. 6.2.a), 8 y 9 de la Ley 24/1983 no cumplen con las exigencias que la Constitución impone en materia de reserva de Ley Tributaria, pues ni establecen el tipo de gravamen a imponer ni fijan siquiera unos límites o criterios para su concreción, aparte de que la Constitución y la Ley General Tributaria señalan unos principios —de capacidad económica, justicia, igualdad, progresividad, etc.— que debe respetar el legislador al fijar un tributo, pudiendo llegarse, de aceptar el art. 9 impugnado en su redacción actual, a consecuencias que afectarían gravemente al principio de igualdad, pues Ayuntamientos con servicios muy dispares podrían imponer el mismo tipo de gravamen, o a la inversa, lesionándose con ello no sólo el principio de coordinación de las Haciendas Locales, sino también el propio principio de igualdad.

El Abogado del Estado parte de la consideración de que la enumeración de recursos del artículo 142 de la C.E. no es tasada, sino abierta, aparte de que los recargos sobre los tributos estatales —fuente de financiación de las Haciendas locales en España con antecedentes preconstitucionales y postconstitucionales— son asimilables a las participaciones en tales tributos, tesis avalada por el artículo 157.1, a), de la C.E.—Estima que ni los artículos 142 y 157 de la C.E. ni el artículo 12 de la LOFCA excluyen la posibilidad del establecimiento de recargos sobre impuestos estatales por parte de las Corporaciones Locales y que la alegación de la supuesta lesión del interés de la Comunidad Autónoma relativa a sus ingresos tributarios, planteada en términos de posibilidad o contingencia, no puede provocar una declaración de inconstitucionalidad, siendo inadmisibles el que la competencia de cada Comunidad para velar por el equilibrio territorial interno y la realización del principio de solidaridad— condujera a una privación del Estado de las competencias que le atribuye el artículo 149.1, 11.º, 13.º y 18.º de la C.E., en relación con los artículos 139.2 y 142 de la C.E. y 17 de la Ley 40/1981. Califica de carente de fundamento la pretensión de que hayan sido vulnerados por el capítulo 1.º del título II impugnados los artículos 10.4 y 25 del EV, pues lo que carece de cobertura constitucional o legal es que las Comunidades Autónomas pueden establecer recargos en favor de las Corporaciones Locales sobre un impuesto estatal, ya que el artículo 157.1, a), de la C.E. y el 12 de la LOFCA se refieren a la financiación de las Comunidades Autónomas, no a la de las Corporaciones Locales, correspondiendo dicha facultad al Estado, como se desprende, a mayor abundamiento, del artículo 7.º, apartado 6, de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, del Concerto Económico con el País Vasco. Niega que se haya infringido el artículo 81.1 de la C.E. tal como es interpretado en STC 5/1981, de 13 de febrero (FJ 21.A), pues el hecho de que los artículos 157.1, a), y 2 de la LOFCA regulen este instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas no excluye el que otra Ley estatal, al amparo de los artículos 142 y 149.1.18.º de la C.E., también lo prevean para las Corporaciones Locales, pues a diferencia de la reserva de la Ley Orgánica establecida por el artículo 157.3, en relación con las Comunidades Autónomas, no existe una expresa reserva de la Ley Orgánica sobre recargos a adoptar por las Corporaciones Locales sobre el IRPF. En cuanto a la alegada infracción del principio de legalidad tributaria, por el no establecimiento en la Ley 24/1983 de un tope máximo del tipo del gravamen del recargo a imponer por las Corporaciones Locales, entiende el Abogado del Estado, en esencia, que los artículos 31.3 y 133.2 de la C.E.—cuyos términos son menos estrictos que los del artículo 133.3 de la C.E.— no imposibilitan que sean las propias Corporaciones Locales, de acuerdo con el procedimiento a que se refiere el artículo 9.º 1 de la Ley 24/1983, las que fijen dicho tipo, criterio que mejor compagina con los principios de suficiencia, autonomía de las Corporaciones Locales y solidaridad (arts. 2, 137, 138.1 y 142 de la C.E.), lo que ha llevado a la doctrina a considerar que el artículo 31.3 de la C.E. establece una reserva de Ley relativa, en virtud del artículo 140 de la C.E., siendo de destacar al respecto la STC 6/1983, de 4 de febrero (FJ 4). Y en cuanto a la alegación de infracción de los artículos 14, 31.1 y 139.1 de la C.E., que consagran el principio de igualdad, argumenta el Abogado del Estado que tal principio, llevado a sus últimas consecuencias, sería incompatible con el de autonomía de los Entes territoriales, aparte

de que tal igualdad no ha existido nunca, pues las Corporaciones Locales han gozado, incluso en el sistema preconstitucional, de autonomía para imponer exacciones y determinar la intensidad de la carga impositiva, debiendo atenderse a doctrina del Tribunal Constitucional (S. 6/1984, de 24 de enero, FJ 2) y a que no todos los Ayuntamientos se encuentran en la misma situación, por lo que podrá en cada caso discutirse, incluso en la vía contencioso-administrativa y en la de amparo, si la imposición obedece a una causa que justifique la posible desigualdad, siendo obligada la cita al respecto de la STC 37/1981, de 16 de noviembre (FJ2). Termina el Abogado del Estado señalando que la propia Ley impugnada, en su disposición final 1, establece que será de aplicación en los términos que resulten de los regímenes de Concerto y Convenio Económico en el País Vasco y en Navarra; dice que idénticos argumentos a los esgrimidos en favor de la constitucionalidad del capítulo I del título II de la Ley 24/1983 son aplicables en favor del artículo 6.º, 2.º, c), de dicha Ley; y hace valer, *ad cautelam*, los mismos argumentos —especialmente los referentes a la no infracción del principio de legalidad tributaria— respecto a la constitucionalidad del artículo 6.º 2, b), de la Ley impugnada, destacando que, puesto que la Contribución Territorial Urbana es un tributo local, la cobertura de dicho artículo 6.º 2, b), se encuentra reforzada por el artículo 142 de la C.E., que hace mención expresa de los tributos propios de las Corporaciones Locales.

Noveno.—Por providencia de 28 de noviembre pasado se señaló para deliberación y votación el día 5 de diciembre actual.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—Los recursos de inconstitucionalidad acumulados en el presente proceso, aunque dirigidos todos contra la misma Ley, atacan dentro de ella una diversidad de preceptos o de conjuntos normativos cuyas respectivas impugnaciones es preciso tratar separadamente. Nos ocuparemos en el presente punto de la impugnación de aquellos preceptos que hacen referencia a la imposición de determinadas condiciones a los Entes locales que deseen beneficiarse de las subvenciones que en la Ley se ofrecen, para ocuparnos más tarde de los restantes objetos del recurso.

Este primer conjunto normativo, impugnado sólo por la Generalidad de Cataluña, comprende los apartados 2.º a 5.º, ambos inclusive, del artículo 4 de la Ley, que instituyen un sistema de control previo, así como el apartado 2.º del artículo 7 de la misma, que prevé un sistema de control *a posteriori*. Entiende la representación de la Generalidad que los apartados 2.º, 3.º y 5.º del artículo 4 violan los artículos 9.8 y 10.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en lo sucesivo EAC), en tanto que los apartados 4.º del mismo artículo 4 y 2.º del artículo 7 infringen lo dispuesto en el artículo 48.1 del mismo EAC.

Así acotado este primer objeto de la impugnación constitucional y el fundamento de la misma, es fácil percibir algunas de las peculiaridades de este recurso, que forzosamente han de ser tenidas muy en cuenta en su análisis. Estas peculiaridades vienen del hecho de que el recurrente no cuestiona la competencia del Estado para otorgar a las Entidades Locales subvenciones destinadas a cubrir el déficit real que éstas (o los Organismos y Empresas con personalidad jurídica propia, de ellas dependientes) presentaban a 31 de diciembre de 1982; ni siquiera discute la competencia estatal para condicionar el otorgamiento de tales subvenciones a determinados requisitos materiales (así, por ejemplo, los contenidos en el art. 5.º de la Ley impugnada) o formales (así, los contenidos en los artículos 2.º y 4.º 1) o a la sumisión de un control previo encomendado a los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda (art. 3.º). Su oposición se dirige sólo contra la imposición a las Entidades beneficiarias de la obligación de acompañar a sus proyectos de presupuesto determinados documentos (apdos. 2.º y 3.º del art. 4) y publicar trimestralmente en el «Boletín Oficial» de la provincia un estado detallado de la ejecución del presupuesto (apdo. 5.º), de una parte, y, de otra, contra la atribución al Ministerio de Economía y Hacienda de la facultad de dar su conformidad a los presupuestos preparados por tales Entidades durante los tres ejercicios siguientes al de la entrada en vigor de la Ley (art. 4.4.º) y de practicar una inspección financiera de las mismas, una vez liquidados tales presupuestos (art. 7.2.º).

La ausencia de toda duda sobre la competencia estatal para el otorgamiento de subvenciones e incluso para condicionarlas al cumplimiento de determinados requisitos materiales y formales no nos dispensa de la necesidad de investigar cuál sea el título competencial del que la Ley brota, pero limita considerablemente la trascendencia que los resultados de esa investigación hayan de tener para determinar el sentido de nuestra decisión. No niega, en efecto, la Generalidad de Cataluña la competencia del Estado para adoptar esta medida, ni menos aún la reclama para sí; lo que sostiene es que, al ejercerla, el Estado (en este caso las Cortes Generales) ha ignorado una competencia propia de la Generalidad que hubiera debido respetar, competencia esta última basada en un

título que no tiene por qué coincidir con aquél que el Estado ha invocado o, implícitamente, tomado en consideración al adoptar la medida impugnada. Nuestra decisión no podrá fundamentarse, por lo tanto, sólo en el análisis del título competencial que en este caso ampara la actuación estatal y establece sus límites, pues no siendo éstos intrínsecos, nacen de otras normas y más concretamente, según la representación de la Generalidad, de las contenidas en los arts. 9.8, 10.1 y 48.1 del EAC, como ya hemos indicado.

Hechas estas precisiones puede abordarse el análisis de los títulos que, en defensa de la competencia estatal, invoca el Abogado del Estado. Uno de los que para que este fin aduce puede rechazarse, sin mayor esfuerzo, pues la «facultad de gastar» no constituye un título competencial autónomo, ni, como dijimos en nuestra Sentencia 39/1982 (fdto. 5.º), es la subvención un «concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquélla». Menos clara resulta, en cambio, la procedencia o improcedencia de otros títulos que esta representación invoca, pues no puede decirse de manera tajante que el sistema subvencional previsto en la presente Ley no guarde alguna relación con la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 C.E.) o con la coordinación general de la actividad económica (art. 149.1.13).

Esa relación es, sin embargo, una relación muy lejana e indirecta; el saneamiento de las Haciendas Locales y el mayor volumen del gasto público estatal que dicho saneamiento exige podría requerir, tal vez, una modificación en las bases de ordenación del crédito, pero ni tal modificación es consecuencia necesaria de la medida adoptada, ni ésta determina en modo alguno el sentido de esa hipotética modificación, ni, sobre todo, cabe considerar en modo alguno tal medida como una base de ordenación del crédito. Otro tanto ocurre en lo que toca a la competencia estatal para establecer las bases de la planificación general de la actividad económica o coordinarla; dada la magnitud de las Haciendas Locales, la situación de equilibrio o desequilibrio en la que se encuentren puede afectar al equilibrio general de la economía y ser un dato importante a tener en cuenta al establecer las directrices de política económica, pero la decisión de transferir de modo ocasional recursos de la Hacienda estatal a las Locales no constituye en sí misma una base de planificación ni, menos aún, coordina diversos planes económicos.

El título competencial que más claramente ampara la decisión estatal en este caso es, sin duda, el contenido en el art. 149.1.14. Sea cual fuere el contenido que al concepto de Hacienda General se atribuya, no parece discutible, en efecto, que haya de incluirse dentro del mismo una medida que tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales y que precisamente se propone como finalidad de saneamiento de éstas para hacer posible que, en el futuro, un nuevo sistema de financiación de las entidades locales (cuyo establecimiento corresponde también a la competencia estatal), impida la generación de déficit que, en último término, como tantas veces ha ocurrido en el pasado, hayan de ser atendidos con los recursos de la Hacienda estatal.

Como antes hemos señalado, sin embargo, la precisión del título competencial que ampara la actuación estatal no ofrece base suficiente para resolver el litigio planteado en el que no se atacan los preceptos legales por entenderlos viciados de incompetencia, sino porque, al dictarlos, el Estado ha infringido las normas estatutarias que antes hemos citado y que atribuyen a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1.º del art. 149 de la Constitución (art. 9.8 EAC), la competencia para «el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, del régimen jurídico y sistemas de responsabilidad de la Administración de la Generalidad y de los entes públicos dependientes de ésta...» (art. 10.1 EAC) y, por último, la tutela financiera sobre los entes locales respetando la autonomía que a los mismos reconocen los arts. 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el art. 9.8 de este Estatuto (art. 48.1 EAC).

Sin entrar en el análisis detallado de estos preceptos, no exentos de redundancia, por no ser ello indispensable a nuestro objeto, es evidente que la infracción que a la Ley recurrida se imputa afecta, por un lado (y por las mismas razones), a los dos primeros artículos mencionados del EAC, y del otro, y por razón distinta, al tercero de ellos.

La infracción de los arts. 9.8 y 10.1 se habría producido, en efecto, porque, siendo las normas impugnadas (apartados 2.º, 3.º y 5.º del art. 4 de la Ley recurrida) normas de detalle o desarrollo sobre la Administración Local, al dictarlas el Estado ha invalidado la competencia de la Generalidad en la materia. Cabría pensar que tratándose, como es el caso, de un recurso de inconstitucionalidad, bastaría para desechar el alegato la consideración de que, dado el alcance de la Ley, que se extiende a todo el territorio nacional, la inclusión en ella de estas normas está perfectamente justificada y

que su posible colisión con otras normas del mismo género dictadas por la Generalidad de Cataluña puede ser resuelta, en su caso, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.3 C.E. sin cuestionar su inconstitucionalidad. Una respuesta de este género se apoyaría, no obstante, en el equívoco, pues podría llevar a entender que la promulgación de las normas estatales no ha privado a la Generalidad de regular por sí esta misma materia, conclusión que choca manifiestamente con la realidad.

Es cierto, sin duda, que cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda General, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle. Supuesto imprescindible para ello es, sin embargo, el de que la regulación estatal sea de tal naturaleza que quepa establecer en su seno la distinción entre normas básicas y las que no tienen este carácter, y este supuesto es el que aquí no se da.

La Ley contra la que el presente recurso se dirige no es un cuerpo de normas abstractas, destinadas a regular, con vocación de permanencia, un determinado género de relaciones, sino una medida coyuntural, específicamente destinada al muy concreto fin de sanear las Haciendas Locales, colmando los déficit existentes y sentando las bases de un futuro equilibrio financiero, y cuya vigencia, que requiere la solicitud de las entidades locales que deseen obtener las subvenciones, se agota con su aplicación en esta situación concreta.

Una medida de este género ha de incluir necesariamente todos los preceptos que se consideren necesarios para alcanzar el fin previsto, respecto del cual tienen un carácter puramente instrumental. Esta relación de medio a fin será más directa y evidente quizá en unos preceptos que en otros, pero ello no autoriza a calificar a aquéllos de normas básicas y a estos otros de normas de desarrollo o detalle sin distorsionar totalmente unas categorías que sólo son plenamente aplicables a conjuntos normativos de otra naturaleza. La distinción entre lo básico y lo que no lo es resulta inutilizable por artificiosa aplicada a los preceptos integrantes de una medida que sólo puede ser considerada y aplicada como unidad. La medida en cuestión podrá ser atacada en su totalidad por considerarla viciada de incompetencia o, desde cualquier otro punto de vista, contraria a la Constitución, pero si se le acepta, no cabe aducir en su contra que no se haya reducido a lo básico y dejado su desarrollo de detalle a otras instancias.

Es claro, sin embargo, que sólo pueden ser considerados como elementos de la medida aquellos preceptos directa o indirectamente ordenados a la obtención del fin propuesto y que si la disposición que la contiene incluyese otros no relacionados con esa finalidad, respecto de ellos la delimitación competencial apoyada en la distinción entre normas básicas y normas de desarrollo habrá de ser respetada.

Cuanto se lleva dicho acerca de la impugnación de los apartados 2.º, 3.º y 5.º del art. 4 es igualmente aplicable a la que se hace del apartado 4.º del mismo art., pues también en este caso el examen previo que el Ministerio de Economía y Hacienda ha de hacer de los presupuestos consolidados únicos de las entidades receptoras de la subvención durante los tres ejercicios siguientes al de la fecha de entrada en vigor de la Ley ha de ser considerado como un elemento más de la medida adoptada indisoluble del conjunto. Este es, en efecto, el mecanismo previsto para asegurar el cumplimiento de todas las demás condiciones impuestas por la Ley, de cuya falta nace la obligación de reintegrar las cantidades percibidas.

No cabe decir lo mismo, por el contrario, de la inspección financiera que, con carácter permanente, se encomienda a los servicios del citado Ministerio sobre las entidades locales receptoras, pues esta inspección no se limita a comprobar que los presupuestos están nivelados y se cumplen las condiciones establecidas por la Ley impugnada, sino que se extiende a todo lo previsto en el art. 17.3 de la Ley 40/1981, ni se ordena sólo para un tiempo determinado, sino con carácter indefinido. Una inspección de este género sólo resulta admisible como parte del sistema de tutela financiera sobre los entes locales que, para los radicados en Cataluña, corresponde, como ya hemos visto, a la competencia de la Generalidad, según el art. 48.1 del Estatuto. Los extremos a los que la inspección financiera de las entidades locales deberá extenderse serán allí los que en este precepto se determinan, pero la realización misma de la inspección como acto de ejecución puede ser llevada a cabo por los correspondientes órganos de la Generalidad.

Como conclusión de lo expuesto, cabe afirmar, en consecuencia, que no son contrarios a la Constitución ninguno de los apartados impugnados del art. 4 de la Ley 24/1983, pero que, en cuanto

norma atributiva de competencia, no es aplicable en Cataluña el apartado 2.º del art. 7 de la misma.

Segundo.—Como exponemos en los antecedentes (cf. antecedentes 8.º, B.c), el Abogado del Estado apoya su defensa de la legitimidad constitucional del art. 6.º de la Ley, impugnado tanto por la Generalidad de Cataluña como por el Gobierno vasco, en una interpretación de dicho precepto muy apartada de la que los recurrentes hacen y que, a diferencia de ésta, no ve en él ni una norma sobre transportes ni una regla de régimen local, sino simplemente una indicación de cuál haya de ser la entidad perceptora de los recursos originados por los recargos tributarios que en el apartado 2.º del mismo precepto se establecen.

Esta interpretación, que, de ser aceptada, no haría otra cosa que desplazar el debate sobre la legitimidad constitucional del precepto, del apartado primero de éste, en el que está centrada por los recurrentes, el apartado segundo, cuya inconstitucionalidad se postula ahora simplemente por vía de consecuencia, choca, sin embargo, con la letra del mencionado art. 6.º e incluso con las más elementales exigencias de la lógica.

Textualmente dice, en efecto, la norma en cuestión que la programación, coordinación y gestión (esta última directamente o bajo cualquier otra modalidad) del transporte colectivo que tenga lugar dentro de una área Metropolitana son competencia de la «respectiva Corporación Municipal Metropolitana u órgano supramunicipal equivalente», enunciado en el que es imposible no ver una muy concreta y definida atribución competencial. El hecho de que estas entidades, cuya competencia en materia de transporte se proclama en términos tan nítidos, puedan disponer, para la financiación del correspondiente servicio, de los recursos a que se refiere el apartado 2.º del art., no cambia en modo alguno el contenido del precepto, ni autoriza a considerar que, por su materia propia, ha de ser considerado como una regla propia de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 C.E.), o como una medida de coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.), como el Abogado del Estado sugiere y ni siquiera como una regla atinente a la Hacienda general (art. 149.1.14), conexión no sugerida por ninguna de las partes pese a la obvia naturaleza fiscal de la norma contenida en el apartado segundo del artículo.

Desechada la interpretación del precepto que en defensa de su corrección constitucional se sugiere y, con ella, su posible conexión con otros títulos competenciales, acerca de la cual basta con dar aquí por reproducidas las razones que expusimos en el anterior fundamento, es necesario analizar su constitucionalidad (o más precisamente, la posibilidad constitucional de su aplicación en el territorio de las Comunidades recurrentes) a partir del título o títulos competenciales en los que, en razón de la materia regulada, puede razonablemente ser enmarcado. Como el precepto se refiere precisamente a la competencia sobre los transportes colectivos, que atribuye a determinadas Corporaciones o Entidades Locales de tipo supranacional, estos posibles títulos competenciales son dos, el referido a transportes y el relativo a la Administración local. Ambos pueden ser considerados inicialmente en el mismo plano, sin perjuicio de que, si fueran divergentes las consecuencias a las que respecto de la legitimidad constitucional del precepto se llegara según uno u otro de estos títulos, hayamos de determinar cuál de ellos ha de ser considerado fundamental o prioritario para nuestra decisión.

En materia de transportes terrestres, la competencia exclusiva del Estado, que establece el límite hasta el que pueden llegar los Estatutos de Autonomía, viene definida por el párrafo 21 del apartado 1.º del art. 149 de la C.E., que utiliza el criterio de la territorialidad, atribuyendo en consecuencia al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transporte terrestre «que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma». Respetando esta limitación, los Estatutos de Autonomía del País Vasco (art. 10.32.º) y de Cataluña (art. 9.15.º), atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre el transporte terrestre. Como en el presente caso el «transporte colectivo urbano e interurbano... que tenga lugar dentro de una área metropolitana» es, sin ningún género de dudas, al menos en lo que a las Comunidades Autónomas impugnantes se refiere, transporte supramunicipal e intracomunitario, la competencia para su regulación corresponde a dichas Comunidades y, en consecuencia, no puede el Estado invocar este título competencial para dictar en la materia normas directamente aplicables en los correspondientes territorios, dentro de los cuales sólo podrán valer, si su naturaleza propia lo hiciera factible, como derecho supletorio.

Resultados análogos se alcanzan a partir del otro título competencial antes considerado, esto es, el que se refiere a la Administración Local. Los preceptos constitucionales a tener en cuenta desde su perspectiva son, junto con el del 149.1.18, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los contenidos en el capítulo segundo del título VIII y muy en especial el que, dentro

de él, se recoge como apartado 3.º del art. 141, que abre la posibilidad de crear «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia», aunque sin precisar cuál sea el ente a que tal posibilidad se abre.

Lógicamente, el análisis debe arrancar de la consideración de este último precepto, pues el resultado de que de tal consideración se desprenda habrá de ser punto de partida para la determinación ulterior de si puede considerarse o no la creación (o mantenimiento) de una Corporación Municipal Metropolitana como decisión que pueda inscribirse dentro de la que se refiere a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. La consideración, por lo demás, no requiere muy largo desarrollo. Aprovechando la posibilidad que ofrece el art. 152.3 de la Constitución, los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 5.2.º) y del País Vasco (art. 37.3.c) atribuyen a las respectivas Comunidades (en el segundo caso, más precisamente, a los territorios históricos) la competencia para crear demarcaciones supramunicipales. Esta competencia autonómica no excluye, ciertamente, la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia, pero sí la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia, por decisión propia, unas entidades locales de segundo grado que, como tales, sólo los órganos de las correspondientes Comunidades Autónomas en Cataluña y en el País Vasco son competentes para crear o suprimir.

Es forzoso concluir así, también desde esta otra perspectiva, que la norma en cuestión no es aplicable ni en Cataluña ni en el País Vasco.

Como es evidente, la inaplicabilidad en el territorio de Cataluña y del País Vasco de lo que se dispone en el apartado 1.º del art. 6.º de la Ley 24/1983, implica también la del apartado 2.º de dicho precepto. En lo que se refiere, no obstante, a la legitimidad o ilegitimidad constitucional del párrafo a) de dicho apartado 2.º, habrá de tenerse en cuenta en nuestro fallo el análisis que sobre la impugnación del capítulo 1.º del título 2.º de la misma Ley hacemos en el siguiente fundamento.

Tercero.—El Gobierno Vasco, en su impugnación de los arts. 8.º a 12, contenidos en dicho capítulo I del título II, acude en primer lugar a una serie de argumentos sobre la interpretación conjunta de los arts. 142 y 157 C.E., en relación con determinados preceptos de la LOFCA, de los que pretende deducir la improcedencia del establecimiento de recargos sobre impuestos estatales en favor de los Ayuntamientos. Estos argumentos son, sin embargo, difícilmente admisibles. Así, en primer lugar, la afirmación de que el concepto de recargo sobre impuestos estatales hace referencia «siempre» a un tributo que viene establecido desde fuera de quien decide el recargo, no responde a los datos que proporciona la experiencia, pues lo normal en nuestro ordenamiento ha sido precisamente —como señala el Abogado del Estado— lo contrario, a saber, que haya sido, en principio, el Estado quien, al establecer o regular impuestos estatales, haya previsto y fijado en dicha regulación recargos, sobre la base o la cuota, en favor de determinados entes públicos, muchas veces en favor precisamente de las Entidades Locales. Es decir, que lo usual ha sido el que los recargos hayan sido establecidos por el ente creador del impuesto municipal. Por otro lado, con el término «recargos» se designan en la legislación elementos de la deuda tributaria de muy diversa naturaleza (así, por ejemplo, art. 58 de la Ley General Tributaria), sin que pueda excluirse el que, al menos en ciertos supuestos, los recargos establecidos en favor de un ente distinto del acreedor principal puedan asimilarse a participaciones en los ingresos de este último. Así lo ha podido entender incluso el constituyente, al haber calificado implícitamente en el art. 157.1.a) C.E. (referente a los recursos de las Comunidades Autónomas) los «recargos sobre impuestos estatales» como «participaciones en los ingresos del Estado». De donde se deduce obviamente la improcedencia de considerar que el art. 142 C.E. excluya tales recargos de entre los posibles recursos de las Haciendas Locales, pues incluye entre los últimos la posible participación en los tributos de Estado. Aparte de que, a mayor abundamiento, y cualquiera que sea la naturaleza de los recargos de que se trate o que se creen, el art. 142 C.E. no establece una lista cerrada de posibles recursos de dichas Haciendas, sino que se limita a disponer que estarán constituidos «fundamentalmente» por tributos propios y participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas, sin excluir otras posibles fuentes de financiación.

No más persuasivo es el argumento de que sólo corresponda a la Comunidad Autónoma la posibilidad de establecer recargos sobre tributos estatales. Ello no se desprende, ni expresa ni implícitamente, del tenor de los arts. 142 y 157 C.E. y 12 de la LOFCA. A.E. prevea los recargos sobre impuestos estatales —sin expresar quién haya de establecerlos— como uno de los posibles recursos de las Comunidades Autónomas, y el que el art. 12 de la LOFCA autorice a éstas, con las limitaciones a que se refiere su apartado 2, a establecer recargos «sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el

patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio», no permite, como es obvio, llegar a la conclusión de que ningún otro ente pueda establecer recargos de este género. Si a alguien compete, en principio, establecer recargos sobre los impuestos estatales, cualquiera que sea el ente en favor del cual sean establecidos, es al propio Estado, en virtud de su competencia de Hacienda general del art. 149.1.14.ª C.E., que comprende obviamente la regulación de los impuestos estatales, tanto en sus aspectos principales o fundamentales como en los accesorios o accidentales. Sin perjuicio de que el Estado pueda —como ha hecho con el art. 12 de la LOFCA— autorizar que otros entes establezcan recargos sobre determinados impuestos estatales, y sin entrar aquí —por no ser materia de los presentes recursos de inconstitucionalidad acumulados— en la cuestión de cuál sea la naturaleza de los previstos en dicho art. 12. Finalmente, por lo que respecta a este punto, los problemas prácticos que pudieran derivar del establecimiento de los recargos de que se trata y de su posible duplicidad con recargos en favor de las Comunidades Autónomas, y el que tal establecimiento pudiera afectar, por lo tanto, en mayor o menor medida, a intereses autonómicos, no sería título suficiente para declaración alguna de inconstitucionalidad, pues no es el recurso de inconstitucionalidad en ausencia de preceptos constitucionales que así lo exijan, una vía adecuada para obtener el establecimiento de uno u otro sistema de financiación de las Haciendas territoriales o la coordinación de la actividad financiera de los diversos entes territoriales entre sí.

Tampoco tienen fundamento constitucional las alegaciones referentes a que «la relación hacendística inmediata de las Corporaciones Locales» sólo pueda existir con las Comunidades Autónomas y no con el Estado. Pues sin desconocer las competencias autonómicas en materia de Haciendas Locales que se desprenden de preceptos tales como los arts. 2.º y 6.º de la LOFCA y 10, apartados 4 y 25 del Estatuto Vasco, ni las relaciones entre Haciendas comunitarias y locales que se deriven de las participaciones en los tributos de las Comunidades Autónomas en favor de los entes locales previstas en el art. 142 C.E., no cabe tampoco desconocer las competencias estatales en las materias de Hacienda general y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.14.ª y 18.ª), ni, por lo tanto, las posibles relaciones entre Estado y Hacienda estatal, por un lado, y Entes y Haciendas Locales, por otro.

Por otra parte, no se advierte cómo la Ley 24/1983, al establecer los recargos en cuestión, haya podido entrar en contradicción con determinados «principios» resultantes de la LOFCA. Aparte de lo ya dicho sobre el alcance del art. 12 de la misma el que las Comunidades Autónomas estén obligadas a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad (art. 2.º de la LOFCA), no descarga al Estado de tales deberes ni supone la privación del mismo de las competencias correspondientes, pues el propio art. 2.º 1.ª b) de la LOFCA dispuso que «la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los arts. 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendientes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español». Y, en cuanto al denominado en la demanda del Gobierno Vasco «principio de coordinación hacendística de las Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma», ni se indica precepto concreto alguno en el que esté formulado realmente —pues el art. 6.º de la LOFCA no llega a explicitar tal principio, sin perjuicio de que en él se prevean ciertas medidas de «coordinación» para supuestos distintos del aquí contemplado, ni se expresa cuál sea su alcance, ni se advierte cómo la Ley 24/1983, sólo referente a las Haciendas Locales, pudiera impedir que se adoptasen posibles medidas de coordinación, por quien tenga competencia para ello, entre estas últimas y las Haciendas de las Comunidades Autónomas. La Ley 24/1983 no ha invadido, pues, reserva alguna de Ley Orgánica, pues ni existe precepto constitucional alguno que lo haya establecido para regular las Haciendas Locales, ni dicha Ley 24/1983 supone una derogación de precepto alguno de la LOFCA, ni la primera afecta siquiera a materia alguna regulada por la segunda. De donde se deduce la improcedencia de estimar infringido el art. 81.1 C.E. por la Ley 24/1983.

Estimación bien distinta merece la alegación de no haber cumplido la Ley 24/1983 con las exigencias de la reserva de Ley tributaria formulada en los arts. 31 y 133.1 C.E. Ya en su Sentencia 6/83, de 4 de febrero (Fdto. J. 4), este Tribunal declaró que si bien la reserva de Ley en materia tributaria ha sido establecida por la

Constitución (arts. 31.3 y 133 C.E.) de una manera flexible, tal reserva cubre los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria y concretamente la creación *ex novo* del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuraciones del mismo. En el mismo sentido en la Sentencia 37/81, de 16 de noviembre (Fdto. J. 4) se consideró, en relación con la creación por parte de la Comunidad Autónoma Vasca de un canon o tasa, que los arts. 31.3 y 133.2 exigen.

En aplicación de tal doctrina se ha de estimar contraria a la reserva de Ley en materia tributaria la remisión en blanco que la Ley impugnada (arts. 8.º y 9.º) hace a los acuerdos de los Ayuntamientos, en lo referente a la fijación del tipo de gravamen a aplicar. No cabe duda de que, en el recargo o ingreso tributario de que se trata, son elementos esenciales el tipo o porcentaje aplicable y la base sobre la que haya de aplicarse, de los que habrá de resultar en cada caso la carga tributaria adicional que se establezca sobre cada contribuyente. Y, si bien se determina la base sobre la que ha de aplicarse el recargo —el art. 8.º 1 dispone que la misma será la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas—, no ocurre lo mismo con el tipo, del que sólo dice que habrá de consistir «en un porcentaje único», con lo que habrán de ser los Ayuntamientos, que carecen —a diferencia de las Comunidades Autónomas— de potestad legislativa los que habrán de fijar por sí dicho porcentaje con total y absoluta discrecionalidad y sin estar condicionados por límite legal alguno, dado que los preceptos indicados no establecen ningún criterio al que aquéllos hayan de ajustar, ni tampoco siquiera los límites máximo y mínimo entre los que deba quedar comprendido tal porcentaje.

No puede entenderse eliminada la inconstitucionalidad por la necesidad de dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas Locales, autonomía de las Corporaciones locales y solidaridad (arts. 2, 137, 138.1 y 142 C.E.) aducidos a tal efecto por el Abogado del Estado. Dejando de lado el hecho de que en lo relativo a las Haciendas Locales es el principio de suficiencia, y no el de autonomía, el formulado expresamente por el art. 142 C.E., es precisamente el legislador, en este caso estatal —puesto que se trata de un recargo sobre un impuesto estatal, a quien incumbe, en virtud del principio de reserva de Ley señalado, hacer efectivos mediante su actividad legislativa tales principios u otros que puedan tener aplicación en materia tributaria.

Se hace también referencia por el representante vasco, con cita de los arts. 14 y 31.1 C.E., y de la Ley General Tributaria, a diversos principios, tales como los de capacidad económica, justicia, progresividad e igualdad, haciendo hincapié en el posible perjuicio que el último párrafo sufriría, o también el que denomina «principio de coordinación de las Haciendas Locales», si los Ayuntamientos procediesen a imponer los recargos impugnados. La conclusión estimatoria del recurso a que las consideraciones que preceden nos conducen hace innecesario entrar en el análisis de estas otras supuestas infracciones, más potenciales que actuales, de la normativa constitucional.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Estimar parcialmente el recurso y, en consecuencia:

1. Declarar que es contrario a la Constitución atribuir a los servicios del Ministerio de Economía y Hacienda la competencia para llevar a cabo en Cataluña la inspección a que se refiere el apartado 2.º del art. 7.
2. Declarar que no es de aplicación en el territorio del País Vasco ni en el de Cataluña, lo dispuesto en el art. 6.º
3. Declarar la inconstitucionalidad de los arts. 8.º 1 y 9.º 1.

Publiquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a diecinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco.—Firmado: Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez-Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdader.—Rubricados.