|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 1400/1987 |
| Fecha | de 16 de diciembre de 1987 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y don Luis López Guerra. |
| Núm. de registro | 1051-1987 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1.051/1987 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda mantener la suspensión de la vigencia de los artículos 32.1, 148.2, 165.3 y 287.2 y levantar la suspensión de los arts. 168.3 c) y 181 a), todos ellos de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril,  Municipal y de Régimen Local de Cataluña. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Letrado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, mediante escrito de 29 de julio de 1987, planteó recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 32.1, 148.2, 165.3, 168.3 c), 181 a) en conexión con el 182; y 287.2 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución al objeto de que fuese ordenada la suspensión de las disposiciones impugnadas.

2. Por providencia de la Sección de Vacaciones de este Tribunal, de 1 de agosto pasado, se tuvo por planteado el recurso de inconstitucionalidad y se dio traslado de la demanda al Congreso y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, teniéndose por producida la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley objeto del recurso desde la fecha de su formalización, de conformidad con lo dispuesto en el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), lo que se participó al Presidente del Parlamento y al Presidente del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y se publicó en los periódicos oficiales del Estado y de la Comunidad Autónoma. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña se personó y presentó escrito de alegaciones el 18 de septiembre último, en solicitud de que se dicte Sentencia declarando ajustados los preceptos impugnados al ordenamiento constitucional y estatutario. El Parlamento de Cataluña, en escrito de su Presidente, recibido el 21 de septiembre último, se persona y solicita se desestime en su integridad el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno.

3. Por providencia de la Sección Segunda, de 30 de noviembre último, se acordó oír a las partes para que hicieran alegaciones en relación con el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la Ley objeto del recurso.

4. El Letrado del Estado, en escrito de 4 de diciembre último, se opone al levantamiento de la suspensión de los preceptos recurridos, y formula las siguientes alegaciones, que clasifica en relación con tres grupos de preceptos de la Ley impugnada: a) Arts. 32.1, 148.2, 165.3 y 168.3, que son recurridos por no respetar la legislación básica de régimen local. b) El art. 181. a) en relación con el art. 182. c) El art. 287.2, que lesiona la competencia del Ministerio de Economía y Hacienda.

Respecto de los del primer grupo, señala el Letrado del Estado que si se levanta la suspensión del art. 32.1, se hará posible la adopción de acuerdos trascendentales sobre la vida municipal y probablemente de efectos irreversibles, cual es el cambio de capitalidad, en condiciones que podrían determinar su invalidez si el recurso de esta parte prospera. De mantenerse la suspensión, la única consecuencia será garantizar una mayoría más cualificada para adoptar una decisión de la mayor importancia para la vida municipal. El levantamiento de la suspensión del art. 148.2, que autoriza que la formulación de la declaración de bienes y actividades privadas pueda hacerse «dentro del mes siguiente a la fecha de acceso pleno a la condición de miembro de la Corporación», permitiría la indebida toma de posesión de quien no hubiera efectuado la declaración; una vez tomada posesión, el incumplimiento del deber de formular declaraciones en el plazo del art. 148.2 no impediría el ejercicio del cargo a quien pudiera estar en situaciones claras de incompatibilidad o de colisión de intereses con la Corporación. Levantar la suspensión del art. 165.3 de la Ley catalana, que amplía a dos meses el plazo de quince días para formular el requerimiento a que se refiere el art. 65.2 de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), significaría dilatar indebidamente el acceso de la controversia a la jurisdicción contencioso-administrativa. En cuanto al art. 168.3. c), que delega en el Gobierno de la Generalidad la fijación de órganos de coordinación cuando el art. 56.1 LBRL obliga a que la creación de estos órganos se haga pro Ley, el levantamiento permitiría la creación de aquellos órganos mediante una norma reglamentaria que podía resultar inválida si el recurso se estima, En todos estos casos, el levantamiento de la suspensión fomentaría una mayor inseguridad jurídica en los operadores y, especialmente, en los Jueces y Tribunales.

En cuanto al art. 181 a), en relación con el art. 182 de la Ley impugnada, señala el Letrado del Estado que el legislador catalán se atribuye la potestad de variar los criterios de distribución de la participación de las entidades locales en los ingresos estatales. Si se levanta la suspensión, se abrirá la posibilidad de que se pueda variar (aumentar o reducir) la participación que el legislador estatal concede a cada Corporación local catalana. De actualizarse esa posibilidad, lite pendente, la redistribución podría plantear problemas muy difíciles de solventar en el caso de que se estimase el recurso, ya que sería poco razonable que los Ayuntamientos y Diputaciones perjudicados renunciaran a que no se les reintegrara lo que se les sustrajo. El mantenimiento de la suspensión determinará una mayor previsibilidad y claridad en los ingresos de las Corporaciones locales catalanas; similar razonamiento vale para las subvenciones estatales incondicionadas a entidades locales catalanas, figura de ingreso también comprendida en el articulo 181 a) recurrido. Se refiere, por último, el Letrado del Estado al art. 287.2 de la Ley recurrida, que determina que, «en cualquier caso», las competencias otorgadas al Ministerio de Economía y Hacienda para suspender y anular las clasificaciones de contratistas corresponderán al Pleno de la Corporación. Si se levantara la suspensión, el Pleno de cualquier Corporación local catalana se vería investido, mientras dure este proceso, de la competencia de dejar sin efecto, temporal o definitivamente, un acto administrativo de clasificación dictado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, mediante el que se franquea a un determinado empresario el acceso a los contratos de superior cuantia. Con ello se sustraerían al empresario perjudicado oportunidades de contratación que podría no haber perdido si se estima el recurso. Además, el levantamiento de la suspensión introduciría una sensible perturbación en el esquema de distribución de competencias que resulta de relacionar el art. 23 bis, párrafo quinto, del Reglamento General de Contratación del Estado, modificado por el Real Decreto de 28 de noviembre de 1986 (precepto reglamentario con carácter básico con arreglo a la Disposición final primera del Real Decreto citado) y el art. 102 de la Ley de Contratos del Estado (L.C.E.). el levantamiento de la suspensión crearía una formidable inseguridad e incertidumbre entre los contratistas y, asimismo, entre las Administraciones. Por el contrario, termina el Letrado del Estado, si la suspensión del art. 287.2 fuera mantenida, sólo determinaría que, mientras dure el proceso, las decisiones de suspensión y anulación de la clasificación las adopte el órgano que hasta el momento ha venido adoptándolas y a cuya actuación están acostumbrados los contratistas de la Administración. Por lo demás, sólo la Junta Consultiva de Contratación Administrativa -órgano de propuesta con arreglo al art. 102 L.C.E.- tiene los antecedentes y experiencia precisa en materia de clasificación.

5. El Parlamento de Cataluña, en escrito de su Presidente, recibido el 9 de diciembre, manifiesta que se ratifica en el contenido de su escrito de alegaciones y como sea que en el mismo se sostenía la plena constitucionalidad del art. 181 a) en conexión con los 182, 168.3 c) y 287.2, por las razones expuestas en dicho escrito, considera que no existen motivos para prorrogar la suspensión de dichos artículos y, por tanto, de conformidad con el art. 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, entiende que debería levantarse dicha suspensión.

6. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad, en escrito que se recibe el 11 de diciembre, solicita el levantamiento de la suspensión y formula a tal efecto las alegaciones siguientes: Se estima necesario el levantamiento de la suspensión que pesa sobre los preceptos objeto de impugnación en el recurso de autos, por cuanto de la misma dimanan graves perjuicios no sólo para la Generalidad de Cataluña, que ve impedido el ejercicio de su competencia en materia de régimen local, reconocido por el art. 9.8 del Estatuto de Autonomía, sino también para los propios entes locales, que se ven privados de las garantías que los preceptos objeto de impugnación les ofrecen. Como ya se indicó en su día en el escrito de contestación a la demanda, en la impugnación del art. 168.3 c) la representación procesal del Estado parte de un equívoco al considerar que la técnica de coordinación prevista en dicho precepto se ampara en la regulación del art. 58 de la Ley de Bases de Régimen Local, cuando el objeto de la norma autonómica impugnada encuentra su fundamento en la técnica de coordinación establecida en el artículo 59 de la meritada Ley de Bases. Efectivamente, el sistema de coordinación del art, 59 se basa precisamente en una habilitación legal para el uso de la facultad coordinadora, remitiendo a unos planes sectoriales, aprobados por Decreto, para definir los criterios y mecanismos concretos que articulan dicha coordinación. Por otra parte, es obvio que dentro de estos mecanismos se pueden establecer fórmulas que permiten la participación de los propios entes locales afectados, elemento que, en el presente caso, adquiere una especial relevancia como garantía del correcto ejercicio de la citada facultad coordinadora y de la posición de los mismos entes locales. Paradójicamente, con la impugnación y el mantenimiento de la suspensión de la letra c) del art. 168.3 de la Ley, se deja sin efecto este mecanismo de garantía sin impedir, por otra parte, el ejercicio de la facultad coordinadora, al no haber sido objeto de impugnación el resto del precepto. Respecto al art. 181 a), como ya se puso claramente de manifiesto en el escrito de contestación a la demanda, las previsiones estatutarias del art. 9.8 y 48.2, último párrafo, fundamentan de forma irrefutable la competencia de la Generalidad en orden al establecimiento de unos criterios propios en la distribución de los ingresos de las entidades locales de Cataluña procedentes de la participación en ingresos estatales. La observación atenta del precepto impugnado, en su conexión con el art. 182, permite constatar la plena incardinación del mismo en el ámbito competencial estatuariamente establecido y su adecuación al contenido de la jurispurdencia constitucional, dado que la regulación impugnada prevé tan sólo el establecimiento por parte de la Generalidad de los criterios de distribución de los ingresos locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas, criterios que, de conformidad con lo preceptuado en el art. 178 de la misma Ley, se han de fijar «en el marco de lo que establece la legislación básica del Estado». Por otra parte, es preciso señalar que la no aplicación de la Ley produce de suyo graves consecuencias sobre el ejercicio de las competencias de la Generalidad en materia de régimen local y, especialmente, en lo relativo a la implantación de la nueva organización territorial que la Ley parcialmente impugnada, junto con otras tres aprobadas por el Parlamento Catalán, han establecido para Cataluña. Una de dichas Leyes es precisamente la que crea las comarcas como entidades locales, cuyos consejos u órganos de gobierno han de constituirse de inmediato. Pues bien, de mantenerse la suspensión del meritado precepto, estos nuevos entes pueden verse privados en su origen de una legítima fuente de recursos, indispensables para el efectivo funcionamiento de los mismos. Respecto a la impugnación que afecta al art. 287.2, dice el Abogado de la Generalidad, la propia legislación estatal -virtualmente el Real Decreto 2.528/1986, de 28 de noviembreestablece claramente el principio de que las competencias asignadas en dicha norma a órganos del Estado deben entenderse referidas a los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas o, en su caso, de las entidades locales. Entre la regulación comprendida en el Real Decreto de referencia se incluye la materia relativa a la clasificación de los contratistas, con lo que la legitimidad de la disposición impugnada no ofrece dudas en este punto, adecuándose totalmente a lo establecido en la normativa básica estatal. Finalmente, por lo que respecta a las previsiones de los arts. 32.1, 148.2 y 165.3, el Consejo Ejecutivo se ratifica en las manifestaciones efectuadas en la contestación a la demanda, anunciando asimismo la iniciación de los trámites pertinentes para la subsanación de los errores detectados y que constituyen el fundamento único de la impugnación.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Es doctrina general de este Tribunal que en la ratificación o en el levantamiento de la suspensión de las normas de una Comunidad Autónoma objeto de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno ha de tomarse en consideración exclusivamente el alcance de las disposiciones cuestionadas y las consecuencias que para los intereses generales o particulares podrían derivarse de una u otra medida, estimando como efectos relevantes la irreparabilidad o dificultad de reparación de las situaciones que pudieran generarse en uno u otro caso, todo ello examinado desde el ángulo del carácter preventivo de la suspensión y al margen de toda consideración sobre el fondo del asunto. A este respecto, no es posible resolver ahora sobre los argumentos utilizados por las partes en defensa de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas, argumentos que en parte se aducen para justificar las pretensiones de mantenimiento o levantamiento de la suspensión, sino tan sólo ponderar las razones ofrecidas en relación con la incidencia que una u otra solución ha de tener en los intereses jurídicamente tutelables que puedan verse afectados, partiendo del criterio sostenido por este Tribunal favorable al reconocimiento de la vocación de eficacia de todos los actos de los poderes públicos. En el presente caso, tales consideraciones de principio deben ser aplicadas diferenciadamente por lo que se refiere a los distintos preceptos legales impugnados y hasta este momento suspendidos en su vigencia.

2. Las alegaciones vertidas por el Letrado del Estado en favor del mantenimiento de la suspensión de los arts. 32.1, 148.2 y 165.3 de la Ley catalana 8/1987 no son contradichas por las partes recurridas. Más aún, la representación del Parlamento de Cataluña ni siquiera solicita que se levante la suspensión de los mismos, mientras que el Abogado de la Generalidad se ratifica en las manifestaciones del escrito de contestación a la demanda, en el que afirmaba la contradición de dichos preceptos con la Ley de Bases del Régimen Local, debida a errores terminológicos, y anuncia la iniciación de los trámites para la subsanación de los errores detectados. No hay, pues, oposición al mantenimiento de la suspensión de estos artículos, ni son de advertir razones de interés general que aconsejen su levantamiento, por lo que procede ratificar la suspensión inicialmente acordada.

3. El art. 168.3 c) ha sido impugnado no por el contenido material de las medidas organizativas que prevé, sino por la previsión legal de que las mismas puedan adoptarse mediante norma reglamentaria, en vez de por ley. Ahora bien, lo cierto es que esta controversia no incide directamente en intereses que deban ser perentoriamente tutelados mediante el mantenimiento de la suspensión de la norma cuestionada, tanto porque la misma se remite a reglamentos posteriores, sin cuya aprobación resulta inaplicada y que siempre pueden ser objeto de impugnación directa, en su caso con efectos suspensivos, como porque no se justifica la dificultad o imposibilidad de reparación de los perjuicios que podrían derivarse de su aplicación, ya que el Letrado del Estado alude sólo de manera vaga a la mayor inseguridad jurídica que podría producir en los operadores y, especialmente, en los Jueces y Tribunales. Por consiguiente, procede levantar la suspensión de la vigencia de este artículo, sin perjuicio de lo que en su día se resuelva sobre el fondo.

4. De manera semejante, no puede acordarse el mantenimiento de la suspensión del art. 181 a) de la Ley catalana, que se impugna en relación con el art. 182, ya que su aplicación efectiva depende de la aprobación de la legislación sobre finanzas locales de Cataluña, a la que se remite. Mientras esta legislación no entre en vigor, lo que en su caso podría cuestionarse mediante la interposición de las acciones oportunas, ningún efecto directo sobre intereses protegibles tiene la norma ahora recurrida, por lo que el criterio general favorable a su vigencia no aparece contrastado por razones suficientes que avalen el mantenimiento de la suspensión.

5. Por el contrario, el art. 287.2, en cuanto permite a las corporaciones locales ejercer competencias en orden a la suspensión y anulación de las clasificaciones de contratistas, es obvio que afecta a los intereses de estos últimos y, más en general, a las condiciones generales de la contratación administrativa y al desarrollo de las actividades económicas privadas en régimen de libre competencia. Esta consecuencia es señalada por el Letrado del Estado, que alude a la situación de inseguridad para los contratistas que podría generarse en el supuesto de que el precepto entrara en vigor. La Generalidad de Cataluña se limita a alegar que la norma no invade competencias estatales, refutando las manifestaciones realizadas de contrario por el Letrado del Estado. Pero esta última es cuestión cuya resolución no puede ser anticipada en este trámite. Por ello el criterio dominante debe ser la salvaguarda de los intereses particulares y generales previsiblemente afectados por la norma en cuestión, cuya aplicación, de revelarse inconstitucional, podría producir perjuicios de difícil reparación en contra de determinados contratistas. Este criterio conduce al mantenimiento de la suspensión.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda mantener la suspensión de la vigencia de los artículos 32.1, 148.2, 165.3 y 287.2 y levantar la suspensión de los arts. 168.3 c) y 181 a), todos ellos de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril,

Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Comunidad Autónoma.

Madrid, a dieciséis de diciembre de mil novecientos ochenta y siete.