|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 355/1989 |
| Fecha | de 20 de junio de 1989 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Álvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra. |
| Núm. de registro | 568-1989 |
| Asunto | Recursos de inconstitucionalidad 568/1989 541/1988 579/1988 (acumulados) |
| Fallo | En virtud de cuanto se ha expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda:  1.º El alzamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Disposición Adicional vigésimo primera de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, de sus Entidades Autónomas y de la Entidades Gestoras de la  Seguridad Social para 1989.  2.º Acumular el recurso de inconstitucionalidad núm. 568/1989 a los recursos de inconstitucionalidad núms. 541/1988 y 579/1988, y acumulados entre sí. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 28 de marzo de 1989, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional vigésimo primera de la Ley catalana 13/1988, de 31 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos de la Generalidad de Cataluña, de sus Entidades Autónomas y de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social para 1989, publicada en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» de 2 de enero de 1989 y, concretamente, contra aquella parte de la referida Disposición en la que se da nueva redacción al art. 2 de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña y las bases para la selección, la distribución y la financiación de las obras y los servicios a incluir en el mismo, y solicita que, tras la tramitación procesal oportuna, se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de la Disposición impugnada. Asimismo, con invocación expresa del art. 16].2 de la Constitución, solicita que se acuerde la suspensión de la vigencia y aplicación de la referida Disposición adicional. Finalmente, solicita también la acumulación del presente recurso al que figura con el núm. 579/1988, por entender que concurren los requisitos previstos en el art. 83 de la LOTC.

2. Por providencia de 17 de abril la Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el mencionado recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes, tener por invocado el art. 161.2 de la Constitución a los efectos de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Disposición impugnada, oír a las representaciones procesales del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña para que, en el mismo plazo de los quince días concedidos para el traslado, expusieran lo que estimaran procedente acerca de la acumulación de este recurso con el 579/1988, que también promovió el Presidente del Gobierno, y con el 541/1988, al que se encuentra acumulado el anterior, promovido por don Luis Fernández Fernández-Madrid en su propio nombre y en representación de 54 Senadores más, a cuyo comisionado se concede también audiencia en el mismo plazo sobre dicha acumulación y, por último, publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento.

3. Por escrito presentado el 11 de mayo el Abogado de la Generalidad de Cataluña comparece en el presente recurso de inconstitucionalidad y solicita que se dicte Sentencia por la que, desestimando la petición adversa, se declare que los preceptos impugnados se ajustan a lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por «otrosí» solicita, igualmente, por un lado, el inmediato levantamiento de la suspensión decretada, precisando, en cualquier caso y sea cual sea el sentido del acuerdo que se adopte, que el objeto de la suspensión acordada en la providencia de 17 de abril de 1989 se contrae exclusivamente a la nueva redacción dada por la Disposición adicional vigésimo primera de la Ley 23/1987 y, por otro, la acumulación del presente proceso al que tiene el núm. 579/1988, que a su vez se halla acumulado al 541/1988.

Las alegaciones en apoyo de la solicitud de levantamiento de la disposición impugnada podrían resumirse así:

a) El presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra una disposición que se limita a dar nueva redacción a diversos preceptos legales, algunos de los cuales ya habían sido objeto de impugnación en un anterior recurso de inconstitucionalidad y cuya plena vigencia y aplicación ya habían sido declarados por este Tribunal.

b) De la afirmación contenida en el escrito de demanda y de la absoluta falta de referencia y de fundamento respecto a los demás preceptos legales modificados por la Disposición adicional vigésimo primera de la Ley 13/1988, se deduce que el recurso --y la consiguiente suspensión-- no alcanzan a la totalidad del contenido de la referida Disposición, sino exclusivamente al art. 2.2 y 3 de la Ley 23/1987, con lo que aquellos preceptos no pueden considerarse objeto del recurso ni verse afectados por la aludida suspensión.

c) Existe una manifiesta contradicción entre la suspensión decretada en relación con la nueva redacción de los citados apartados del art. 2 de la Ley 23/1987 y el contenido dispositivo del Auto de este Tribunal de 12 de julio de 1988, recaído en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 541 y 579/1988, mediante el cual se decretó el levantamiento de la suspensión del art. 2 de la Ley 23/1987, en su versión originaria, puesto que las modificaciones introducidas en el texto de ese precepto en su nueva redacción por la Ley 13/1988 en nada afectan a las cuestiones que en su día motivaron la interposición del recurso de inconstitucionalidad núm. 579/1988, planteado por el Presidente del Gobierno de la Nación, contra la anterior redacción del precepto citado, ni a las causas que determinaron el levantamiento de la suspensión que pesaba contra la primitiva redacción del mismo.

d) En realidad, la nueva redacción dada a los dos apartados del art. 2 de la Ley 13/1987, se limita, en el primer caso, a posibilitar la formulación de un Plan de Obras y Servicios por un período de tiempo superior a la anualidad, en lugar del período anual anterior, lo cual en nada incide en la discusión acerca de si la Generalidad puede o no establecer la actualización de las aportaciones mínimas de las Diputaciones al Plan Unico de Obras y Servicios y, en el segundo, a precisar únicamente de forma más explícita que la vinculación de los recursos financieros que las Diputaciones destinen a inversión nueva en obras y servicios de competencia municipal se refiere a los destinados a «cooperación económica», lo cual tampoco supone modificación sustancial alguna respecto a la anterior redacción.

e) Habida cuenta que el propio Abogado del Estado reconoce en su demanda que la redacción de ambos apartados es sustancialmente idéntica a la anterior y que las alegaciones contenidas en aquella no son más que una reproducción literal de las del anterior recurso de inconstitucionalidad, todo parece indicar que se ha pretendido generar una nueva suspensión del mismo precepto, impidiendo momentáneamente de esa forma su aplicación y eficacia, lo que resulta difícilmente compatible con el principio de lealtad a la Constitución.

f) Con la suspensión se produce el bloqueo de las potestades de la Generalidad de Cataluña y se impide que prevalezca la presunción de legitimidad constitucional propia de toda Ley, en este caso, de la Ley 13/1988, en la nueva redacción dada a los apartados 2 y 3 del art. 2 de la Ley 23/1987.

g) Dado que la acción planteada en este caso contra la Generalidad de Cataluña es un recurso de inconstitucionalidad, la declaración de levantamiento de la suspensión puede producirse en cualquier momento dentro del plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 de la Constitución, sin necesidad de esperar a la finalización de ese plazo, entre otros motivos, porque la suspensión resultante de la invocación de aquel precepto constitucional se rige, en el supuesto de los recursos de inconstitucionalidad, únicamente por lo expresamente previsto en el art. 30 de la LOTC, sin que resulte, por tanto, de aplicación en este caso lo previsto por el art. 65.2 de dicha Ley para los conflictos positivos de competencia.

h) Por último, tras reiterar los argumentos expuestos en las alegaciones formuladas en orden al levantamiento de la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad núm. 579/1988, se señala que el levantamiento de la suspensión constituye, además, una necesidad apremiante, si se tienen en cuenta los gravísimos perjuicios que la paralización, en estos momentos, del Plan Unico de Obras y Servicios producirá en los municipios de Calaluña.

Desde la perspectiva de los intereses generales del Estado y de los particulares de las Diputaciones catalanas, el levantamiento de la suspensión de la disposición impugnada, en la parte señalada, no puede causar ningún perjuicio, ya que al estar en vigor, por no haber sido impugnados, los arts. 9 y 20 de la Ley 5/1987, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales, y la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 23/1987, las Diputaciones catalanas tienen actualmente la obligación legal de canalizar los recursos económicos que destinen a cooperación económica en inversiones en obras y servicios municipales, a través del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña, con la aportación mínima que establece dicha Disposición Transitoria.

El hecho de que el levantamiento de la suspensión no suponga alteración sustancial alguna del régimen jurídico hoy vigente hace inútil en este caso hablar de posibles con secuencias irreparables o difíciles de reparar en los intereses del Estado y muy especialmente en las Diputaciones catalanas.

Por el contrario, con el mantenimiento de la suspensión se introduciría, a pesar de la vigencia de los demás preceptos citados, un importante elemento de confusión en el régimen jurídico del Plan de Obras y Servicios de Cataluña y la consiguiente inseguridad de todos los entes beneficiarios que han solicitado la inclusión de obras y servicios en el nuevo Plan trienal en preparación, comprensivo de los ejercicios correspondientes a los años 1989, 1990 y 1991.

4. Por providencia de 11 de mayo la Sección acordó incorporar a las actuaciones el escrito de alegaciones presentado por el Abogado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y oír al Abogado del Estado y a la representación procesal del Parlamento de Cataluña para que, en el plazo común de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente acerca del inmediato levantamiento de la suspensión en su día decretada del precepto impugnado.

5. Por escrito presentado el día 18 de mayo el Abogado del Estado solicita se acuerde no haber lugar a pronunciarse en este momento procesal sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado, por entender aplicable en este caso la doctrina mantenida por este Tribunal en el ATC 140/1987 doctrina que considera de aplicación a los recursos de inconstitucionalidad en los que se invoque el art. 161.2 de la Constitución, ya que en su opinión--la razón de dicho precepto y la de los arts. 64.2 y 65.2 de la LOTC es claramente idéntica, así como sus textos en todo armónicos.

6. Por escrito presentado el 24 de mayo la representación procesal del Parlamento de Cataluña solicita que se dicte Sentencia en la que se declare la plena constitucionalidad de la Disposición Adicional impugnada, que se acuerde el inmediato levantamiento de la suspensión en su día decretada, precisando, en cualquier caso, que el objeto de la suspensión acordada en la providencia de 17 de abril se contrae exclusivamente a la nueva redacción dada por esa Disposición adicional a los apartados 2 y 3 del art. 2 de la Ley 23/1987 y que se acumule el presente recurso a los anteriores con núms. 579/1988 y 541/1988.

Por lo que respecta al levantamiento de la suspensión, el Parlamento de Cataluña, aparte de reiterar los argumentos aducidos en su día para levantar la suspensión del art. 2 de la Ley 23/1987, señala que si se tiene en cuenta que este Tribunal estimó en su día los argumentos aducidos por la representación de la Generalidad, dictando un Auto que decretaba el inmediato levantamiento de la suspensión del entonces impugnada precepto de la Ley 23/1987, resulta evidente que la actual suspensión de la nueva redacción dada a dicho artículo por la Disposición Adicional ahora impugnada, entra en clara contradicción con el contenido dispositivo del mencionado Auto, dejando sin efecto lo ya resuelto por este Tribunal.

7. El Comisionado señor Fernández Fernández-Madrid, en representación de los Senadores recurrentes no ha formulado alegaciones en el plazo concedido al efecto.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Habiéndose opuesto el Abogado del Estado a que este Tribunal se pronuncie en este momento sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la Disposición recurrida por considerar aplicable la doctrina mantenida por este Tribunal en el ATC 140/1987, recaído en el conflicto de competencia núm. 1.233/1986, conviene pronunciarse al respecto sobre dicha alegación con carácter preliminar.

Ciertamente, el Pleno de este Tribunal, en el ATC 140/1987, declaró que la interpretación sistemática de los artículos 161.2 de la Constitución y 64.2 y 65.2 de la LOTC impide al Tribunal Constitucional adelantar la decisión sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión, ya que si así no se entendiese podría prácticamente quedar vacía de contenido la facultad que dicho precepto constitucional otorga al Gobierno de la Nación y que es sólo si la Sentencia no tiene lugar dentro de los cinco meses de formalizado el conflicto cuando el Tribunal debe, de conformidad con el art. 65.2 de la LOTC, resolver por auto motivado el levantamiento o ratificación de la medida suspensiva, si bien el incidente se inicia, según práctica procesal reiterada, con anticipación al vencimiento del plazo indicado, a fin de que previamente a la decisión puedan presentar las partes alegaciones al respecto.

En otro Auto, concretamente ATC 1018/1987, de 22 de septiembre el Pleno, ante una solicitud de levantamiento de la suspensión de la disposición impugnada, formulada por la Generalidad de Cataluña con anterioridad a la expiración del plazo de los cinco meses a que se refiere el art. 161.2 de la Constitución, acordó que no había lugar «por ahora» al levantamiento de la suspensión solicitada, «sin perjuicio de lo que se acuerde--añadía--una vez transcurra el plazo de cinco meses constitucionalmente establecido».

Ahora bien, hay que tener en cuenta que tanto en un caso como en otro se trata de conflictos de competencia, y dicha doctrina, contra lo que sostiene el Abogado del Estado, no puede extenderse, sin más, al supuesto, como el presente, de un recurso de inconstitucionalidad.

En este sentido, es de señalar que este Tribunal no ha negado explícitamente la posibilidad de proceder al levantamiento de la suspensión automática inicial antes del transcurso de los cinco meses en relación con recursos de inconstitucionalidad, tal como se deduce de los AATC 259/1982 y 260/1982, de 23 de julio.

De ahí que, en determinados supuestos, y teniendo en cuenta las circunstancias concretas que concurren en los mismos, sea posible que la Comunidad Autónoma autora de la Ley recurrida por el Gobierno de la Nación solicite anticipadamente el alzamiento de la suspensión automática de la misma y que este Tribunal se pronuncie sobre tal solicitud, de modo que, de accederse, en su caso, a tal pretensión, la suspensión no llegue a agotar el plazo de los cinco meses.

Pues bien, habida cuenta de las circunstancias que concurren en el presente supuesto, puede rechazarse la objeción alegada por el Abogado del Estado y entrarse a considerar la petinencia de levantar o mantener la suspensión de la norma legal impugnada.

2. Dado que tanto el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña como el Parlamento de Cataluña han insistido en sus alegaciones en la limitación del objeto del recurso a una parte de la Disposición adicional vigésimo primera de la Ley 13/1988 y, en concreto, a la modificación operada por ésta en los apartados 2 y 3 del art. 2 de la Ley 23/1987, es necesario señalar, por la trascendencia que puede tener en este trámite sin perjuicio de la precisión que en su día se haga al resolver la cuestión de fondo en la correspondiente Sentencia, que, efectivamente, a pesar de la aparente impugnación global de dicha Disposición Adicional, es, en realidad, tanto por la precisión que hace en su demanda el propio Abogado del Estado, como porque centra exclusivamente en tal precepto la argumentación en favor de su pretensión de declaración de inconstitucionalidad, únicamente el referido art. 2, en sus apartados 2 y 3, el objeto del recurso de inconstitucionalidad, y, en consecuencia, el que debe tenerse en cuenta a los efectos del alzamiento o mantenimiento de la suspensión.

Ahora bien, dado que no se hizo distinción alguna al respecto en nuestra providencia del día 17 del pasado mes de abril, que acordó, entre otras medidas, la suspensión de dicha Disposición adicional vigésimo primera, sólo en el supuesto de que se acordara ahora el mantenimiento de la suspensión tendría sentido pronunciarse expresamente, en la parte dispositiva de la presente resolución, sobre el alcance exacto de tal medida cautelar.

3. Una vez hechas las observaciones anteriores, podemos entrar ya a ponderar los intereses en conflicto en orden al pronunciamiento sobre el mantenimiento o ratificación de la suspensión de la modificación de los párrafos 2 y 3 del art. 2 de la Ley 23/1987, efectuada por la Disposición impugnada.

Pues bien, este Tribunal considera, en primer lugar, que es cierto, como señalan las representaciones procesales del Consejo Ejecutivo de la Generalidad y del Parlamento de Calaluña, que las modificaciones introducidas por dicha Disposición adicional son irrelevantes de cara a un replanteamiento de las razones por las cuales se acordó levantar la suspensión del art. 2 de la Ley 23/1987, en su versión originaria, mediante el Auto de 12 de julio de 1988, recaído en los recursos de inconstitucionalidad acumula dos núms. 541/1988 y 579/1988.

Aparte de que, como se ha visto, el Abogado del Estado, al oponerse al pronunciamiento en este momento sobre el alzamiento o el mantenimiento de la suspensión, no ha aducido razón alguna que apoye la ratificación de la suspensión, es, a juicio del Pleno, razonable el criterio sostenido por las otras dos partes comparecidas en este trámite sobre la inexistencia de perjuicios para los intereses generales del Estado o para los intereses particulares de las Diputaciones catalanas como consecuencia del alzamiento de la suspensión, mientras que el mantenimiento de la misma podría, ciertamente, producir perjuicios difícilmente reparables en orden a la elaboración del próximo Plan de Obras y Servicios de Cataluña, sin olvidar tampoco el elemento de confusión que se generaría con tal medida sobre el régimen jurídico aplicable actualmente al referido Plan.

4. Por último, teniendo en cuenta que, a la vista de nuestra providencia de 17 de abril del presente año, tanto el Consejo Ejecutivo de la Generalidad como el Parlamento de Cataluña, en sus respectivas alegaciones, se muestran conformes con la petición formulada por el Abogado del Estado de acumular el presente recurso de inconstitucionalidad a los anteriores que figuran con los núms. 541/1988 y 579/1988, podemos decidir también la cuestión aludida en esta misma resolución, en el sentido de acceder a la acumulación, ya que existen evidentes razones de conexión, subjetiva y objetiva, tal como requiere el art. 83 de la LOTC, entre el presente proceso y los otros dos citados, que justifican la unidad de tramitación y decisión de todos ellos.

ACUERDA

En virtud de cuanto se ha expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda:

1.º El alzamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Disposición Adicional vigésimo primera de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, de sus Entidades Autónomas y de la Entidades Gestoras de la

Seguridad Social para 1989.

2.º Acumular el recurso de inconstitucionalidad núm. 568/1989 a los recursos de inconstitucionalidad núms. 541/1988 y 579/1988, y acumulados entre sí.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

Madrid, a veinte de junio de mil novecientos ochenta y nueve.