|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 382/1993 |
| Fecha | de 21 de diciembre de 1993 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer. |
| Núm. de registro | 2587-1993 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2.587/1993 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los arts. 24 y 25 de la Ley de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, y el mantenimiento de la suspensión de la Disposición adicional quinta de la  citada Ley. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, mediante escrito de 3 de agosto de 1993, interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 24 y 25 y la Disposición adicional quinta de la Ley de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1993, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución al objeto de que fuese acordada la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

2. Por providencia de 19 de agosto de 1993, se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dando traslado de la demanda y de los documentos presentados al Congreso y al Senado, así como a la Asamblea Regional y al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, al objeto de que en el plazo común de quince días, pudieran personarse en el proceso y hacer las alegaciones que estimaren convenientes. Según lo dispuesto en el art. 30 de la LOTC se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de la interposición del recurso, para las partes, y desde su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» para terceros.

3. El Consejo de Gobierno de la Diputación de Cantabria se personó y presentó escrito de alegaciones el 17 de septiembre último, en solicitud de que se dictare Sentencia desestimando el recurso por considerar constitucional las disposiciones impugnadas.

La Asamblea Regional de Cantabria presentó escrito en el que traslada un acuerdo de la Mesa de no personarse en el presente recurso de inconstitucionalidad.

4. Con fecha 22 de noviembre de 1993, la Sección Primera dictó providencia acordando que estando próximo a finalizar el plazo de cinco meses desde que se produjo la suspensión, se oyera a las partes personadas en el recurso para que pudieran alegar cuanto estimaren oportuno acerca del mantenimiento o levantamiento de la citada medida cautelar.

5. El Abogado del Estado, en escrito de 25 de noviembre siguiente, solicita el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados, en virtud de las siguientes consideraciones.

En cuanto al art. 24 de la Ley impugnada, dice el representante del Gobierno que el establecimiento por el legislador cántabro de una «fianza obligatoria» en los contratos de arriendo y subarriendo puede inducir a confusión a los particulares. Estos podrán entender necesaria la prestación de dos garantías diferentes para asegurar el cumplimiento de los contratos de arriendo y subarriendo: la prevista en el art. 105 de la Ley de Arrendamientos Urbanos y la contemplada en la Ley autonómica. Los párrafos segundo y tercero del art. 24 de la Ley recurrida que determina los supuestos que quedan exceptuados de la obligación de prestar «fianzas», al ser distintos de los previstos en la legislación estatal, pueden dar lugar a situaciones disfuncionales.

Por lo que se refiere al art. 25, que regula la obligación de constituir fianza en los contratos de suministros y de servicios prestados a viviendas y locales de negocio, dice el Abogado del Estado que impone una obligación a los contratantes que, hasta ahora, no existía. La cuantía de la fianza obligatoria será la que viene rigiendo en la actualidad, que podrá ser objeto de modificación por Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Presupuesto. Aunque el Decreto de 11 de marzo de 1949, en su art. 2, aludió a la obligatoriedad de la exigencia de «fianza» a los usuarios de suministros y servicios, la norma no se ha aplicado. Ello ha sido así porque no existe ninguna norma sustantiva reguladora de los contratos de servicios y suministros que contemple la obligatoriedad de la prestación de la citada garantía. Además, el Decreto citado determina que la fijación de la cuantía de la «fianza» se realizara por las «Delegaciones de Industria, con un mínimo de 5 pesetas por contrato». Ninguna se ha fijado. Añade que la prestación obligatoria de la fianza e incluso impuesta en su cuantía por la Administración de la Comunidad Autónoma, puede originar graves perjuicios a los posibles usuarios que tienen que hacer un desembolso que hasta ahora no se les exigía para contratar los suministros y servicios y, eventualmente, si su situación económica no les permite realizar el desembolso inicial que la «fianza» determina, se verán privados de recibir tales suministros y servicios. Esta innovación legislativa puede hacer de peor condición a los ciudadanos residentes en Cantabria que a los del resto de España.

Señala que, en materia de servicios telefónicos rige, en la actualidad, la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, parcialmente modificada por la Ley 32/1992, de 3 de diciembre, cuyo art. 13.1 determina que los servicios telefónicos son servicios finales de telecomunicación «que proporcionan la capacidad completa para la comunicación entre usuarios». Estos servicios se prestan en régimen de monopolio al público en general en los términos que reglamentariamente se determinen» (art. 13.2). La Ley remite a los reglamentos técnicos y de prestación de servicio la regulación de los derechos y deberes de los usuarios nacidos del contrato de servicio telefónico (art. 6.3 y 19). La elaboración y propuesta de aprobación de dichos reglamentos corresponderá al Ministerio competente -hoy al de Obras Públicas y Transportes-(art. 285.5 de la Ley). Su aprobación, obviamente, es competencia del Gobierno.

El actual reglamento de prestación del servicio se limita a permitir a la Compañía Telefónica la posibilidad de exigir al abonado «la constitución de un depósito en efectivo, de acuerdo con la normativa aprobada por la Delegación del Gobierno (arts. 28 y 29). La Comunidad Autónoma de Cantabria, al obligar a las partes a prestar y a exigir fianzas en la contratación de suministros y servicios y la posibilidad de establecer su importe, impone una nueva obligación a quienes pretenden contratar la prestación de un suministro o de un servicio (que podrán sólo por ello no realizar el contrato).

Por otra parte, añade el Abogado del Estado, el mantenimiento de la suspensión de la eficacia de la norma ningún perjuicio puede causar a la Administración de la Comunidad Autónoma, que seguirá percibiendo (en tanto su prestación sea obligatoria) los intereses de las cantidades depositadas en concepto de «fianza» por arrendamientos y subarriendos de fincas urbanas, ya que el mantenimiento de la suspensión de la eficacia de los preceptos impugnados hasta la decisión del recurso interpuesto no ocasiona ningún perjuicio irreparable a la Comunidad Autónoma de Cantabria, por cuanto los mismos no modifican la actual cuantía de «las fianzas» de arrendamientos y subarriendos establecida en el art. 105 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos y la titularidad y la administración del importe de aquéllas corresponde al órgano competente de la Comunidad conforme al Real Decreto 1.667/1984, de 1 de agosto, sobre traslado de funciones y servicios en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda [anexo I, e) 6]. Respecto de las «fianzas» por contratación de suministros o servicios, su falta de prestación sólo determinaría una disminución transitoria, en su caso, de los ingresos a percibir por la Comunidad Autónoma de Aragón. El eventual perjuicio sería evaluable o indemnizable.

Se refiere seguidamente el Abogado del Estado al párrafo primero de la Disposición adicional quinta que admite (por vía de retención) la compensación de las deudas que los municipios tengan con la Comunidad Autónoma de Cantabria con unas limitaciones: «no podrán superar, en su conjunto y como máximo, un importe equivalente al 50 por 100 de la cuantía asignada a la respectiva Corporación... en los tributos del Estado», y dice que el empleo como parámetro de la participación de la corporación en los tributos del Estado para determinar el quantum máximo de las cantidades compensables por retención, pone de manifiesto que la Comunidad Autónoma de Cantabria puede, con arreglo al precepto impugnado, hacer suyo por compensación el importe de los fondos que el Estado deba satisfacer a las Corporaciones locales situadas en el ámbito de la citada Comunidad Autónoma, por lo que esta novedad legislativa supone la atribución de unas facultades a la Comunidad Autónoma de las que antes carecía, que pueden redundar en perjuicio de la correcta ejecución de los presupuestos municipales. Con arreglo a lo dispuesto en el art. 51.2 del Estatuto de Autonomía para Cantabria, la Comunidad Autónoma no es deudora de las Corporaciones locales de las cantidades consignadas en los citados fondos a efectos de su posible compensación, sino, simplemente, intermediaria encargada de su distribución.

Afirma finalmente el representante del Gobierno, que el levantamiento de la suspensión de la eficacia de la Disposición adicional quinta de la Ley impugnada puede suponer un importante empobrecimiento de las arcas de los municipios cántabros que no recibirían las cantidades retenidas por la Comunidad Autónoma, con la consiguiente dificultad de que los Ayuntamientos puedan prestar a los ciudadanos los servicios que se hallan llamados a satisfacer.

6. El Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en escrito recibido el 1 de diciembre, manifiesta que la continuidad de la suspensión prevista con carácter general y efecto automático en el art. 161.2 de la Constitución, una vez terminado el plazo de cinco meses previsto en la normativa citada, deberá fundamentarse en la existencia de claros perjuicios que pudieran causarse a los destinatarios de la norma impugnada derivados de su aplicación, perjuicios que habrán de ser de difícil o imposible reparación, circunstancias que justificarían en su caso el mantenimiento de la suspensión, lo que no puede apreciarse en el presente recurso y determina la innecesariedad del mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Próximo a concluir el plazo de cinco meses, dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución, de suspensión automática de la Ley recurrida, es menester que nos pronunciemos, ahora ya de manera motivada, acerca del levantamiento o la ratificación de la suspensión inicialmente acordada. Según una muy consolidada jurisprudencia constitucional recaída en estos incidentes de suspensión, es preciso ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como el particular y privado de las terceras personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan bien del mantenimiento o del levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley, todo ello a la luz de la naturaleza cautelar de la medida y sin prejuzgar la decisión que en su día se adopte sobre el fondo de la impugnación planteada, correspondiendo al Gobierno, a quien se debe la iniciativa de esta medida excepcional, aportar los argumentos o razones que lo justifiquen (por todos, AATC 29/1990, y los más recientes de 13 de julio y 10 de noviembre de 1993).

2. Con relación al art. 24 de la Ley impugnada, procede reiterar aquí los razonamientos expuestos en nuestro Auto de 13 de julio de 1993, dictado a propósito de la suspensión de los arts. 2, 3, 4 y 5 de la Ley 10/1992 de las Cortes de Aragón, preceptos cuyo contenido coincide en lo sustancial con los arts. 24 y 25 de la Ley Cántabra ahora impugnada. Como decíamos entonces, tras constatar -desde el enjuiciamiento preliminar que ahora procede- que las previsiones de la Ley autonómica no entrañan una innovación sustancial de la preexistente normativa estatal (art. 105 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos y regulación complementaria), cualquiera que sea la competencia de la Comunidad Autónoma para adoptar estas reglas, es notorio que con las mismas no se ha venido a alterar en aspectos de relieve, el Derecho estatal en vigor ni a perturbar, por lo mismo, la posición jurídica, según tal Derecho, de arrendadores y arrendatarios en este extremo; por lo demás, no es argumento bastante para mantener la suspensión el riesgo de confusión que el Abogado del Estado apunta, pues es del todo claro que las fianzas ordenadas por la Ley impugnada pretenden sustituir, en su ámbito propio de aplicación, las establecidas y ordenadas por el art. 105 de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Basta con constatarlo así para concluir en la inocuidad de la efectividad de estas normas para los intereses afectados, sin que ello entrañe prejuzgar su validez de fondo. Procede, por ello, alzar la suspensión que afectó en su día al art. 24 de la Ley de Cantabria, 5/1993.

3. Idéntica solución, y por las mismas razones, se ha de dar en lo relativo a la suspensión que en su día afectó al art. 25 de la Ley impugnada. Es cierto que el Abogado del Estado alega, en el trámite que resolvemos ahora, que la obligación allí prevista, de exigir y prestar fianza en suministros y servicios, impone una obligación a los contratantes que, hasta ahora, no existía y que redundaría en perjuicio de los posibles usuarios; pero como indicamos en el ya citado Auto de 13 de julio de 1993, el Decreto de 11 de marzo de 1949, sobre «Papel de fianzas», dispuso en su art. 2, en lo que ahora importa, que «Respecto a los usuarios de suministros o servicios complementarios de la vivienda o local de negocio, será igualmente obligatorio exigir fianza», determinación ésta que, en principio, y a los sólos efectos que ahora importan, se ha de entender vigente, pese a su falta de desarrollo, y que no fue expresamente afectada por lo dispuesto en los arts. 28 y 29 de la Resolución de 9 de julio de 1982 (Reglamento de Servicio de la Compañía Telefónica Nacional de España). Se sigue de lo dicho que tampoco en este punto la norma impugnada ha venido a introducir una neta innovación en el ordenamiento jurídico que hiciera de pero condición, caso de su aplicación, a quienes se vieran afectados por su efectividad inmediata. Procede, por lo mismo, alzar también la suspensión que afecta a este art. 25.

4. Diferente solución debe adoptarse respecto de la Disposición adicional quinta de la citada Ley 5/1993, de Cantabria, que regula la retención que con arreglo a la citada Disposición puede efectuar la Comunidad Autónoma sobre la cuantía asignada a las Corporaciones locales en concepto de participación en los tributos del Estado para compensar las deudas de los municipios con la Comunidad Autónoma.

Son evidentes los importantes efectos que podría producir la vigencia de la citada Disposición adicional quinta; con arreglo a la misma, los municipios que se encontraran en situación deudora con la Comunidad Autónoma podrían verse privados de una parte significativa -hasta un 50 por 100- de una de sus fuentes de financiación, en este caso de la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado. Como señala el Abogado del Estado, el levantamiento de la suspensión de la citada Disposición adicional puede suponer un empobrecimiento de los municipios cántabros con la consiguiente dificultad de prestar los servicios correspondientes. La vigencia provisional de la norma impugnada ocasionaría a los municipios afectados dificultades financieras de difícil reparación. Por lo tanto, se verían negativamente afectados no sólo el interés de los municipios, que verían así mermado su suficiencia financiera (art. 142 C.E.) y en definitiva su autonomía, sino también el interés de los ciudadanos residentes en los municipios a quienes se aplicara la citada Disposición sobre quienes repercutiría, a la postre, la dificultad que experimentarían los Ayuntamientos para prestar los servicios que deben satisfacer. Todo lo cual aconseja mantener la suspensión de la citada Disposición adicional quinta.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los arts. 24 y 25 de la Ley de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, y el mantenimiento de la suspensión de la Disposición adicional quinta de la

citada Ley.

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

Madrid, a veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y tres.