

EDJ 1982/84

Tribunal Constitucional Pleno, S 23-12-1982, nº 84/1982, BOE 13/1983, de 15 de enero de 1983, rec. 108/1982
Pte: Rubio LLorente, Francisco

Resumen

El TC desestima los recursos de inconstitucionalidad acumulados, promovidos respectivamente por el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra el art. 28 L 44/1981, 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982. Según el Tribunal, el principio básico de la legislación hoy vigente, de acuerdo con el cual puede el Estado delegar o transferir directamente competencias a las Corporaciones Locales, ni es el único posible dentro del marco constitucional, que permite al legislador otras opciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas algunas Comunidades Autónomas.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 40/1981 de 28 octubre 1981. Medidas sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales
Ley 44/1981 de 26 diciembre 1981. Presupuestos Generales del Estado para 1982
LO 2/1979 de 3 octubre 1979. Tribunal Constitucional
art.28 , art.32.2
CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.9.1 , art.9.3 , art.103 , art.137 , art.140 , art.141 , art.149.1 , art.150.2 , art.162.1
RD 3046/1977 de 6 octubre 1977. TA parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	3
FUNDAMENTOS DE DERECHO	7
FALLO	10

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

COMPETENCIAS

TRANSFERENCIAS

A entes locales

De bienes

De medios personales

ADMINISTRACIÓN LOCAL

COORDINACIÓN ESTADO Y ENTES LOCALES

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS CON ENTES LOCALES

PARLAMENTOS Y ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS

Parlamento de Cataluña

LEGITIMACIÓN EN RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDO POR CCAA

Respecto de normas del Estado

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Tribunal Constitucional

PROCESOS CONSTITUCIONALES

Recurso de inconstitucionalidad

Acto impugnado

Leyes de Presupuestos

Leyes Ordinarias

Sentencia

FICHA TÉCNICA

Procedimiento: Recurso de inconstitucionalidad

Legislación

Aplica Ley 44/1981 de 26 diciembre 1981. Presupuestos Generales del Estado para 1982

Aplica Ley 40/1981 de 28 octubre 1981. Medidas sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales

Aplica art.28, art.32.2 de LO 2/1979 de 3 octubre 1979. Tribunal Constitucional

Aplica art.9.1, art.9.3, art.103, art.137, art.140, art.141, art.149.1, art.150.2, art.162.1 de CE de 27 diciembre 1978.

Constitución Española

Aplica RD 3046/1977 de 6 octubre 1977. TA parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local

Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 26 abril 2001 (J2001/5317)

Citada en el mismo sentido sobre COMUNIDADES AUTÓNOMAS - RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDO POR CCAA - Respecto de normas del Estado por STC Pleno de 4 noviembre 2004 (J2004/152545)

Citada en el mismo sentido sobre DESEMPLEO - ASISTENCIAL - Reintegro de prestaciones indebidas por STSJ País Vasco Sala de lo Social de 2 noviembre 2004 (J2004/234106)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 septiembre 2004 (J2004/248499)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - Cuestiones generales - Compartidas, ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - Cuestiones generales - Coordinación por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 junio 2004 (J2004/99988)

Citada en el mismo sentido sobre CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 - PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES - Legalidad - Presupuestaria, FUENTES DEL DERECHO - LEY - PRESUPUESTARIA - CONTENIDO INDISPONIBLE, CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 - ÓRGANOS CONSTITUCIONALES - Tribunal Constitucional - PROCESOS CONSTITUCIONALES - Recurso de inconstitucionalidad - Acto impugnado - Leyes de Presupuestos por STC Pleno de 17 febrero 2005 (J2005/13063)

Citada en el mismo sentido sobre ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS - COMPETENCIA - Ayuntamientos, ADMINISTRACIÓN LOCAL - MUNICIPIOS - Organización - Ayuntamiento - Funcionamiento - Adopción de acuerdos por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 31 marzo 2005 (J2005/139661)

Citada en el mismo sentido por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 noviembre 2005 (J2005/272012)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - IMPUGNACIÓN DE SUS ACTOS O ACUERDOS - En relación con competencias del Estado o CCAA por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 7 noviembre 2005 (J2005/278110)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 noviembre 2005 (J2005/286693)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 10 noviembre 2005 (J2005/307326)

Citada en el mismo sentido por SAP Granada de 24 junio 2005 (J2005/308287)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - MUNICIPIOS - Atribuciones y competencias - Competencias propias por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 febrero 2005 (J2005/32385)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 19 enero 2005 (J2005/3620)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cantabria Sala de lo Contencioso-Administrativo de 31 enero 2006 (J2006/10604)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 16 febrero 2006 (J2006/11859)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 26 septiembre 2006 (J2006/269966)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 junio 2006 (J2006/361500)

Citada en el mismo sentido por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 noviembre 2006 (J2006/400739)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 mayo 2006 (J2006/435870)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 noviembre 2006 (J2006/465201)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 21 junio 2006 (J2006/94085)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 28 marzo 2007 (J2007/15052)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 junio 2007 (J2007/166204)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 abril 2007 (J2007/169201)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 abril 2007 (J2007/178065)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 enero 2007 (J2007/178147)

Citada en el mismo sentido sobre COMUNIDADES AUTÓNOMAS - LEGITIMACIÓN EN RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD por STC Pleno de 7 noviembre 2007 (J2007/188657)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 febrero 2007 (J2007/191595)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 febrero 2007 (J2007/207085)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 febrero 2007 (J2007/237400)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 septiembre 2007 (J2007/255785)

Citada en el mismo sentido por ATS Sala 3ª de 17 abril 2007 (J2007/26673)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 septiembre 2007 (J2007/276807)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 febrero 2007 (J2007/288531)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 octubre 2007 (J2007/317847)

Citada en el mismo sentido por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 marzo 2007 (J2007/38692)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 enero 2007 (J2007/45406)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 enero 2007 (J2007/45413)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 enero 2007 (J2007/45416)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 enero 2007 (J2007/45432)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 enero 2007 (J2007/64209)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 enero 2007 (J2007/64254)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 1 febrero 2007 (J2007/76695)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 febrero 2007 (J2007/76696)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 febrero 2007 (J2007/76742)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 febrero 2007 (J2007/76801)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 febrero 2007 (J2007/88003)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 enero 2007 (J2007/94423)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 enero 2007 (J2007/94429)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 enero 2007 (J2007/94436)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 enero 2007 (J2007/94440)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 enero 2007 (J2007/94511)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 1 febrero 2007 (J2007/94524)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 1 febrero 2007 (J2007/94532)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 febrero 2007 (J2007/94536)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 febrero 2007 (J2007/94539)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 1 marzo 2007 (J2007/94548)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 abril 2007 (J2007/97096)

Citada en el mismo sentido por S.Jdo. Cont-Advo. de 14 enero 2008 (J2008/30473)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 9 noviembre 2009 (J2009/409288)

Citada en el mismo sentido por SAP Madrid de 27 febrero 2009 (J2009/58371)

Citada en el mismo sentido por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 enero 2010 (J2010/12217)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 16 marzo 2011 (J2011/10555)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 22 junio 2011 (J2011/110298)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 febrero 2011 (J2011/11614)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 febrero 2011 (J2011/12611)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 20 julio 2011 (J2011/143744)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 22 septiembre 2011 (J2011/225512)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 19 octubre 2011 (J2011/252822)

Citada en el mismo sentido por S.Jdo. Cont-Advo. de 8 enero 2011 (J2011/32742)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 febrero 2011 (J2011/61252)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 febrero 2011 (J2011/61254)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 febrero 2011 (J2011/61255)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 febrero 2011 (J2011/61256)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 febrero 2011 (J2011/61258)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 31 enero 2012 (J2012/12172)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 18 enero 2012 (J2012/8461)

Bibliografía

Citada en "La denominada técnica presupuestaria y su posible incidencia en el principio de seguridad jurídica."

Citada en "Restricción a la circulación de vehículos en el País Vasco"

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por sendos escritos de 24 y 27 marzo del presente año, respectivamente, el Parlamento de Cataluña y la Presidencia del Consejo Ejecutivo de la Generalidad interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra el art. 28 de la Ley 44/1981, de Presupuestos Generales del Estado para 1982.

Admitidos a trámite estos recursos el día 1 abril siguiente y habiéndose dado traslado de los mismos a ambas Cámaras de las Cortes Generales y al Gobierno, se personó en nombre de este último el Abogado del Estado, que solicitó la acumulación de ambos recursos. Por providencias de 15 abril, la Sec. 3ª de este Tribunal concedió a los recurrentes un plazo de 10 días para que alegaran sobre tal solicitud, con la que ambos mostraron conformidad. Mediante A 13 mayo se acordó la acumulación, y dentro del plazo en el mismo fijado, el Abogado del Estado presentó alegaciones en nombre del Gobierno.

SEGUNDO.- Por providencia de 21 diciembre 1982 se señaló para la deliberación y fallo de los recursos acumulados el día 23 del mismo mes diciembre, y en su fecha se deliberó y votó.

TERCERO.- Los recurrentes solicitan ambos la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo impugnado en tanto que, en nombre del Gobierno, el Abogado del Estado solicita, en primer término, que se declare no haber lugar a los recursos acumulados por falta de legitimación de los actores y, subsidiariamente, que se desestime el recurso en todas sus partes declarando plenamente válido y ajustado a la Constitución el mencionado art. 28 de la Ley 44/1981, de 26 diciembre.

CUARTO.- Las razones en las que el Abogado del Estado apoya su tesis sobre la carencia de legitimación de los recurrentes son las siguientes:

a) El art. 32.2 LOTC limita la legitimación de las Comunidades Autónomas a aquellos supuestos en los que el recurso de inconstitucionalidad se dirige "contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía". De acuerdo con la sentencia de este Tribunal, de 14 julio 1981 (RI 25/1918) esto significa, dice el abogado del Estado, que "la legitimación del art. 32.2 LOTC queda objetivamente limitada a la defensa de las competencias de la Comunidad Autónoma; no se da a otros efectos".

b) Es contrario al criterio de legitimación de las Comunidades Autónomas que resulta del art. 32 LOTC y de la citada sentencia, el que éstas puedan pretender, sin restricción alguna, la invalidación de un precepto de ámbito general. En el presente caso podría, tal vez, entenderse que el último párrafo del ap. 1º del art. 28 impugnado afecta al ámbito de autonomía de Cataluña, pero si se entendiera que con ello queda esta Comunidad Autónoma legitimada para pretender la declaración de inconstitucionalidad de todo el artículo, se privaría de toda virtualidad limitativa al art. 32.2 LOTC y se permitiría a los órganos de las Comunidades Autónomas recurrir por inconstitucionalidad contra cualquier ley de vigencia general.

c) Las consideraciones anteriores no quedan invalidadas por las afirmaciones de los recurrentes acerca del "carácter intracomunicario" de la autonomía de los entes locales o de que "la atribución concreta de competencia a los entes locales de Cataluña corresponde a la Generalidad". Aun si tales afirmaciones fueran ciertas, de ello no se seguiría la inconstitucionalidad del artículo impugnado, que seguiría valiendo como derecho supletorio respecto de aquellas cuestiones que el Parlamento de Cataluña pudiera regular con legislación prevalente, de acuerdo con la interpretación que los recurrentes hacen del art. 9.8 del Estatuto de Autonomía.

Si aun concediéndolo todo a la tesis contraria se llega a la conclusión de que el art. 28 impugnado tendría al menos, valor supletorio, es preciso aceptar que el art. 28 no es inconstitucional y además "que no viola ninguna competencia catalana ni afecta al ámbito de autonomía de Cataluña", con lo que también por esta vía se llega, a juicio del Abogado del Estado, a la falta de legitimación de los actores. Esta doctrina, añade, no es novedosa, pues se encuentra ya expuesta expresamente en el párrafo final del f. j. 2º de la sentencia de este Tribunal, de 13 febrero 1981 (RI 189/1980).

QUINTO.- La inconstitucionalidad del art. 28 es sostenida y, por parte del Abogado del Estado, negada, sobre la base de los argumentos que, sistemáticamente, se expresan a continuación:

A) La habilitación que se concede al Gobierno para delegar o transferir funciones o servicios a las Corporaciones Locales viola la competencia exclusiva que, en materia de régimen local, otorga a la Generalidad el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Para la representación del Parlamento de Cataluña, tanto las "transferencias" como las "delegaciones" (por tratarse de delegaciones intersubjetivas y no meramente interorgánicas) modifican las competencias de las Corporaciones Locales en cuyo favor se hagan, y la atribución concreta de competencias a los entes locales de Cataluña corresponde a la Generalidad en los términos del art. 9.8 del Estatuto de Autonomía, salvo que se emplee para ello alguno de los procedimientos especiales que ofrecen la Constitución o el mismo Estatuto. Aunque el sistema español no se identifica con los sistemas federales en los que como ocurre en la República Federal de Alemania o en los Estados Unidos de América, el régimen local es regulado exclusivamente por los correspondientes entes territoriales (Länder o Estados), tampoco nuestra Constitución contiene una reserva tan amplia en favor del poder central del Estado como la que al Estado italiano concede el art. 128 de su Constitución. Las Comunidades que han llegado a la autonomía por la vía del art. 151 CE pueden tener, desde el primer momento, la plenitud de competencia en materia de régimen local y en este caso se encuentra, precisamente Cataluña, cuya Generalidad estructura su organización territorial en municipios y comarcas (art. 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en lo sucesivo EAC), organización que se regulará mediante Ley de su Parlamento (art. 5.3 EAC). Sólo a partir de esta naturaleza de las Corporaciones Locales como integrantes de la organización territorial catalana resulta inteligible el art. 20 EAC. que, de otra manera, llevaría a consecuencias grotescas. La asunción de la competencia exclusiva en materia de régimen local está expresamente consagrada en el art. 9.8 EAC. y confirmada por el art. 48 EAC., del que cabe inferir que la relación entre el Estado y los entes locales de Cataluña está siempre mediada por la Generalidad, por la que son creados y regulados. Esta competencia exclusiva no desaparece por el hecho

de que las competencias ejercidas por los entes locales estén reguladas, en razón de la materia, por el legislador estatal, pues de la facultad para regular una determinada materia no se sigue necesariamente la capacidad para atribuir orgánicamente competencias sobre ella. La Generalidad, a la que corresponde la atribución concreta de competencias, puede optar entre distintas fórmulas más o menos descentralizadas en la gestión de los servicios y el Estado no puede alterar, con la transmisión de una competencia en concreto, el papel de las distintas instancias territoriales.

No carece nuestro ordenamiento de instrumentos mediante los que puede el Estado incidir sobre la organización de los entes locales. A la incidencia que eventualmente resulte de las distintas formas de colaboración (colaboración mediante convenio, colaboración financiera prevista en el art. 48 EAC., etc.) se agrega, sobre todo, la que puede derivarse de la competencia estatal para regular las bases del régimen jurídico de la Administración Local, que sin duda relativiza el sentido de la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de régimen local, hasta el punto de que pueda hablarse incluso de unidad de ordenamiento, aunque los problemas que plantea el Estado de las autonomías difícilmente puedan resolverse si no es desde la perspectiva, aun relativizada, del pluralismo ordinamental. A esta vía se añade la de carácter extraordinario que ofrece el art. 150 (apartados 2 y 3) de la Constitución.

El precepto impugnado no encaja, sin embargo, dentro de ninguna de estas vías. La Ley de Presupuestos no reviste, evidentemente, el carácter de Ley orgánica que el art. 150.2 CE impone para llevar a cabo la transferencia o delegación de competencias a las Comunidades Autónomas y menos aún el de una Ley de armonización de las que configura el ap. 3º del mismo artículo. Tampoco puede ser considerado el art. 28 de la Ley de Presupuestos Generales para 1982 como una norma básica, dictada en uso de la competencia que al Estado reserva el art. 149 CE y esto por una doble razón. Formalmente, ni la Ley de Presupuestos, como Ley de vigencia temporal limitada, es la disposición idónea para establecer una norma básica, ni puede considerarse tal una norma que es, en buena medida, una simple norma en blanco, que remite a los reglamentos de aplicación. Cuando se trata de innovar mediante una Ley de bases no cabe la remisión al reglamento, sin que valga decir que ha de aplicarse en estos casos el principio de competencia y no el de jerarquía, que en un Estado pluralista debe ser completado y en parte sustituido por aquél, pero que no desaparece. El Tribunal Constitucional (SS 28 julio 1981 y 28 enero 1982) ha afirmado que lo que es básico debe ser establecido mediante ley ya que, de otro modo, la legislación autonómica de desarrollo podría ser modificada por un Reglamento estatal posterior.

Desde el punto de vista material tampoco puede ser considerado el art. 28 impugnado norma básica, pues ésta no puede consistir, según se deduce de las SSTC 28 julio 1981 y 8 febrero 1982, en una regulación completa de la materia que prive a la Comunidad Autónoma de su libertad de opción político-legislativa, ni puede ir, cuando tiene por objeto la organización local, más allá de lo necesario para fijar las condiciones básicas de la autonomía local.

A estas razones, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad agrega, en el mismo orden de ideas, la de que la autonomía que el art. 137 CE garantiza a las entidades locales lo es para la gestión de sus respectivos intereses. La especificación de cuáles sean éstos corresponde, según sentencia del Tribunal Constitucional, de 16 noviembre 1981, a la Ley y, en consecuencia, en el caso de Cataluña es el poder legislativo de la Generalidad quien ha de establecerlos y fijar, en consecuencia, las correspondientes competencias. Su labor, que ha de llevarse a cabo en el marco de las normas básicas dictadas por el Estado, sería sin embargo imposible, si las competencias de las Corporaciones Locales pudieran ser modificadas mediante el procedimiento que prevé el artículo impugnado, que hace depender las transferencias o delegaciones de criterios (eficacia de la gestión y mayor participación ciudadana) indeterminados, genéricos y que, por estar situados en la órbita de la función ejecutiva, son inadecuados como bases o principios destinados a presidir la función legislativa.

Este razonamiento de los recurrentes es, a juicio del Abogado del Estado, inválido por ser inexacta la premisa de la que arranca, esto es, la del pretendido carácter "intracomunitario" de la autonomía de las entidades locales catalanas. Sostiene, en efecto, que no cabe afirmar en modo alguno, como hace la representación del Parlamento de Cataluña, que los entes locales formen parte de la Administración indirecta o descentralizada de la Generalidad, pues tal afirmación es incompatible tanto con la competencia del Estado para establecer las bases del régimen local para toda España, competencia atribuida en el art. 149 CE y corroborada por diversas sentencias de este Tribunal, especialmente las de 2 febrero 1981 (RI 186/1980), y de 28 julio del mismo año (RI 40/1981), como con la noción misma de autonomía local que la Constitución garantiza y que, como se dice en la última de las sentencias citadas, no puede ser dejada a la interpretación que las Comunidades Autónomas puedan hacer de ella, pues tratándose de una garantía institucional que configura un modelo de Estado, ha de ser éste el que fije los principios y criterios básicos en materia de organización y competencia.

La tesis de carácter "intracomunitario" de la autonomía de las entidades locales no encuentra tampoco apoyo en el Estatuto de Autonomía. El art. 20 de éste no incluye, en modo alguno, la Administración Local catalana dentro de la Administración de la Generalidad, como pretenden los recurrentes, ni puede entenderse el art. 48.2 del EAC, sino como una competencia de atribución deferida a la Generalidad en aras del espíritu de colaboración entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales, ni cabe deducir consecuencia alguna del art. 5 del EAC acerca de la competencia de la Generalidad en materia de régimen local, pues dicho artículo (que presenta en sus distintos apartados diferencias de dicción de las que resulta una diferencia neta entre la organización territorial de la Generalidad como persona jurídica pública y la organización territorial de Cataluña, que no se identifica con aquélla como el Estado español no se identifica con España) ha de ser desarrollado mediante el ejercicio de la competencia concreta que a la Generalidad atribuye el art. 9.8 del EAC.

Prescindiendo de la idea "consensual" que inspira el artículo impugnado y que lo hace adecuado a la fórmula de la colaboración mediante convenio que los propios recurrentes juzgan aceptable, es lo cierto que son insostenibles los argumentos con los que éstos intentan negar su carácter básico. La legislación vigente sobre régimen local, integrada fundamentalmente por el Texto Articulado Parcial (TAPRL) de 6 octubre 1977, la Ley de 7 octubre 1978 y la Ley 40/1981, de 28 octubre, de la que hay que detraer, según ha declarado este Tribunal (S 28 julio citado) las bases o principios básicos, regula las técnicas de la transferencia, lato sensu, dentro de las que se cuentan las de delegación y transferencia stricto sensu. El Tít. IV, capítulo V, TAPRL, que es el núcleo de tal regulación tiene así un carácter básico confirmado por el art. 1 de la Ley 47/1978, de 7 octubre. A ello ha de agregarse la autorización que la disposición final

2.1 de la Ley 40/1981, de 28 octubre, otorga al Gobierno para "modificar las disposiciones que regulan cualquier otro procedimiento de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales". El art. 28 impugnado se limita a arbitrar un sistema de transferencia o delegación en materias meramente administrativas, lo hace no "sin ninguna limitación o control", como los recurrentes afirman, sino con arreglo a criterios precisos y de forma perfectamente controlada y no es en modo alguno una norma indeterminada y de pura remisión, como con alguna contradicción, afirman los recurrentes, que en otros lugares sostienen que regula "hasta los últimos detalles de la transferencia", sin dejar "espacio político alguno al desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma".

B) El precepto impugnado viola la competencia de la Generalidad para establecer sus propias instituciones de autogobierno.

La norma impugnada, dice la representación del Consejo Ejecutivo, atribuye al acuerdo desfavorable de éste, o incluso a su simple silencio, el efecto de hacer inviable un acuerdo de transferencia o delegación adoptado por el Gobierno del Estado, efecto que ninguna norma superior (Constitución o, en su caso, Ley Orgánica) autorizaba a atribuir. Las Cortes Generales, mediante Ley ordinaria, determinan así los efectos que ha de producir un acuerdo, o falta de acuerdo, del Gobierno de la Generalidad, lo que es claramente contrario a su autonomía. Los principios básicos inducibles de la legislación vigente del régimen local no autorizan a suponer que la competencia exclusiva de que la Generalidad goza en dicha materia no alcance a determinar cuál haya de ser la eficacia atribuible en ese ámbito a los actos expresos o presuntos del Consejo Ejecutivo de la Generalidad. El precepto impugnado, que infringe por ello los principios de legalidad y jerarquía (art. 9.3 CE), la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de régimen local y su autonomía para organizar sus propias instituciones de autogobierno (art. 1.2 y 3 del EAC), impone a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas la necesidad de adoptar una decisión, aunque no el contenido (positivo o negativo) de la misma. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad se vería así obligado a responder políticamente frente al Parlamento de Cataluña de unas decisiones que no dependen exclusivamente de su voluntad y como la exigencia de responsabilidad sería por ello imposible, quedaría reducida o anulada la potestad que el Parlamento (art. 30.1 del EAC) tiene para controlarlo. Al habilitar así al Consejo Ejecutivo de la Generalidad para decidir sobre la extensión y contenido de las competencias de las Corporaciones Locales catalanas al margen de las relaciones institucionales que pueda establecer el Parlamento de Cataluña mediante Ley, se violan abiertamente los arts. 9.1 y 29 del EAC, e implícitamente los arts. 55 y 56 del mismo marco legal y el art. 147.3 CE

Abunda en razones semejantes la representación del Parlamento, para la cual la atribución por el precepto impugnado de valor vinculante a la decisión del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, al tiempo que prueba concluyente de la competencia autonómica sobre la materia y violación, al mismo tiempo de dicha competencia (pues en ningún caso puede sustituirse una competencia decisoria por la simple facultad de participar en la adopción de decisiones ajenas) es una clara y directa vulneración del sistema institucional establecido por el EAC. Este exige (art. 5) una Ley para la regulación de la organización territorial de Cataluña y esta Ley sólo puede emanar del titular de la potestad legislativa; esto es, del Parlamento de Cataluña que, es, en consecuencia, el único titulado para atribuir una determinada competencia al Consejo Ejecutivo y precisar el efecto de sus acuerdos.

El Abogado del Estado sostiene, por su parte, que la participación en el proceso de delegación o transferencia que el precepto impugnado concede a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas implica una innovación en el procedimiento previsto en el TAPRL, pero una innovación que es consecuencia justamente del desarrollo del sistema autonómico. Una participación de este género, cuya introducción en la Ley de Presupuestos se debe a una enmienda del Grupo Parlamentario Vasco, tal vez no venga exigida, afirma dubitativamente, por las competencias estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas, pero responde a un espíritu de colaboración y armonía perfectamente concorde con el espíritu de la Constitución. Lo que resulta incongruente, arguye, es que se acuse de inconstitucional a esta norma porque merced a ella adquiriera el Consejo Ejecutivo de la Generalidad un poder que de otro modo no tendría, ni se ve cómo el otorgamiento de fuerza vinculante a sus acuerdos puede restringir el ámbito de libertad de decisión política del Consejo Ejecutivo, que recurre contra algo que le beneficia, ni en qué impide dicha norma que el Parlamento de Cataluña pueda hacer uso de su facultad de exigir responsabilidad política al Consejo por el uso que éste haga de la facultad que se le otorga.

C) Con independencia de la violación de las competencias de la Generalidad, el artículo impugnado es inconstitucional por otras distintas razones.

Esta inconstitucionalidad resultaría, en primer lugar, del hecho de que el precepto impugnado, al remitir al acuerdo del Gobierno, que habrá de revestir forma de Decreto, la determinación de la legislación aplicable lleva a cabo una operación deslegalizadora respecto a materias constitucionalmente reservadas a la Ley, con evidente infracción del principio de legalidad, consagrado por los arts. 9.1 y 3 y 103 CE

En segundo término, el precepto sería también constitucionalmente ilegítimo en razón de su indeterminación. La precisión de cuáles sean las funciones y los servicios del Estado o de sus organismos autónomos susceptibles de ser delegados o transferidos se hace en términos de absoluta generalidad, sin ninguna limitación básica, sin ningún marco preestablecido de principios, bases o directrices limitadoras de la discrecionalidad y sin ninguna forma de control, con lo que se infringe el principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento (art. 9.1 CE), el de legalidad, jerarquía normativa e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y los apartados 1 (competencias exclusivas del Estado) y 3 (corresponden a éste las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas) del art. 149 CE

Por último, la norma había de ser considerada inconstitucional por su inclusión en la Ley de Presupuestos, pues según se deduce de la Ley General Presupuestaria, aquella Ley no debe incluir preceptos que por su contenido no sean congruentes con su objetivo esencial. De otra parte, las peculiaridades del procedimiento de aprobación de dicha Ley restringen las posibilidades normales del debate parlamentario y, en consecuencia, la inclusión en una Ley de Presupuestos de un precepto relativo a la Administración Local hace imposible la plena discusión del mismo y genera además, tanto entre los parlamentarios como entre los eventuales destinatarios de la

norma, una confusión y un conocimiento defectuosos que hay que considerar contrarios al principio de seguridad jurídica que consagra el art. 9 CE

Para el Abogado del Estado, la acusación de indeterminación, la ausencia de toda limitación o control sólo puede hacerse olvidando las muy sustanciales limitaciones que implican la necesidad de que las funciones o servicios delegados o transferidos tengan nivel, trascendencia o interés local (arts. 132, 133 y 135 TAPRL y 28.1 Ley de Presupuestos) y de que la transferencia o delegación (que en cuanto a control estará sujeta a lo dispuesto en los arts. 132.2 y 4 y 133.2 TAPRL, entre otros) incrementen la participación y la eficacia (arts. 132 TAPRL y 28.2 Ley de Presupuestos). El precepto impugnado utiliza los mismos conceptos básicos del TAPRL, concepto que necesariamente implica un margen de libre apreciación, sin que ello tenga nada de inconstitucional. La única discrepancia significativa entre el precepto impugnado y el TAPRL reside en el hecho de que aquélla habilita al Gobierno para realizar delegaciones y transferencias, en tanto que el TAPRL sólo prevé el acuerdo del Gobierno para la delegación y exige Ley para la desconcentración y la transferencia sensu stricto. La discordancia no constituye, sin embargo, defecto alguno, pues, de una parte, la Ley de Presupuestos puede alterar la congelación de rango que efectúan los arts. 134 y 135 TAPRL y, de la otra, la habilitación al Gobierno es perfectamente concorde con la disposición final 2.1 de la Ley 40/1981, de 28 octubre, con la que se relacionan los importantes Reales Decretos 1672/1981 y 1673/1981, de 3 julio ambos.

La supuesta "deslegalización" es manifiestamente inexistente, pues, como es obvio, la obligación del Gobierno de señalar la legislación aplicable es un simple mandato de hacer este señalamiento o indicación a título meramente determinativo o aclarativo, sin que ello implique operación alguna sobre el rango de las leyes existentes.

Por último, juzga también insostenible el Abogado del Estado el alegato de inconstitucionalidad derivado de la inclusión del precepto impugnado en la Ley de Presupuestos. Este alegato se basa, en efecto, en una concepción angosta de la Ley de Presupuestos que se intenta hacer derivar de una Ley preconstitucional, la Ley General Presupuestaria de 4 enero 1977, en contra de afirmaciones expresas del Tribunal Constitucional en su S 20 julio 1981 (RI 38/1981). El art. impugnado es una medida adoptada en el marco general de la legislación vigente de régimen local (capítulo V, Tít. IV TAPRL) plenamente congruente con los criterios de eficacia, desconcentración, descentralización y coordinación (art. 103 CE) que afecta, sobre todo, a la descentralización del gasto y que encuentra su lugar adecuado en una Ley de Presupuestos de amplio contenido, como, por ejemplo, encontraba lugar adecuado en la Ley de Presupuestos para 1981 la disposición adicional quinta, cuya constitucionalidad fue expresamente admitida en la sentencia antes citada de 20 julio 1981.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Antes de entrar, en su caso, en el fondo del recurso es inexcusable pronunciarse sobre la excepción que el Abogado del Estado opone a su admisibilidad. Esta excepción se apoya, como se resume en el punto 3º antecedentes, en una interpretación del art. 32.2 LOTC, según la cual la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad "queda objetivamente limitada a la defensa de las competencias de la Comunidad Autónoma; no se da a otros efectos". A esta razón se añade, con intención de complementarla, la de que aun si se entendiese que el artículo impugnado o alguna de sus partes invade competencias de la Generalidad no se seguiría de ello su inconstitucionalidad (que, en consecuencia, tampoco se estaría legitimado para demandar), pues el precepto no sería inválido, sino inaplicable en Cataluña, o aplicable allí sólo como derecho supletorio.

Así expuestas en su forma más simple ambas razones, su encadenamiento conduce a un resultado claramente inaceptable. Si las Comunidades Autónomas sólo pueden acudir al recurso de inconstitucionalidad para defender sus propias competencias y los preceptos que invaden competencias de una Comunidad Autónoma (aunque no quizás de otras) no pueden ser declarados inconstitucionales, pues valen (aun en esa) al menos como derecho supletorio, es obvio que la vía del recurso de inconstitucionalidad les está absolutamente cerrada, en contra de lo que disponen los arts. 162.1.a) CE y 32.2 LOTC. Como esta conclusión extremada e inconstitucional es inadmisibles, forzosamente han de ser incorrectos uno o los dos elementos del razonamiento. Lo es, desde luego, el primero de ellos. Ya en nuestra S 14 julio 1981 (RI 25/1981), que el Abogado del Estado invoca, precisamos que "la protección de las Comunidades Autónomas frente a actos de los poderes centrales del Estado que ellas estimen contrarios a su interés propio puede procurarse, en cuanto tal protección haya de buscarse ante este Tribunal, a través de dos vías específicas, la del conflicto de competencias y la del control de constitucionalidad, que son complemento la una de la otra". Tras esta precisión y como colofón de un análisis dirigido a precisar qué ha de entenderse por "propio ámbito de autonomía", afirmábamos que es coherente con la Constitución "que la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que les afecten".

De acuerdo con esta doctrina, la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional. Como es evidente, esta pretensión sólo podrá generalmente fundamentarse con éxito en la vulneración de normas constitucionales no delimitadoras de competencia, pues estas normas delimitadoras son en nuestro sistema normas particulares, referidas a las distintas Comunidades Autónomas y, en consecuencia, su infracción, como ya se indicó en nuestra S 13 febrero 1981 (RI 189/1980)

no afecta a su validez (f. j. 27º, "in fine"). De ahí, como se indica en nuestra S 14 julio 1981 ya citada, el carácter complementario del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencia.

Para la decisión que ha de tomarse sobre la legitimación de los recurrentes en el presente asunto, y sin perjuicio de las consideraciones que después se harán, al entrar en el fondo, sobre la heterogénea fundamentación del recurso, basta partir, por tanto, de la atribución de competencia exclusiva sobre régimen local (con la salvedad de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE) que en favor de la Generalidad hace el art. 9.8 Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC). La titularidad de esta competencia ofrece base suficiente para legitimar a los órganos de la Generalidad en su impugnación de un precepto legal referido a las Corporaciones Locales.

SEGUNDO.- La inconstitucionalidad que los recurrentes imputan al art. 28 L 44/1981, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, resulta en su opinión de una diversidad de razones cuya heterogeneidad patentiza la insuficiente depuración teórica de los instrumentos procesales de que disponen las Comunidades Autónomas. En congruencia con la naturaleza propia del recurso de inconstitucionalidad, analizaremos, en primer lugar, aquellas que se fundan en la pretendida infracción de normas constitucionales (las recogidas en el punto 5º.C antecedentes), para estudiar a continuación aquellas otras en las que, de forma a veces poco clara, se mezclan los argumentos que sostienen la infracción de normas constitucionales con otros en los que se aduce la violación de normas estatutarias delimitadoras del ámbito competencial propio de la Generalidad (las resumidas en el ap. A punto 5º antecedentes) y concluir con las que, por último, basan la pretendida inconstitucionalidad exclusivamente en la violación de las competencias propias de la Generalidad para establecer sus instituciones de autogobierno (punto 5º.B antecedentes).

TERCERO.- La violación del principio de sujeción de todos los poderes a la Constitución y al resto del ordenamiento (art. 9.1 CE), de legalidad (arts. 9.3 y 103 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) sería consecuencia, en primer lugar, de la indeterminación del precepto, de la deslegalización que en él se opera de determinadas materias y de su inclusión, por último, en la Ley de Presupuestos.

El primero de estos argumentos, cuyo resumen ya hacemos en los antecedentes, parece arrancar de una concepción insosteniblemente rígida de las habilitaciones con las que el legislador puede apoderar a la Administración para llevar a cabo actuaciones que, estando sujetas a un juicio de oportunidad, sólo pueden articularse mediante el empleo de conceptos que determinen claramente la naturaleza de la potestad y el fin con el que podrá ser utilizada, pero que dejen al órgano al que se otorga suficiente margen de apreciación para resolver sobre el uso que de ella habrá de hacer en cada caso concreto. Las expresiones que el precepto impugnado emplea, tanto para precisar el ámbito y naturaleza de la potestad, como la finalidad perseguida, que tal vez fueran insuficientes en una norma de distinto género, son adecuadas en ésta, e incluso habituales. Como el Abogado del Estado indica, son análogas, a veces idénticas, a las utilizadas en los arts. 131 a 138 texto articulado parcial del Estatuto de bases del régimen local (en adelante, TAPRL) aprobado por RD 3046/1977 de 6 octubre.

Tampoco es consistente el argumento con el que se pretende demostrar la inconstitucionalidad del precepto por operar éste una deslegalización de materias constitucionalmente reservadas a la Ley, pues este argumento se basa evidentemente en una lectura inadecuada del texto impugnado. La indicación que éste hace de que el acuerdo de transferencia o delegación, que ha de revestir forma de Decreto, debe contener la "expresa referencia a la legislación aplicable en cada caso" no puede ser interpretada, con ninguno de los criterios hermenéuticos habituales, como un apoderamiento al Gobierno para que éste decida cuáles serán en cada caso las normas legales de aplicación, de manera que no resulten aplicables las no incluidas en dicha referencia. Se trata, como es obvio, de una norma que persigue el plausible objetivo de conseguir que cada acuerdo contenga, mediante la referencia a la legislación aplicable, un compendio de su propio régimen jurídico, pero al cumplir este mandato el Gobierno sigue sujeto al principio de legalidad y, en consecuencia, está obligado a incluir en dicha referencia a todas las leyes de aplicación, sin que la no inclusión implique en modo alguno la no aplicabilidad.

Mayores dudas podría suscitar, en el mismo orden de ideas, el hecho de que el art. 28 Ley de Presupuestos impugnado prevea sólo la forma de Decreto para los acuerdos de trascendencia, para los cuales el TAPRL (art. 135) exige rango de Ley. Estas dudas, que los recurrentes no reflejan en sus respectivos escritos, se despejan si se toma en consideración el rango legal de la propia norma impugnada y, más aún, la habilitación que al Gobierno concede la disp. final 2ª.1 L 40/1981 de 28 octubre, para modificar las disposiciones que regulan el procedimiento de aprobación y ejecución de los Planes Provinciales de Obras y Servicios y cualquier otro procedimiento de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales.

Hay que referirse, por último, a la supuesta inconstitucionalidad que afectaría al precepto impugnado por haber sido éste incluido en la Ley de Presupuestos de 1982. Sean cuales sean las críticas que tanto desde el punto de vista de la corrección técnica como desde la perspectiva de la constitucionalidad puedan hacerse a la inclusión en la Ley de Presupuestos de normas que no se refieran a la previsión de ingresos y la autorización de gastos que constituyen su núcleo, es lo cierto que la inclusión de un precepto como el impugnado ha de ser juzgada como constitucionalmente legítima y técnicamente razonable, puesto que las delegaciones y transferencias exigen, según el TAPRL, el traspaso a las Corporaciones Locales de los correspondientes medios financieros y, por tanto, un gasto requerido de autorización específica.

CUARTO.- La parte más sustancial de la argumentación de los recurrentes (y de la consiguiente contraargumentación del representante del Gobierno) se centra en el razonamiento que resumimos en el punto 5º.A antecedentes. Como hace palmario su lectura, en ese razonamiento se entremezclan, de forma no siempre clara, consideraciones basadas en la supuesta violación de competencias de la Generalidad de Cataluña (como tales no adecuadas, según queda dicho, para fundamentar la inconstitucionalidad de un precepto que podría ser válido en el resto del territorio nacional) con otras de mayor amplitud, a través de las cuales se cuestiona, pura y simplemente, la posibilidad de que el Estado (esto es, el conjunto de las instituciones generales o centrales y, en este caso, muy precisamente, el Gobierno) delegue o transfiera competencias directamente en las Corporaciones Locales y no simplemente en las Comunidades autónomas que, a su vez, podrán (o no) transferir o delegar estas competencias en las Corporaciones Locales existentes en su territorio. Este es, expuesto

en su forma más simple, el meollo del debate en torno al carácter "intracomunitario" (que los recurrentes afirman y el Abogado del Estado niega) de la autonomía local en nuestra Constitución.

El análisis de los preceptos constitucionales y estatutarios ofrece, sin embargo, poca base para ese debate. Los entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que, en todo caso, debe respetar la autonomía y, como substrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia. Algunas Comunidades Autónomas y, entre ellas, la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8 EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante Ley del Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (art. 5 EAC). Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, asumen el maximum de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas.

Este carácter bifronte, del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como "intracomunitario" o "extracomunitario", no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo art. 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las Comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función. Las provincias siguen siendo (art. 141.1 CE y art. 5.4 EAC) divisiones territoriales para el cumplimiento de la actividad del Estado, y municipios y provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia (arts. 140 y 141 CE), pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir, a título singular, el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se corresponden con su ámbito de intereses propios, definido por la Ley. El traspase de estas funciones y servicios a municipios y provincias no requiere, como es obvio, una Ley de las Cortes Generales, que la Constitución (art. 150.2) exige sólo cuando los entes beneficiarios de la transferencia o delegación han de ser Comunidades Autónomas y resulta innecesaria, por tanto, toda argumentación dirigida a demostrar que el precepto impugnado no reúne las características necesarias de una de tales leyes. La transferencia o delegación de funciones o servicios a las Corporaciones Locales está objetivamente limitada "a priori" por el interés propio de estas Corporaciones, definido por la Ley, en tanto que es el propio ámbito de interés peculiar de las Comunidades Autónomas definido en sus respectivos Estatutos el que resulta ampliado mediante la transferencia o delegación de competencias de titularidad estatal. El traspaso a las Comunidades Autónomas de tales competencias debe ir acompañado, de otra parte, de los medios financieros que requiere su ejercicio (art. 150.2 CE), en tanto que lo que, de acuerdo con el precepto impugnado, ha de traspasarse a las Corporaciones Locales a las que se transfieren o delegan funciones o servicios son "créditos presupuestarios" renovables, por tanto, anualmente.

Tampoco resulta pertinente, de otra parte, la discusión acerca de si, limitada la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen local al establecimiento de las bases o principios básicos, concurren en el art. 28 Ley de Presupuestos para 1982 los elementos formales y materiales imprescindibles para considerarlo como una norma de carácter básico y ello por una doble razón. En primer lugar, la competencia exclusiva del Estado es sólo el contenido competencial concreto que en ningún caso puede ser asumido por las Comunidades Autónomas, no la delimitación negativa de las competencias que a éstas corresponden, de manera que, aun en el supuesto de que en el presente caso el esquema argumental fuera utilizable, la norma no sería inconstitucional y, por tanto, nula, sino sólo inaplicable (o aplicable sólo en lo que tuviera de básica) en el territorio de Cataluña, por razones sobre las que más tarde volveremos. Pero es que, en segundo lugar, el principio básico de que es posible instrumentar diversas formas de colaboración entre el Estado y las Corporaciones Locales, y entre ellas la delegación o transferencia de competencias de aquél a éstas, no ha sido establecido por el precepto impugnado: deriva directamente de diversas leyes anteriores, entre las que cabe citar, además de la TAPRL (arts. 131 a 138), la L 40/1981 de 28 octubre. La base, en el sentido que este término tiene en el art. 149.1.18 CE, existía ya antes de que se promulgara el precepto impugnado que, por tanto, es sólo una norma dictada de acuerdo con lo previsto en aquélla.

Es cierto, no obstante, que el principio básico de que el Estado puede delegar o transferir directamente competencias a las Corporaciones Locales ni es necesariamente el único posible dentro del marco constitucional que permite al legislador estatal otras opciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas Comunidades Autónomas y, entre ellas, la de Cataluña. Estas competencias no hacen imposibles, por las razones ya expuestas, esas delegaciones o transferencias directas, pero aconsejan sin duda a dar a la Comunidad Autónoma, sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conducen. Tal intervención queda asegurada en el precepto impugnado de la forma más enérgica posible, al condicionar la transferencia o delegación en esos supuestos al "acuerdo favorable de su Consejo de Gobierno", con fórmula en la que los recurrentes ven una violación de las competencias propias de la Generalidad para establecer sus instituciones de autogobierno. De ello nos ocupamos en el punto siguiente.

QUINTO.- La generalidad de la fórmula utilizada en el párrafo final del ap. 1º del artículo impugnado, en la que se hace referencia a las "Comunidades Autónomas con competencia en materia de régimen local", sea cual fuere esta competencia, impide considerar las alegaciones de los recurrentes que recogemos en el punto 5º.B antecedentes, como base suficiente para fundamentar la petición que se nos hace para que declaremos la inconstitucionalidad de este precepto.

Es obvio, en efecto, que existiendo, como existen Comunidades Autónomas que disfrutan en materia de régimen local de competencias menos extensas que las de la Generalidad, esas alegaciones sólo podrían conducir, en el mejor de los casos, a entender que este precepto, con eficacia plena en otras partes del territorio nacional, no sería aplicable en Cataluña o tendría allí sólo valor supletorio.

Como evidentemente este último problema (esto es, el de si el precepto en cuestión es directamente aplicable o tiene sólo valor supletorio) sólo puede plantearse en caso de concurrencia de normas y ha de ser resuelto en primer término por los órganos encargados de aplicarlas, el único problema constitucional que aquí se ofrece es el de determinar si el párrafo que ahora nos ocupa, al no hacer salvedad alguna respecto de las Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva en materia de régimen local, viola, por omisión, sus Estatutos de Autonomía o, por su propio tenor, viola de manera activa algún otro precepto susceptible de ser incluido dentro de la enumeración que hace el art. 28 LOTC.

En lo que toca al primero de estos posibles defectos, la duda queda pronto despejada si se tiene en cuenta que la reducción que el Estatuto de Autonomía hace de la competencia del Estado en materia de régimen local al establecimiento de los principios básicos no impide, en modo alguno, que éste dicte normas que no tengan esta naturaleza, pues estas normas, en cuanto concurren con otras dictadas por la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia exclusiva, quedarían sólo como normas supletorias. Mientras las normas de la Comunidad Autónoma no existan, es imprescindible que el Estado dicte las que juzgue necesarias para el desarrollo de su actividad y que, en el presente caso, aceptada la necesidad de que la Comunidad Autónoma intervenga en los procedimientos de delegación o transferencia, atribuya a un órgano concreto de ella las facultades necesarias para esa intervención. El condicionamiento de ese ejercicio o incluso la atribución del mismo a órgano distinto puede hacerlo la Comunidad Autónoma dentro de sus competencias propias, pero de esa posibilidad no se sigue tacha alguna de inconstitucionalidad para la norma estatal.

Cuestión distinta es, según indicábamos, la que suscita la posible inconstitucionalidad que para la norma resultaría de su contradicción con otros preceptos constitucionales, duda que podría nacer a partir de las afirmaciones del Abogado del Estado en el sentido de que la sujeción de las Corporaciones Locales al acuerdo favorable del Consejo de Gobierno de la repetida Comunidad Autónoma no viene exigida ni por la Constitución ni por el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Si tal afirmación fuera exacta podría argumentarse que dicha sujeción implica una restricción arbitraria y, por tanto, ilegítima de la autonomía que a las Corporaciones Locales concede la Constitución. Por razones ya expuestas, esta sujeción no puede ser considerada, sin embargo, opuesta a la estructura territorial del Estado que resulta de la Constitución y de los Estatutos y, en consecuencia, la norma es constitucionalmente legítima, sin que ello implique necesariamente la legitimidad constitucional de todas las disposiciones o actos que se dicten o se ejecuten en ejercicio de las facultades que con ella se atribuyen a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española, ha decidido:

Desestimar el presente recurso.

Dada en Madrid, a 23 diciembre 1982. Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente.- Jerónimo Arozamena Sierra.- Angel Latorre Segura.- Manuel Díez de Velasco Vallejo.- Francisco Rubio Llorente.- Gloria Begué Cantón.- Luis Díez-Picazo y Ponce de León.- Francisco Tomás y Valiente.- Rafael Gómez-Ferrer Morant.- Angel Escudero del Corral.- Antonio Truyol Serra, Magistrados.