

a la experimentada por la entidad organizadora de los mismos, habiéndose convertido en un sorteo de ámbito nacional, generador de un importante volumen de recursos que permite sostener a la ONCE, con sus relevantes funciones sociales, y con la dimensión que hoy le caracteriza.

El problema, no obstante, es que, en mi modesto criterio, el Estado, desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía para Cataluña, había perdido su poder de disposición sobre este «cupón pro-ciegos». Por eso, la cuestión fundamental que el presente conflicto plantea es la relativa al poder de disposición del Estado sobre materias que, en virtud de los Estatutos de Autonomía han pasado a corresponder a una Comunidad Autónoma, pendiente únicamente, y en su caso, el efectivo ejercicio de la competencia asumida del correspondiente traspaso de los servicios. Sin necesidad de entrar a determinar a través de qué otros procedimientos hubiera podido alcanzarse el resultado al que se ha llegado, lo que sí me parece claro es que la transformación sufrida por el «cupón pro-ciegos» desde 1979 no debió producirse enteramente a espaldas de la Comunidad Autónoma, ignorando, como se ha hecho, su competencia exclusiva sobre la materia.

Madrid, a veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y ocho.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

20049 *Pleno. Sentencia 172/1998, de 23 de julio. Recursos de inconstitucionalidad 541/1988, 579/1988 y 568/1989 (acumulados). Promovido, el primero, por más de 50 Senadores del Grupo Popular contra la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, en su totalidad y, subsidiariamente, contra determinados preceptos de la misma; el segundo, promovido por el Gobierno contra el artículo 2 de la Ley 23/1987, y el tercero, promovido igualmente por el Gobierno, contra la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/1988, de 31 de diciembre, por la que se aprobaron los Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, en la medida en que dio una nueva redacción al artículo 2 de la Ley 23/1987.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 541/88, 579/88 y 568/89, promovido el primero por más de 50 Senadores del Grupo Popular contra la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, en su totalidad y, subsidiariamente, contra determinados preceptos de la misma; el segundo, interpuesto por el Gobierno contra el art. 2 de la Ley 23/1987, y el tercero, promovido igualmente por el Gobierno, contra la Disposición adicional vigésima pri-

mera de la Ley de Parlamento de Cataluña 13/1988, de 31 de diciembre, por la que se aprobaron los Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, en la medida en que dio una nueva redacción al art. 2 de la Ley 23/1987. Han comparecido el Abogado del Estado, el Letrado representante del Gobierno de la Generalidad de Cataluña y el Letrado del Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de marzo de 1988, don Luis Fernández Fernández-Madrid, Comisionado por cincuenta y cuatro Senadores del Grupo Parlamentario Popular, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecieron los criterios de financiación del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña, así como las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el mismo.

A) Comienza la exposición de los fundamentos jurídico-materiales con un breve análisis del marco jurídico existente con anterioridad a la Ley, partiendo de la legislación preautonómica. Pues ya en el Real Decreto-ley 41/1977, que llevó a cabo el restablecimiento de la Generalidad de Cataluña, se le encomendó, entre otras tareas, la coordinación de las funciones de las Diputaciones, previéndose que habría de encargarse, asimismo, de la gestión y administración de los servicios que le transfiriesen las propias Diputaciones catalanas, de acuerdo con el procedimiento de transferencia que estableciese el Gobierno a tal respecto. Tal procedimiento fue regulado por el Real Decreto 2543/1977, que creó dos Comisiones Mixtas: la primera, compuesta por representantes del Estado y de la Generalidad, cuyo objetivo era proponer al Gobierno los Acuerdos sobre transferencias a la Generalidad en relación con competencias estatales; y la segunda, integrada por representantes de las Diputaciones y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, a la que correspondía proponer al Presidente de la Generalidad o, en su caso, a los organismos competentes las funciones que se transferirían a la Generalidad y las que seguirían realizándose por las Diputaciones. Mediante el Decreto 2115/1978, de 26 de julio, se acordó transferir a la Generalidad determinadas competencias de la Administración del Estado en materia de Corporaciones locales, disponiéndose en el art. 2.2 que la Generalidad confeccionaría y aprobaría un Plan único de obras y servicios para su territorio, y que la Administración del Estado debía librar a la Generalidad la aportación pertinente para la realización de dicho Plan.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, E.A.C.), tras reconocer la realidad provincial (art. 5.4) y atribuir a la Generalidad la competencia exclusiva sobre el régimen local, «sin perjuicio de lo que dispone el núm. 18 del apartado 1 del art. 149 C.E.» (art. 9.8), dispone expresamente en la Disposición transitoria sexta núm. 6 que la «Generalidad asumirá con carácter definitivo y automático, y sin solución de continuidad, los servicios que ya le hayan sido traspasados desde el 29 de septiembre de 1977 hasta la vigencia del presente Estatuto».

De conformidad con estas previsiones genéricas, la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, que estableció el régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales, reiteró la competencia de la Generalidad para elaborar y aprobar el Plan Unico de Obras y Servicios [art. 9.1 b)], y añadió que el Plan se financiaría, entre otras, con las aportaciones que las Diputaciones destinasen a inversiones en obras

y servicios municipales [art. 10.2 c)], previéndose que una futura ley se encargaría de aprobar las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan (art. 10.1). La Ley ahora impugnada fue, precisamente, la que se encargó de llevar a efecto la previsión contenida en este art. 10.1 de la Ley 5/1987.

B) Una vez descrito el marco en el que vino a insertarse la Ley, el escrito de demanda procede a identificar cuáles son los parámetros que han de utilizarse para enjuiciar su constitucionalidad. Tras recordar la jurisprudencia existente sobre la autonomía provincial —con cita de las SSTC 4/1981, 32/1981, 84/1982 y 27/1987—, el recurso se centra preferentemente en el análisis de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del Régimen Local (en adelante, L.R.B.R.L.), y de modo singular en su art. 36, puesto que viene a regular el ámbito competencial de las Diputaciones. A juicio de los recurrentes, la Ley de Bases prevé unas competencias mínimas, e impone a las Diputaciones el deber de ejercer las relativas a la coordinación de los servicios municipales y a la asistencia de cooperación de los servicios municipales por medio del Plan Provincial y, en conexión con el mismo, mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los Municipios. Y si bien es cierto que la atribución de competencias mínimas y de potestades —de carácter básico— es compatible con la existencia de relaciones interadministrativas, no es menos cierto que éstas han de acomodarse a lo dispuesto en el Capítulo II, del Título V de la L.R.B.R.L., denominado precisamente «Relaciones interadministrativas». Por lo demás, de la cláusula «sin perjuicio» del art. 36.2 a) L.R.B.R.L. no cabe inferir que la Generalidad ostente en materia de coordinación una competencia específica anteriormente asumida y ratificada por el Estatuto. En efecto, la Disposición transitoria sexta núm. 6 especifica rotundamente que las transferencias realizadas se adaptarán al Estatuto, de tal modo que habrán de respetarse las competencias reservadas expresamente al Estado por el art. 149.1.18 C.E. (art. 9.8 E.A.C.), deviniendo el régimen de la L.R.B.R.L. también aplicable a Cataluña. En definitiva, las atribuciones de la Generalidad en este ámbito se circunscriben a las coordinadoras contempladas en el art. 59 L.R.B.R.L.

C) Sentado lo anterior, el escrito de demanda prosigue abordando la inconstitucionalidad de la Ley 23/1987. Señala en primer lugar a tal respecto que vulnera la Constitución la totalidad del articulado de la Ley 23/1987, interpretado conjunta y sistemáticamente, habida cuenta de que la Ley impugnada constituye el desarrollo específico del mandato contenido en el art. 10 de la Ley 5/1987, reguladora del régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales. Y esta Ley es manifiestamente inconstitucional, como se desprende de la sola lectura de su Disposición adicional primera, que contempla la utilización de alguna de las vías de iniciativa establecidas en el art. 87.2 C.E. con el fin de obtener, a través de la alteración de los límites provinciales, la integración en una sola Provincia. En suma, la voluntad de provisionalidad de las Diputaciones Provinciales consagrada en esta Ley 5/1987 es la que determina el mandato contenido en su art. 10, origen directo de la Ley ahora impugnada. En este contexto, es claro que a la supresión de los Planes provinciales apunta la interpretación de los arts. 1 a 7 de la Ley 23/1987, en cuanto se refieren a la «Estructura del Plan» y a la «Participación de los Entes locales en la elaboración del Plan»; y, en general, en el mismo sentido ha de interpretarse toda la regulación de la Ley respecto del llamado «Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña». Así, pues, la totalidad de la Ley, en la medida en que entraña la supresión de los Planes provinciales, infringe el art. 149.1.18 C.E., así como los arts. 137, 141 y 142 C.E.

Pero además de sostener la inconstitucionalidad de la Ley en su conjunto, los recurrentes se extienden sobre la adecuación a la Constitución de sus preceptos concretos. Y sobre el particular comienzan señalando que sus arts. 3, 4 y 5 sobrepasan con creces las facultades coordinadoras que ostentan las Comunidades Autónomas (C.C.A.A.) en virtud de la L.R.B.R.L.; máxime si se atiende a que, como se sostuvo en la STC 27/1987, la coordinación no entraña la sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma, sino únicamente su limitación. Efectivamente, el citado art. 3 establece cuáles son las bases de distribución del Plan; distribución territorial que se realizará de acuerdo con los parámetros concretos que el apartado 1 enumera. De este modo, las Diputaciones carecen de toda voluntad decisoria, puesto que se limita a participar en la Comisión de Cooperación Local prevista en el art. 7. Aún más: dicho art. 3 no se ciñe a establecer unos índices marco de actuación potestativa dentro de los cuales pudiese decidir la Diputación, sino que por el contrario tal potestad corresponde al Consejo Ejecutivo de la Generalidad. Por su parte, el art. 4 prevé cuál es el Plan en que técnicamente se llevará a cabo la determinación de prioridades y objetivos, cuando se refiere a un Plan más amplio en este sentido, a saber, el llamado «Plan Director de inversiones locales de Cataluña» (art. 4.8). Y, por último, el art. 5 establece los límites de financiación de las obras a incluir en el Plan. Por consiguiente, los tres artículos referidos, en cuanto suponen un sistema de planificación ejecutiva que sobrepasa manifiestamente los criterios de coordinación establecidos en el art. 59 L.R.B.R.L., vulneran el art. 149.1.18 C.E. Y, de otro lado, en la medida en que excluyen la potestad de decisión y aprobación de las Diputaciones Provinciales, limitando su competencia —en el mejor de los casos— a la propuesta, infringen el contenido de la autonomía provincial constitucionalmente garantizado.

Asimismo, resultan lesivos de los arts. 149.1.18 y 137 C.E. los arts. 2.1 c), 2.2, 2.3, Disposición transitoria segunda y Disposición transitoria tercera de la Ley impugnada, en cuanto prevén los primeros la aportación económica de las Diputaciones para financiar el Plan Único, así como la revisión actualizada anualmente de esas aportaciones, mientras que las Disposiciones transitorias señalan las aportaciones que en tales conceptos deben hacerse para el primer Plan Único y ponen de manifiesto la incompatibilidad de la existencia de Planes provinciales en el Plan Único que regula la Ley. Pero es que, además de las disposiciones constitucionales indicadas, dichos preceptos vulneran manifiestamente la autonomía financiera, que, como garantía constitucional predicable de la Provincia como entidad local, consagra el art. 142 C.E. Autonomía financiera que, obviamente, comprende la potestad de gestión y ejecución presupuestaria sin más control que el de legalidad establecido en la Ley de Bases. Y, evidentemente, los preceptos citados de la Ley 23/1987 no establecen un control de legalidad sobre los presupuestos de las Diputaciones, sino un auténtico control de oportunidad, habida cuenta de que el Plan Único requiere todos los fondos consignados para cooperación en obras y servicios municipales en los presupuestos provinciales. Aún más, el art. 2.3 no se circunscribe a los recursos consignados en tal concepto, pues establece: «Sin perjuicio de lo establecido por el apartado 1 c), los demás recursos financieros que las Diputaciones de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona destinen a la realización, ampliación o mejora de obras y servicios de competencia municipal se instrumentarán a través del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, de acuerdo con lo establecido por el art. 9.1 a) de la Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen

Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales». Por lo demás, conviene subrayar que la Ley impone incluso la cuantía mínima de tales aportaciones, puesto que el art. 2.2 dispone lo siguiente: «Las Diputaciones actualizarán anualmente, como mínimo, sus aportaciones, de acuerdo con la ratio de variación de sus recursos ordinarios. Para el cálculo de dicha ratio entre dos anualidades, se descontarán de la primera los recursos que hayan sido objeto de transferencia de acuerdo con la Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales».

Y, por último, respecto de los demás artículos y disposiciones de la Ley 23/1987, apunta el escrito de demanda que incurren igualmente en inconstitucionalidad en la medida en que establecen previsiones y normas que tienen un carácter puramente instrumental y accesorio de los artículos antes analizados.

2. Mediante providencia de 6 de abril de 1988, la Sección Segunda del Pleno acordó admitir a trámite el recurso interpuesto; dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, 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 estimasen pertinentes; recabar del Parlamento de Cataluña y de la Presidencia de la Generalidad los respectivos expedientes y antecedentes de elaboración de la Ley impugnada; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 14 de abril de 1988, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones. El 25 de abril de 1988 se registró el escrito del Presidente del Senado por el que solicitó se tuviera por personada a la Cámara y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Con fecha 28 de marzo de 1988, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad (registrado bajo el núm. 579/88) contra el art. 2 de la Ley 23/1987 y, por vía de conexión, contra la Disposición transitoria segunda de dicha Ley. En la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 C.E. a los efectos allí prevenidos.

A su juicio, el sistema de aportaciones, tal y como viene contemplado en dicho art. 2, supone una violación de la autonomía presupuestaria de las Diputaciones Provinciales, que es inherente a la autonomía de las mismas, protegida por los arts. 137, 141 y 142 C.E. y por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora del Régimen Local. En apoyo de su argumentación, comienza el Abogado del Estado por recordar la jurisprudencia constitucional vertida acerca del principio de autonomía local como garantía institucional, que, iniciada con la STC 32/1981, ha sido constantemente reiterada desde entonces. Subraya, en particular, de una parte, que dicha doctrina de la garantía constitucional se proyecta específicamente en la esfera presupuestaria, citando a tal objeto la afirmación contenida en el fundamento jurídico 8.º de la citada STC 32/1981, en virtud de la cual la facultad de las Diputaciones de aprobar sus presupuestos constituye «una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía». Autonomía presupuestaria de las Diputaciones que fue más detalladamente delimitada en la STC 27/1987, pues en ella no se consideró contraria a la autonomía provincial la formulación de reparos cuando los mismos se tratasen de controles de legalidad, y se interpretó que las consecuencias de infringir las directrices de coordinación no pueden afec-

tar a las subvenciones acordadas en materias distintas a aquéllas en las que se hayan incumplido tales directrices, ya que con la excusa de la coordinación no pueden introducirse fórmulas de control distintas de las previstas en la Ley de Bases (fundamento jurídico 8.º). Y, de otra parte, el Abogado del Estado pone el énfasis en la íntima relación existente entre la garantía institucional de la autonomía provincial y las bases que corresponden establecer al Estado, de conformidad con el art. 149.1.18 C.E., apoyándose igualmente, en lo esencial, en las SSTC 32/1981 y 27/1987.

Precisados los contornos de la autonomía presupuestaria provincial a la luz de la jurisprudencia constitucional, el recurso continúa abordando el análisis de la Ley 7/1985, que con carácter básico ha definido las competencias de las Diputaciones Provinciales. Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en su art. 36, constituye una competencia básica de las Diputaciones Provinciales, y vinculante para las CC.AA. («en todo caso»), la coordinación de los servicios municipales y la asistencia y cooperación con los Municipios, especialmente para asegurar la prestación de los servicios mínimos, así como la aprobación de un Plan provincial de obras y servicios de competencia municipal, donde se cristaliza la cooperación con las obras y servicios de carácter municipal. No obstante —prosigue el Abogado del Estado—, la Generalidad había recibido del Estado la competencia para aprobar un Plan Único de Obras y Servicios, en virtud del Real Decreto 2115/1978, y esta situación, junto con la previsión de coordinación que contiene la propia Disposición transitoria sexta núm. 7 E.A.C., ha sido expresamente recogida en la Ley de Bases, cuyo art. 36.2 a) establece al respecto: «Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura en su territorio la coordinación de los diversos Planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el art. 59 de esta Ley». A juicio del Abogado del Estado, el Plan Único constituye un supuesto de coordinación *sui generis*, debido a su especial intensidad, ya que la aprobación del Plan se sustrae a las Diputaciones Provinciales, cuya legitimidad se justifica por venir prevista expresamente, a modo de excepción, por la propia legislación básica, pero no autoriza a aceptar toda medida del Plan Único que, excendiendo lo salvado por la Ley de Bases, afecte a competencias básicas provinciales.

Para demostrar que, en efecto, tal es la consecuencia que produce el art. 2 de la Ley 23/1987, el Abogado del Estado trae a colación la Ley 5/1987, de 4 de abril, de donde trae causa la Ley ahora recurrida, que respetaba la autonomía provincial y la Ley de Bases, por cuanto las aportaciones de las Diputaciones al Plan Único se limitaban a las inversiones en obras y servicios municipales (art. 9). Sin embargo, la Ley 23/1987 procede, de una parte, a la ampliación de las aportaciones al Plan Único de Obras y Servicios a todos los recursos financieros («los demás recursos financieros») que se destinen a obras y servicios de competencia municipal (art. 2.3), y, de otro lado, sujeta todas las aportaciones a cuantías determinadas (art. 2.2 y Disposición transitoria segunda). Así, pues, la excepción en que el Plan Único consiste se ve ampliada mucho más allá de lo que son las inversiones en los planes de cooperación con las obras y servicios municipales (art. 36 de la Ley 7/1985 y Real Decreto 2115/1978), que conciernen al Capítulo Sexto de los Presupuestos provinciales, y lo extiende a todos los recursos financieros que se destinen a la realización, ampliación o mejora de obras y servicios de competencia municipal; créditos que corresponden a todos los créditos presupuestarios. La autonomía presupuestaria pro-

vincial queda, de este modo, condicionada al margen de lo permitido por la Ley de Bases, no sólo en lo concerniente al destino de los recursos, sino también en lo referente a su cuantía, que queda mediatizada, en el primer ejercicio, por obra de la Disposición transitoria segunda, y, para lo sucesivo, por el art. 2.2, que, al imponer elementos cuantificadores predeterminados, posibilita un control genérico de las Diputaciones que las sitúa en posición de subordinación o dependencia, contra los claros criterios de la STC 27/1987.

En virtud de todo lo expuesto, se solicita que se declare inconstitucional el art. 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre. Por otro lado, se insta la suspensión automática de la Ley recurrida de acuerdo con lo previsto en el art. 161.2 C.E.

5. En providencia de 7 de abril de 1988, la Sección Cuarta del Pleno acordó admitir a trámite el recurso; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad, al objeto de que formularan las alegaciones que estimaran procedentes en el plazo común de quince días; comunicar a los Presidentes del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto legal recurrido, según dispone el art. 30 LOTC; y publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

6. Por escrito registrado el 14 de abril de 1988, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones. Con fecha 25 de abril de 1988, el Presidente del Senado se personó, en nombre de la Cámara, en el recurso núm. 579/88, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de abril de 1988, el Abogado de la Generalidad se personó en los recursos 541/88 y 579/88 y solicitó la acumulación de ambos procesos, así como la suspensión de su sustanciación, con interrupción de los plazos otorgados para la formulación de las correspondientes alegaciones, hasta tanto no se hubiera resuelto la acumulación solicitada. El Presidente del Parlamento de Cataluña, por escrito registrado el 25 de abril de 1988, se personó en los citados recursos, solicitando igualmente su acumulación.

8. Por providencia de 3 de mayo de 1988, la Sección Cuarta del Pleno acordó oír a las representaciones procesales que promovieron los recursos 541/88 y 579/88, para que expusieran lo procedente sobre su acumulación. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado el 11 de mayo de 1988, evacuó la audiencia conferida, mostrando su conformidad con la acumulación solicitada. Por su parte, el Comisionado Sr. Fernández-Madrid no formuló alegaciones al respecto dentro del plazo concedido. Por Auto de 7 de junio de 1988, el Pleno del Tribunal acordó acumular los recursos de inconstitucionalidad núms. 541/88 y 579/88.

9. Mediante providencia de 20 de junio de 1988, la Sección Segunda del Pleno acordó dar audiencia a las partes para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo pertinente en relación con el mantenimiento o levantamiento de la suspensión del precepto impugnado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 579/88. Una vez evacuada la audiencia conferida, el Pleno acordó el alzamiento de la suspensión del art. 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, por ATC de 12 de julio de 1988.

10. Don Joaquim Xicoy i Bassegoda, Presidente del Parlamento de Cataluña, en representación de éste, por escrito de alegaciones presentado el 4 de julio de 1988, solicitó de este Tribunal que desestimara los recursos de inconstitucionalidad en todos sus extremos, de acuerdo con las siguientes razones:

La Ley impugnada se limita a concretar el principio legal, ya contenido en el Capítulo Tercero de la Ley 5/1987 (arts. 9 y 10), consistente en que los recursos destinados por las Diputaciones catalanas a financiar inversiones en obras y servicios municipales han de instrumentarse exclusivamente a través de un Plan Único de Obras y Servicios, previendo, a tal objeto, que las Diputaciones aporten una cantidad mínima igual a la media aritmética de los recursos que las mismas hayan presupuestado en concepto de cooperación económica para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal en los ejercicios 1985, 1986 y 1987, y que, en el supuesto de que presupuestaran más recursos, éstos también se habrían de aportar al Plan.

Pues bien, tal regulación no puede considerarse lesiva de la autonomía provincial ni incompatible con la competencia de las Diputaciones en materia de planes de obras y servicios, reconocida genéricamente en el art. 36.2 a) L.R.B.R.L. En primer lugar, porque la Disposición transitoria sexta núm. 6 del Estatuto ratificó las competencias asumidas por la Generalidad en la etapa preestatutaria, y, con ello, vino a consolidar las atribuciones que entonces se le reconocieron en relación con el Plan Único de Obras y Servicios. Concretamente, de acuerdo con el art. 2.2 del Decreto 2115/1978, la Generalidad asumió la competencia para elaborar, aprobar y ejecutar un plan único para su territorio, desplazando de estas funciones a las Diputaciones; y, con base en el art. 2.3 de dicho Decreto, la Generalidad también asumió las funciones que sobre los planes provinciales correspondían a las Comisiones Provinciales de colaboración del Estado con las Corporaciones locales de Barcelona, Girona, Lérida y Tarragona, de ahí que el mencionado Decreto también previera que las aportaciones del Estado se librarían a partir de entonces directamente a la Generalidad. En suma, por obra del Decreto 2115/1978, todo el sistema de actuación pública en materia de planes de obras y servicios, entonces regulado con alcance general en el Real Decreto 688/1978, pasó a atribuirse a la Generalidad de Cataluña; y, en virtud de la Disposición transitoria sexta núm. 6 del Estatuto, tales atribuciones fueron definitivamente atribuidas al Ente autonómico. Así lo ha reconocido, por lo demás, el Tribunal Constitucional en la STC 32/1981, en donde, tras declarar inconstitucionales determinados preceptos de la Ley catalana 6/1980, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones, afirmó que las precisiones en torno a la declaración de inconstitucionalidad no afectaban, «como es obvio, a la competencia que atribuye a la Generalidad el art. 2.2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de junio, de confeccionar y aprobar un Plan Único de Obras y Servicios».

Que, de este modo, la competencia provincial de elaborar y aprobar los planes de obras y servicios dejó de formar parte del contenido de la autonomía de las Diputaciones catalanas, es una conclusión que se refuerza, además, con la lectura del art. 36.2 a) L.R.B.R.L., en el que, tras reconocerse la competencia de las Diputaciones para aprobar los planes provinciales, se añade: «sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las posteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el art. 59 de esta Ley». Como ponen de manifiesto los antecedentes parlamentarios, la inclusión de esta cláusula,

que fue introducida a raíz de una enmienda transaccional presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados, no pretendía sino salvar la especificidad del régimen preautonómico catalán, luego ratificado por el Estatuto de Cataluña.

Así, pues, la propia Ley de Bases desmiente la interpretación de que la Generalidad sólo puede coordinar los planes provinciales de obras y servicios, según sostienen ambos escritos de demanda. Ni tan siquiera permite admitir la tesis, defendida por el Abogado del Estado, de que dicho régimen especial supone una coordinación *sui generis*, pues es la misma capacidad decisoria la que se ha trasladado a la institución autonómica. En cambio, la coordinación implica que la capacidad decisoria continúa perteneciendo a las Corporaciones locales, como se desprende del art. 59 de la Ley de Bases y de la jurisprudencia constitucional establecida en la STC 27/1987, esto es, que las Diputaciones mantengan la facultad de elaborar y aprobar sus propios planes, lo que no acontece en el caso ahora enjuiciado.

Una vez determinada la legitimidad constitucional de la unificación de los cuatro planes provinciales en el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, con el subsiguiente desapoderamiento de las Diputaciones catalanas de la facultad de elaborar y aprobar sus propios planes, no se acierta a ver qué base pueden tener los argumentos esgrimidos en las demandas, dado que las previsiones contenidas en la Ley resultan totalmente coherentes con el orden constitucional. Específicamente, no cabe apreciar la pretendida lesión de la autonomía presupuestaria que ambos recursos imputan al art. 2 y a la Disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987, pues el principio de autonomía no puede observarse desde su aspecto competencial como una facultad de libre y discrecional ejercicio de las potestades, sin condicionante legal alguno. De hecho, la propia Ley de Bases establece la reserva de determinados recursos para atender los servicios locales, como sucede con el art. 60, que se refiere expresamente al supuesto de incumplimiento de obligaciones locales cuya cobertura económica estuviese legalmente garantizada, lo que significa reconocer que las leyes pueden contener criterios mínimos para que las Corporaciones locales destinen parte de sus recursos al ejercicio de funciones de su competencia. Y, en esta línea, la normativa que regula la elaboración de los Presupuestos de las Corporaciones locales y, más en concreto, del estado de gastos, puntualiza claramente que el mismo deberá comprender los créditos necesarios para atender los servicios obligatorios de la Corporación y, en general, cuantos deriven de disposiciones legales que establezcan su importe de forma fija o variable, en función de la obligación a satisfacer (art. 444.2 del Texto Refundido de las disposiciones de régimen local, de 18 de abril de 1986). Además, no puede ignorarse que, en relación con las Diputaciones sujetas al régimen general, el Real Decreto 1673/1981, de 3 de julio, sobre régimen de planes provinciales de obras y servicios, establece que las aportaciones de las Diputaciones y los Ayuntamientos para financiar los proyectos de obras y servicios incluidos en los planes provinciales deberán «alcanzar, cuanto menos, una cuantía igual al 125 por 100 de la subvención del Estado y de sus Organismos Autónomos»; lo que significa que las Diputaciones están obligadas a reservar en sus Presupuestos las consignaciones mínimas que resultan de dicha norma. Por consiguiente, si el establecimiento de una cuantía mínima es posible cuando de competencias propias de las Diputaciones se trata, con mayor motivo habrá de ser factible en el supuesto presente, pues, de negarse a la Generalidad la capacidad de determinar las aportaciones de las Diputaciones, el mismo Plan Único podría quedar sin efecto, al permitirse que las Diputaciones dejaran de consignar recursos para evitar su

inclusión en el Plan. El escrito de alegaciones concluye afirmando que los criterios de financiación recogidos en el art. 2.2 y en la Disposición transitoria segunda de la Ley impugnada, lejos de ser arbitrarios, son respetuosos con las Diputaciones; mientras que el art. 2.3 deja plena libertad para determinar las consignaciones presupuestarias, puesto que lo único que impone es que se apliquen a través del Plan Único de Obras y Servicios.

11. El Abogado de la Generalidad, en escrito de alegaciones presentado en este Tribunal el 8 de julio de 1988, solicitó que se desestimaran ambos recursos de inconstitucionalidad con base en las siguientes consideraciones. Partiendo de la afirmación, contenida en la STC 32/1981, de que el contenido de la autonomía local no lo establece directamente la Constitución, sino que es el legislador ordinario quien debe concretarlo, con el único límite que impone el principio de garantía institucional, el Abogado de la Generalidad comienza indicando que el legislador estatal, con la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, ha definido el contenido mínimo de las competencias de las Diputaciones Provinciales, señalando así su núcleo indisponible para el legislador autonómico. Pues bien, del último inciso del art. 32.2 a) L.R.B.R.L. cabe deducir que, si bien la facultad coordinadora es común a todas las Comunidades Autónomas, pueden existir supuestos en los que la capacidad de intervención sea mayor, cuando así resulte de una atribución competencial expresa contenida en el propio Estatuto o en las normas preautonómicas de transferencia de competencias. De hecho, la inclusión de este inciso, según se desprende de los antecedentes parlamentarios, no tenía otro objetivo que preservar el régimen singular de Cataluña en materia de planes de obras y servicios establecido por el Real Decreto 2115/1978, y ratificado posteriormente por la Disposición transitoria sexta núm. 6 del Estatuto. Por consiguiente, en Cataluña, la aprobación de los planes provinciales no es una competencia básica de las Diputaciones Provinciales, según resulta de la propia Ley de Bases de Régimen Local.

De otro lado, no puede aceptarse la tesis, mantenida por el Abogado del Estado, de que el régimen especial de Cataluña suponga una coordinación *sui generis*, toda vez que es la propia capacidad decisoria sobre la elaboración y aprobación de los planes la que se ha trasladado a la institución autonómica, y, como se desprende del art. 59 L.R.B.R.L. y de la STC 27/1987, el concepto de coordinación presupone necesariamente que la capacidad decisoria continúa perteneciendo a las Corporaciones locales. El régimen especial catalán, por el contrario, constituye una verdadera modificación sustancial del régimen de las competencias provinciales, y no una mera coordinación de las mismas.

En efecto, a partir del Real Decreto 2115/1978, todo el sistema de actuación pública en materia de planes de obras y servicios, que aparecía entonces regulado en el Real Decreto 688/1978, pasó a atribuirse a la Generalidad. De una parte, se transfirió a ésta la competencia para elaborar, aprobar y ejecutar un plan único de obras y servicios para su territorio, que hasta la fecha habían correspondido a las Diputaciones (art. 2.2); y, de otra parte, la Generalidad también asumía las funciones de control de su ejecución, respecto de la aplicación de las subvenciones estatales, que hasta entonces habían desempeñado las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona (art. 2.3), por lo que el Real Decreto 2115/1979 estableció, en su art. 2.2, que las aportaciones del Estado se librarían a partir de entonces directamente a la Generalidad. Resulta, pues, evidente que carece de todo fundamento la afirmación contenida en la demanda presentada por los Senadores del Grupo Parlamentario Popular de que el

reiterado Real Decreto 2115/1978 no afectó a los planes provinciales de obras y servicios elaborados por las Diputaciones.

Entrando ya en otro terreno, continúa el escrito de alegaciones negando que dicho régimen especial implique vulneración alguna de la autonomía provincial. Y ello no sólo porque, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, al legislador corresponda determinar el contenido de dicha autonomía, teniendo únicamente como límite el núcleo esencial de la institución constitucionalmente garantizada, sino, sobre todo, porque en el último fundamento de la STC 32/1981 se admitió expresamente la constitucionalidad de la competencia de la Generalidad de elaborar y aprobar un Plan Único de obras y servicios. Esta declaración jurisprudencial, en el contexto en que se formula, no puede tener otro sentido que el de reconocer que la competencia provincial de elaborar y aprobar los planes de obras y servicios dejó de formar parte del contenido competencial de las Diputaciones.

Sentada la legitimidad constitucional del Plan Único, continúa este escrito de alegaciones señalando a mayor abundamiento que la regulación del Plan Único sólo afecta a un aspecto de la cooperación económica de las Diputaciones. Pues, por de pronto, las funciones de cooperación y asistencia jurídica, técnica y administrativa no quedan en modo alguno afectadas, y, dentro de la función de cooperación económica, tan sólo incide en la cooperación destinada a financiar inversiones en obras y servicios municipales, de tal modo que la cooperación económica para otros fines no tiene por qué integrarse en el Plan, dejándose en consecuencia a la libre configuración de las Diputaciones. Así, pues, la regulación debatida no supone la pérdida de la competencia de cooperación por parte de las Diputaciones catalanas, sino únicamente de la facultad de elaborar y aprobar de forma independiente el instrumento para ejercerla, esto es, su propio Plan Provincial de Obras y Servicios.

De otra parte, niega tajantemente el Abogado de la Generalidad que el art. 2 y la Disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987 entrañen vulneración alguna de la autonomía presupuestaria, puesto que la autonomía no puede observarse desde su aspecto competencial como una facultad de libre y discrecional ejercicio de las competencias, sin condicionante legal alguno. En este contexto, es claro que los preceptos que imponen a las Diputaciones unas aportaciones mínimas no lesionan dicha vertiente de la autonomía, ya que, si se negara a la Generalidad la capacidad para poder determinar tales aportaciones, el mismo Plan Único podría quedar sin efecto, al ser imposible que las Diputaciones dejaran de consignar recursos para evitar su inclusión en el Plan. Por lo demás, los criterios de financiación recogidos en la Ley 23/1987 no pueden considerarse arbitrarios. La Disposición transitoria segunda adopta, como base del cálculo, las consignaciones establecidas por las mismas Diputaciones en los tres últimos ejercicios, criterio sumamente realista y respetuoso con éstas, que tampoco puede comprometer su futuro en virtud de la cláusula de actualización establecida en el art. 2.2, en función de los recursos totalmente disponibles en cada ejercicio nuevo. Por lo que respecta al art. 2.3, es evidente que en este caso existe una total y absoluta libertad para establecer las consignaciones presupuestarias, pues lo único que se impone es su ulterior aplicación a través del Plan Único de Obras y Servicios.

12. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de marzo de 1989, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/1988, de 31 de diciembre, por la que se aprobaron los Presupuestos de la Generalidad de Cata-

luña, de sus Entidades Autónomas y de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social para 1989. Comienza el Abogado del Estado precisando el objeto del recurso, puesto que en la citada disposición se aborda la modificación de diversos preceptos de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, así como la de los arts. 2.2, 2.3, 5.1 y 7.2 de la Ley 23/1987. Pues bien, el recurso se dirige exclusivamente contra aquella parte de la Disposición adicional vigésima primera que procede a reformar el art. 2 de la Ley 23/1987, cuya nueva redacción es del siguiente tenor literal:

«Artículo 2:

2. Las Diputaciones actualizarán periódicamente, en función de la duración del Plan Único de Obras y Servicios, sus aportaciones, de acuerdo con la ratio de variación de sus recursos ordinarios. Para calcular esta ratio entre los dos períodos que se consideren a efectos de la actualización, se descontarán del primero los recursos que hayan sido objeto de transferencia, de acuerdo con la Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales.

Por acuerdo entre la Generalidad y las Diputaciones Provinciales se podrá determinar la parte de los recursos provinciales que se aplicarán al programa general del Plan Único de Obras y Servicios y la parte destinada a financiar programas específicos de ámbito provincial a que se refiere el art. 1.3.

3. Sin perjuicio de lo establecido por el apartado 1 c), todos los demás recursos financieros que las Diputaciones de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona destinen, en concepto de cooperación económica, para la realización, la ampliación o la mejora de las obras y de los servicios de competencia municipal se harán efectivos mediante el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, de acuerdo con lo establecido por el art. 9.1 a) de la Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales.»

A juicio del Abogado del Estado, esta redacción es sustancialmente idéntica a la anteriormente existente, ciñéndose todas las novedades a la sustitución en el texto originario del concepto de anualidad por el más amplio de período de duración (art. 2.3), y a la adición, en el apartado tercero, de los términos «en concepto de cooperación». Ninguna de las citadas correcciones puede considerarse relevante en relación con los vicios de inconstitucionalidad del precepto que ya fueron identificados en el recurso 579/88. Consiguientemente, insiste el Abogado del Estado en las argumentaciones entonces vertidas y especialmente en la idea de que la disposición impugnada supera con creces el supuesto *sui generis* de coordinación en que consiste el Plan Único, tal y como fue transferido a través del Real Decreto 2115/1978. Y es que tal especialidad debe, de una parte, «respetar la competencia de los Entes coordinados» (STC 27/1987) y, de otra, ha de ser interpretada restrictivamente, al ser una excepción a las competencias que definen la garantía institucional de la Provincia. Criterios que, sin embargo, no fueron debidamente respetados por la Ley 23/1987, pues, en primer lugar, amplió la citada excepción más allá de lo que son las inversiones en los planes de cooperación con las obras y servicios municipales (art. 36 de la Ley 7/1985 y Real Decreto 2115/1978), que conciernen al Capítulo VI de los Presupuestos provinciales, extendiéndolo a todos los recursos financieros que se destinen a la realización, ampliación o mejora de obras y servicios de competencia

municipal, créditos que corresponden a todos los capítulos presupuestarios. Esta indebida ampliación es obvio que perdura tras la nueva redacción del precepto, que, al limitarse a añadir la expresión puramente redundante «en concepto de cooperación económica», carece de todo contenido efectivo limitador. Y, de otra parte, por obra de la Disposición transitoria segunda, prácticamente desaparece toda capacidad provincial para determinar la cuantía de sus aportaciones en relación con el primer ejercicio; y, para lo sucesivo, se perpetúa tal situación, ya que el núm. 2 del art. 2 impone elementos cuantificadores predeterminados, lo que posibilita un control genérico de las Diputaciones que las sitúa en posición de subordinación o dependencia. Por tanto, privadas las Diputaciones de la capacidad de decidir libremente sobre la finalidad y la cuantía de sus aportaciones, se hace evidente que la autonomía presupuestaria provincial queda situada «bajo mínimos», y, con ello, las Diputaciones pasan a convertirse en un «simple nombre», en términos de la STC 32/1981, por lo que procede declarar la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

El Abogado del Estado concluye la demanda solicitando, en virtud del art. 161.2 C.E., la suspensión de la vigencia de la Disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/1988, así como la acumulación del presente recurso con el registrado bajo el núm. 579/88.

13. Mediante providencia de 17 de abril de 1989, la Sección Cuarta del Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad —registrado con el núm. 568/89—; dar traslado de la demanda 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 pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren pertinentes; comunicar a los Presidentes del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 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 para que, en el plazo de quince días, expusieran lo que estimasen pertinente acerca de la acumulación del presente recurso con el 579/88 y con el 541/88, al que se encuentra acumulado el anterior; 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».

14. En escrito registrado el 25 de abril de 1989, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal Constitucional las actuaciones de la Cámara que pudieran precisarse. El 5 de mayo se registró el escrito del Presidente del Senado en el que solicitaba se tuviera por personada a la Cámara en el procedimiento y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

15. El 9 de mayo de 1989, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Parlamento de Cataluña en el que, dada la complejidad del asunto planteado, se solicitaba una prórroga de ocho días para formalizar el escrito de alegaciones, así como la acumulación del presente recurso con los núms. 541/88 y 579/88. Por providencia de 10 de mayo de 1989, la Sección Cuarta concedió la prórroga solicitada.

16. El Abogado de la Generalidad presentó su escrito de alegaciones el 11 de mayo de 1989, en el que comienza oponiéndose a la suspensión de la vigencia del precepto impugnado. Aduce a tal propósito, en primer lugar, que, pese a lo confuso de la redacción de la demanda, el recurso de inconstitucionalidad no alcanza a la totalidad de la Disposición adicional vigésima

primera de la Ley 13/1988, sino que únicamente se dirige contra el art. 2.2 y 3 de la Ley 23/1987, por lo que el resto de los preceptos modificados por aquella no puede considerarse objeto del recurso ni, en consecuencia, verse afectados por la suspensión ahora decretada. Alega a continuación que la suspensión contradice el contenido dispositivo del Auto de 12 de julio de 1988, recaído en los recursos acumulados 541/88 y 579/88, mediante el cual se decretó el levantamiento de la suspensión del art. 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987. A su juicio, las modificaciones de dicho precepto acometidas por la Disposición adicional vigésima primera de la Ley 13/1988 en nada modifican la controversia planteada en el anterior recurso de inconstitucionalidad núm. 579/88, ni tampoco afectan a las causas que determinaron el levantamiento de la suspensión del citado art. 2 de la Ley 23/1987. Y es que la nueva redacción se circunscribe, en relación con el art. 2.2, a posibilitar la formulación de un Plan de Obras y Servicios por un período de tiempo superior a la anualidad, así como a permitir que se destine parte de las aportaciones de las Diputaciones a financiar programas específicos de ámbito provincial, tal como ya disponía el art. 1.3 de la Ley 23/1987. Y, en lo que concierne al art. 2.3, la modificación no tiene otro objeto que explicitar 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». De hecho, el propio representante de la parte actora reconoce en la demanda que las modificaciones introducidas por la Disposición adicional vigésima primera de la Ley 13/1988 no alteran en absoluto la controversia suscitada por la versión original del art. 2 de la Ley 23/1987. Siendo esto así, se hace evidente que, con la invocación del art. 161.2 C.E., no se pretende sino lograr una nueva suspensión del mismo precepto, lo cual, además de atentar contra el principio de lealtad a la Constitución, pugna con lo declarado en el citado Auto de 12 de julio de 1988, por el que se decretó la suspensión que pesaba sobre el reiterado precepto.

En consecuencia, y tomando en consideración que puede levantarse la suspensión en cualquier momento dentro del plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 C.E., sin necesidad de esperar tal plazo, al no aplicarse a los recursos de inconstitucionalidad lo previsto por el art. 65.2, sino el art. 30 LOTC, el Abogado de la Generalidad solicita el levantamiento inmediato de la suspensión decretada contra la Disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/1988, de 31 de diciembre.

Respecto de los argumentos esgrimidos en oposición a los vertidos en la demanda, el escrito se centra fundamentalmente en reiterar los formulados en los recursos de inconstitucionalidad acumulados 579/88 y 541/88, dado que la controversia entonces planteada —aduce el representante de la Generalidad de Cataluña— no se ha visto en lo esencial afectada por las modificaciones introducidas en el art. 2 de la Ley 23/1987, limitándose por ende a añadir algunas consideraciones acerca del sentido de tales modificaciones. Así, en lo concerniente al art. 2.2, se ha pretendido con la nueva redacción 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 Único; y, de otro lado, dicha disposición prevé la posibilidad de que se destinen parte de las aportaciones de las Diputaciones a financiar programas específicos de ámbito provincial, tal y como ya establecía el art. 1.3 de la Ley 23/1987. Y en lo atinente al art. 2.3, la nueva versión sólo viene a explicitar

que la vinculación de los recursos financieros que las Diputaciones encaucen a inversión nueva en obras y servicios de competencia municipal se refiere a los destinados a «cooperación económica», lo cual tampoco entraña una modificación sustancial respecto a la anterior redacción.

En atención a lo expuesto, el Abogado de la Generalidad solicita que se declare que los preceptos impugnados se ajustan a lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Y, mediante otrosí, insta el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la disposición recurrida, así como la acumulación del presente recurso con el núm. 579/88, que a su vez se halla acumulado al 541/88, por concurrir la conexión objetiva exigida por el art. 83 LOTC.

17. Por providencia de 11 de mayo de 1989, la Sección Cuarta acordó 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.

18. Por escrito presentado el 18 de mayo de 1989, el Abogado del Estado solicitó se acordase no haber lugar a pronunciarse en este momento procesal sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado, por entender aplicable a este caso la doctrina mantenida por este Tribunal en el ATC 140/1987, recaído en el conflicto 1.233/86; doctrina que considera extensible a los recursos de inconstitucionalidad en los que se invoque el art. 161.2 C.E., habida cuenta de que la razón de dicho precepto y la de los arts. 64.2 y 65.2 LOTC es claramente idéntica.

19. El Parlamento de Cataluña formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el 24 de mayo de 1989. En él, tras despejar la incertidumbre que, a su juicio, ha suscitado la falta de claridad de la demanda en lo concerniente al objeto del recurso, entendiendo que se circunscribe estrictamente a la modificación efectuada en el art. 2 de la Ley 23/1987, se sostiene que el presente recurso plantea una cuestión idéntica a la ya suscitada por el anterior registrado bajo el núm. 579/88. En efecto, la Disposición adicional vigésima primera no aporta más novedades que las siguientes: la sustitución del concepto de «anualidad» por el de «período de duración» (primer inciso del art. 2.2), lo que permite la formulación de un Plan Único de Obras y Servicios por un período de tiempo superior a la anualidad; la previsión de que puedan destinarse parte de las aportaciones de las Diputaciones a financiar «programas específicos de ámbito provincial» (segundo inciso del art. 2.3), una posibilidad ya contemplada en el art. 1.3 de la Ley 23/1987; y, por último, la adición en el art. 2.3 de la expresión, meramente formal, «en concepto de cooperación», que nada sustancial añade a la redacción inicial del precepto. Consiguientemente, la representación del Parlamento de Cataluña se limita a reiterar las alegaciones ya formuladas en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 541/88 y 579/88, las cuales abonan la completa constitucionalidad del precepto impugnado en su día y del que es ahora objeto de este recurso.

En lo concerniente a la suspensión de la disposición recurrida, la representación del Parlamento entiende que ha de procederse a su levantamiento, habida cuenta de la identidad entre el precepto ahora impugnado y el que dio origen al recurso núm. 579/88, pues, de lo contrario, se dejaría sin efecto lo ya resuelto por el ATC de 12 de julio de 1988, que acordó levantar la suspensión del art. 2 de la Ley 23/1987. Finalmente, mediante otrosí, se solicita la acumulación del presente recurso con los núms. 541/88 y 579/88.

20. Por Auto de 20 de junio de 1989, el Pleno del Tribunal acordó el alzamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Disposición adicional vigésima primera de la Ley 13/1988, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, así como acumular el recurso núm. 568/89 a los recursos 541/88 y 579/88, ya acumulados entre sí.

21. Por providencia de 21 de julio de 1998, se señaló el día 23 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto de los tres recursos de inconstitucionalidad acumulados es la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecieron los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el mismo. El primero de los formulados —registrado con el núm. 541/88— impugna la Ley en su conjunto, al entender la parte recurrente que la totalidad de la misma se erige sobre la premisa de que el Plan Único entraña la supresión de los planes provinciales, previstos en el art. 36.2 a) L.R.B.R.L., lo que vulnera el art. 149.1.18 C.E., así como la autonomía provincial consagrada en los arts. 137, 141 y 142 C.E. El aludido recurso núm. 541/88, con todo, subraya que los arts. 3, 4 y 5 de la Ley impugnada sobrepasan con creces las facultades coordinadoras que ostentan las CC.AA. y, por tanto vulneran el art. 149.1.18 C.E., alegando, además, la infracción de la autonomía financiera pretendidamente cometida de modo específico por ciertos preceptos, a saber, aquéllos que imponen a las Diputaciones que instrumenten obligatoriamente a través del Plan Único los recursos que destinen a las obras y servicios de competencia municipal [arts. 2.1 c) y 2.3], y los que vienen a fijar, además, la cuantía mínima de tales aportaciones (art. 2.2 y Disposición transitoria segunda).

Por su parte, el recurso de inconstitucionalidad núm. 579/88, promovido por el Presidente del Gobierno, se dirige exclusivamente contra el sistema de aportaciones al Plan Único, según quedó configurado por el art. 2 y la Disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987, al estimarlo lesivo de la autonomía presupuestaria de las Diputaciones Provinciales. A juicio del Abogado del Estado, dicha vulneración se habría producido, de una parte, porque la Ley extiende la canalización obligatoria vía Plan Único a la totalidad de los recursos financieros que las Diputaciones destinen a obras y servicios de competencia municipal (art. 2.3), y, de otro lado, porque sujeta todas las aportaciones a unas cuantías pre-determinadas (art. 2.2 y Disposición transitoria segunda). Finalmente, el recurso de inconstitucionalidad núm. 568/89, interpuesto asimismo por el Presidente del Gobierno, impugna la Disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/1988, de Presupuestos de la Generalidad para 1989, en la medida en que procede a reformar los párrafos 2.º y 3.º del art. 2 de la Ley 23/1987; nueva redacción de los preceptos que, sin embargo, como coinciden en señalar todas las partes intervinientes, en modo alguno afecta a la controversia suscitada por la versión inicial de los mismos.

2. Pues bien, las diversas tachas de constitucionalidad planteadas en estos recursos han sido abordadas y resueltas en la reciente STC 109/1998 («Boletín Oficial del Estado» de 19 de junio). Así, en primer término, ya tuvimos entonces ocasión de afirmar que el hecho de que el Plan Único tenga un carácter sustitutivo de los diversos planes provinciales en el territorio catalán ni infringe las bases estatales ex art. 149.1.18 C.E., ni vul-

nera la autonomía provincial, de acuerdo con las consideraciones expuestas, esencialmente, en los fundamentos jurídicos 5.º, 6.º y 7.º de la citada Sentencia. Asimismo, con base en la argumentación desarrollada en sus fundamentos jurídicos 10 y 11, a los que igualmente nos remitimos ahora por entero, tampoco apreciamos que adolecieran de inconstitucionalidad las disposiciones de la Ley 23/1987 encargadas de regular las aportaciones mínimas de las Diputaciones al primer Plan Único y el método de actualización de las mismas (Disposición transitoria segunda y art. 2.2, respectivamente).

Diversa suerte mereció, por el contrario, el art. 2.3 de la Ley 23/1987. En la STC 109/1998, en efecto, dicho precepto fue considerado lesivo de la garantía institucional de la autonomía provincial, siendo en consecuencia declarado inconstitucional y nulo. Declaración de inconstitucionalidad que, al producir plenos efectos de cosa juzgada desde la publicación de la STC 109/1998 en el «Boletín Oficial del Estado» (arts. 164.1 C.E. y 38.1 LOTC), dejó desprovistos automáticamente de objeto a estos recursos en lo concerniente al reiterado art. 2.3 de la Ley 23/1987.

3. En consecuencia, procede declarar en lo que respecta al art. 2.3 de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, que se ha producido la desaparición sobrevenida de su objeto, por obra de la mencionada Sentencia de este Tribunal, y, en lo restante, desestimar los recursos de inconstitucionalidad en atención a lo declarado en aquella decisión.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto de los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 541/88, 579/88 y 568/89 en lo relativo al art. 2.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el mismo.

2.º Desestimar en lo restante los recursos de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de julio de mil novecientos noventa y ocho.—Firmado.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Rubricados.

20050 *Pleno. Sentencia 173/1998, de 23 de julio. Recurso de inconstitucionalidad 1.014/1988. Promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y Gonzá-

lez-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad número 1.014/88, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones. Han comparecido el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Ignacio López Cárcamo, y el Parlamento Vasco, defendido por el Letrado don Francisco Javier Blanco Herraz. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de junio de 1988, el Abogado del Estado, en ejecución de lo dispuesto por el Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 23, y disposición adicional y disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 febrero, de Asociaciones, por entender que vulneran los arts. 81.1, 139.1 y 149.1.1 y 6, C.E., con invocación expresa de su art. 161.2.

Solicita que se declare que los preceptos legales impugnados son contrarios a la Constitución. Mediante otrosí suplica que se acuerde la suspensión de la vigencia y aplicación de las disposiciones recurridas, en virtud del art. 161.2 C.E.

2. El recurso de inconstitucionalidad se funda en las siguientes alegaciones:

a) Reserva de Ley Orgánica (art. 81.1 C.E., en relación con sus arts. 149.1.1 y 139). La fundamentación esencial del recurso estriba en que la Comunidad Autónoma ha violado la reserva de Ley Orgánica que impone la Constitución, al realizar legislativamente un desarrollo directo del derecho fundamental contemplado en el art. 22 C.E. El Abogado del Estado recuerda el criterio restrictivo que sigue la doctrina constitucional al interpretar la reserva de Ley Orgánica; pero sostiene que la mayoría de los artículos impugnados entran de lleno en dicha reserva, pues se trata de un auténtico desarrollo general y directo del derecho fundamental de asociación.

Aun cuando una determinada materia, conectada directamente con un derecho fundamental, quede nominalmente atribuida como competencia exclusiva a una Comunidad Autónoma, no hay que olvidar que la Constitución reserva a las Cortes Generales todo cuanto se refiere al desarrollo de los derechos fundamentales (STC 25/1981, fundamento jurídico 5.º); lo que conecta con el mandato de que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (arts. 139 y 149.1.1 C.E.) (STC 5/1981, fundamento jurídico 22).

En lo que respecta al derecho de asociación, la STC 67/1985, fundamento jurídico 3.º c) ofrece una pauta segura para definir las relaciones entre Ley Orgánica y Ley Ordinaria, al indicar que la reserva en favor de aquélla se refiere a la ley que desarrolle el derecho fundamental de asociación en cuanto tal, pero no excluye