

S.T.C. 109/1998, de 21 de mayo (Pleno)

Cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1576/1992, 2567/1992, 1404/1993, 2607/1993, 2752/1993 y 399/1995

Ponente: Magistrado don Pablo García Manzano
(*B. O. E.* de 19 de junio de 1998)

RESUMEN

I. Constitución

Arts. 137, 141 y 142 (*Organización territorial del Estado y autonomía provincial*) y 149.1.18.^a (*Competencia exclusiva del Estado sobre bases del régimen de las Administraciones Públicas*) en relación a la Ley del Parlamento de Cataluña sobre el Plan Único de Obras y Servicios de la Comunidad Autónoma.

II. Acto impugnado

Artículos 9.1.a), 10.2.c) y 10.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales. Artículos 1.1, 14.2, apartados 1.c), 2 y 3 —según la redacción que dio a estos dos últimos apartados la Disposición Adicional 21.^a, 2, de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña—, y Disposiciones Transitorias 2.^a y 3.^a de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

1. Declarar inconstitucional y, en consecuencia, nulo, el apartado 3 del artículo 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre.

2. Declarar que el artículo 1.1 de la mencionada Ley 23/1987 no es inconstitucional si se interpreta en el sentido expresado en el fundamento jurídico 13, *in fine*, de esta Sentencia.

3. Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad en todo lo demás.

IV. Fundamentos jurídicos

Pues bien, los vicios de esta índole que los Autos de planteamiento imputan a las disposiciones transitorias pueden sistematizarse *grosso modo* en dos grupos, los cuales, pese a su aparentemente íntima interrelación, deben ser adecuadamente individualizados. Así, de una parte, se aduce que los preceptos legales cuestionados entrañan una violación del artículo 149.1.18.^a C.E., por cuanto contradicen las normas básicas contenidas en los artículos 36.1.a) y b), y 36.2.a) L.B.R.L. Las disposiciones básicas mencionadas se encargan de delimitar el ámbito competencial provincial, estableciendo que son, en todo caso, competencias propias de la Diputación, la «coordinación de los servicios municipales entre sí» y la «asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión». Atribución competencial para cuya instrumentación se prevé acto seguido la facultad de las Diputaciones de aprobar «anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal» (art. 36.2.a) L.B.R.L.), así como la capacidad genérica de adoptar «cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios» al objeto de asegurar «el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de éstos» (art. 36.2.b) L.B.R.L.). Serían, en suma, las normas básicas definitorias de la competencias mínimas de la Diputación (art. 36.1.a) y b)), y la que contempla el Plan provincial como la principal actividad instrumental incardinada a su ejercicio (art. 36.2.a)), las que habrían sido ignoradas por las Leyes autonómicas, toda vez que, al imponer a las Diputaciones que encaucen sus recursos destinados a obras y servicios municipales a través del Plan Único, parten del presupuesto de que éste —cuya confección y aprobación a la Generalidad atañe— viene a sustituir a los planes provinciales, privándose así a las Diputaciones catalanas de una atribución mínima cuyo carácter básico —aseguran— es evidente.

Y, de otro lado, también se ha planteado si la normativa cuestionada lesiona la autonomía provincial y, más específicamente, la autonomía presupuestaria, que la Constitución garantiza a las Diputaciones en razón de lo establecido en sus artículos 137, 141 y 142. Vulneración que se habría producido con motivo de la citada obligación de que las Diputaciones canalicen todas las cantidades que destinen a financiar inversiones en obras y servicios municipales a través del Plan Único, así como por el hecho de que varios preceptos impugnados llegan incluso a fijar unos mínimos de participación e incrementos anuales [1].

Ha de traerse ahora a colación, para iniciar nuestro análisis, la doctrina de este Tribunal formulada en torno a la garantía institucional de la autonomía provincial, doctrina que viene a constituir, por ello, una adecuada premisa para examinar y dar adecuada respuesta a las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas.

Ya la S.T.C. 32/1981, en su fundamento jurídico 3.º, estableció que «Los artículos 137 y 141 C.E. contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas (art. 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1), sino también, y muy precisamente, "entidad local" (art. 141.1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137). Así lo confirma con claridad el artículo 5.4 del Estatuto de Cataluña al afirmar expresamente el carácter de la provincia como entidad local».

Y añadía dicha Sentencia que «no precisa la Constitución cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia, aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión autónoma comporta han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación».

«La Constitución garantiza la autonomía de las provincias para la gestión de sus propios intereses (art. 137), encomendando su gobierno y administración autónoma a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo (art. 141.2). Como este Tribunal ha pre-

cisado en repetidas ocasiones (S.S.T.C. 4/1981, de 2 de febrero, y 32/1981, de 28 de julio, fundamentalmente), dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal.»

Ahora bien, la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, «sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía «cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre» (S.T.C. 32/1981, fundamento jurídico 3.º).

Por otra parte, «la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos». «En primer término, la Ley debe especificar y graduar las competencias entre intereses locales y supra-locales en los asuntos que conciernen a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza» (S.T.C. 27/1987, fundamento jurídico 2.º).

En consecuencia, el reconocimiento de esta garantía institucional entraña que la autonomía provincial se halla protegida en cuanto reducto indisponible o núcleo esencial que ha de ser respetado tanto por el Estado como por los poderes autonómicos (S.S.T.C. 213/1988, fundamento jurídico 2.º, y 259/1988, fundamento jurídico 2.º).

Pues bien, descendiendo a la vertiente funcional en la autonomía provincial, el artículo 137 C.E. se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un «mínimo competencial» que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local, a cuyo fin los órganos representativos de éste han de hallarse dotados de aquellas potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible (S.S.T.C. 32/1981, fundamento jurídico 4.º; 170/1989, fundamento jurídico 9.º, y 40/1998, fundamento jurídico 39). De ahí que, refiriéndonos específicamente a la provincia, ya advirtiésemos al futuro legislador básico que estaba a su alcance «disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero; y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución» (S.T.C. 32/1981, fundamento jurídico 3.º, reiterado en S.T.C. 214/1989, fundamento jurídico 13.c)).

En la provincia, en cuanto entidad local «determinada por la agrupación de municipios» (art. 141.1 C.E.), cuya autonomía —de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal— es la concernida en este proceso constitucional, cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada [2].

El hecho de que el legislador estatal califique de básica a una norma no supone que la misma deba necesariamente reputarse como tal, pues es imprescindible que la misma revista materialmente dicho carácter (S.S.T.C. 213/1988, fundamento jurídico 2.º, y 259/1988, fundamento jurídico 2.º). En este caso es claro el carácter materialmente básico de los artículos 36.1, apartados a) y b), y 36.2.a) L.B.R.L., en cuanto estos preceptos delimitan las atribuciones de las Diputaciones Provinciales y contemplan la actividad instrumental para su ejercicio. Por ello, las normas que coadyuvan a la determinación de sus competencias y de los instrumentos con que cuentan para su desempeño son inequívocamente, también desde el punto de vista material, básicas (S.T.C. 213/1988, fundamento jurídico 2.º).

En consecuencia, reafirmando el carácter básico de los mencionados preceptos de la L.B.R.L., habrá de analizarse si las disposiciones autonómicas cuestionadas los contrarían,

en cuyo caso habremos de declarar su nulidad por incurrir en inconstitucionalidad mediata o indirecta [3].

La facultad de aprobar los presupuestos es, ciertamente, como venimos indicando desde la S.T.C. 32/1981, «una potestad decisoria fundamental sin la que no cabe hablar de autonomía» y cuya privación, por consiguiente, «ha de considerarse contraria a la Constitución, especialmente en su artículo 142» (fundamento jurídico 8.º; en términos similares, S.T.C. 27/1987, fundamento jurídico 7.º).

Bajo el prisma de los artículos 137 y 142 C.E., el ámbito sobre el que se proyecta la autonomía de gasto provincial no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno. Tal y como antes señalamos respecto de la garantía institucional de la autonomía local, y ahora debemos lógicamente repetir en su concreta vertiente financiera, lo que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente. En consecuencia, la autonomía financiera, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales —esto es, la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo su propia responsabilidad, los gastos necesarios para el desempeño de sus competencias— puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad, tal como sucede en este caso en virtud de las facultades coordinadoras que ostenta la Generalidad de Cataluña con la cobertura del Plan Único de Obras y Servicios [10].

La previsión actualizadora enjuiciada no implica menoscabo o vulneración lesivos de la autonomía provincial en su dimensión financiera o presupuestaria que determine la inconstitucionalidad del mencionado precepto de la Ley 23/1987, del Parlamento de Cataluña [11].

Por lo expuesto, y desde la indicada perspectiva de carácter funcional o competencial, el mencionado artículo 2.3 de la Ley 23/1987, del Parlamento de Cataluña, no respeta la legislación estatal básica integrante del bloque de la constitucionalidad y por ello debe ser declarado inconstitucional [12].

Apreciada la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del citado precepto, es posible, sin embargo, sostener la adecuación a la Constitución del artículo 1.1 de la Ley 23/1987, que en términos genéricos dispone que mediante el Plan Único «se instrumentará la cooperación económica para la realización de las obras y servicios de competencia municipal...». En efecto, una vez depurada la Ley 23/1987 del artículo 2.3, el tenor literal del artículo 1.1 permite su interpretación conforme a la garantía constitucional de la autonomía provincial, y entender, por consiguiente, que la cooperación económica a la que alude se circunscribe a la destinada a financiar inversiones en obras y servicios municipales. Así interpretada, cabe considerar que esta disposición no es contraria a la Constitución [13].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, y don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Reguer, don José Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver i 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 las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas números 1576/1992, 2567/1992, 1404/1993, 2607/1993, 2752/1993 y 399/1995, promovidas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña —a excepción de la núm. 2752/1993, que fue planteada por la Sección Cuarta de dicha Sala—, en relación, de

una parte, con los artículos 9.1.a), 10.2.c) y 10.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, y, de otro lado, respecto de los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, a saber: Artículo 1.1, artículo 1.4, los apartados 1.c), 2 y 3 del artículo 2 —según la redacción que dio a estos dos últimos apartados la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña—, así como las Disposiciones transitorias segunda y tercera. Han comparecido el Abogado del Estado, el Fiscal General 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 Pablo García Manzano, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El 19 de junio de 1992 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección de 15 de mayo anterior, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad acerca de la posible infracción de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución y en el artículo 36.1, apartados a) y b), y 36.2.a) de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, por parte de los artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, y el artículo 2, apartados 1.c), 2 y 3, de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción que le dio la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre.

La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo deducido por la Generalidad de Cataluña contra el acuerdo del Pleno de la Diputación de Barcelona, fechado el 10 de marzo de 1989, por el que se aprobaron las normas reguladoras del Plan de Cooperación y Asistencia Local de 1989, así como la subsecuente convocatoria del mismo. En su escrito de demanda, la Generalidad adujo que dicho acuerdo infringía diversos preceptos de las Leyes del Parlamento catalán 5/1987 y 23/1987, en virtud de las cuales las inversiones efectuadas por las Diputaciones Provinciales con destino a obras y servicios de competencia municipal deben canalizarse exclusivamente a través del Plan Unico de Obras y Servicios, cuya elaboración y aprobación corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Concluido el procedimiento, la Sección acordó oír al Ministerio Fiscal y a las partes acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la posible contradicción de los anteriormente aludidos preceptos con lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución y en el artículo 36.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de diciembre, reguladora de las Bases de Régimen Local. La Generalidad de Cataluña consideró que no debía promoverse la cuestión; en cambio, el Fiscal estimó procedente su planteamiento, que, además, habría de extenderse a otros preceptos anexos a los propuestos por la Sala. Por su parte, la representación de la Diputación de Barcelona se inclinó por esta última opción, pero sólo subsidiariamente para el supuesto de que el órgano judicial no entendiese que podía dejar de aplicar la normativa autonómica en virtud de la cláusula de prevalencia.

En el Auto de planteamiento, el órgano proponente comienza por referirse al juicio de relevancia, señalando que es manifiesta la incidencia de las normas cuestionadas en la elucidación del caso, toda vez que el Acuerdo impugnado en el proceso contraviene claramente el contenido de los mencionados preceptos de las Leyes autonómicas, al imponer éstos que los recursos financieros destinados por las Diputaciones Provinciales a los fines de cooperación económica en materia de obras y servicios de competencia municipal se hagan efectivos mediante el Plan Unico de Obras y Servicios.

Dicho esto, y reconocida por la propia Sala la imposibilidad de que en casos como el presente pudiera ella misma acordar la inaplicación de las normas autonómicas con base en la cláusula de prevalencia (art. 149.3 CE), prosigue el Auto precisando que, en puridad, no se discute la competencia de la Generalidad

para elaborar el Plan Unico, sino únicamente el alcance exacto de la misma. En efecto, tal competencia se fundamenta en la salvedad que se contiene en el artículo 36.2.a) de la Ley de Bases de Régimen Local; disposición que, una vez reconocida como atribución mínima de las Diputaciones la aprobación de un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, añade que las Comunidades Autónomas aseguran en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales, «sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos». Con ello se hace referencia, según entiende la Generalidad, a la competencia prevista en el artículo 2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, para la elaboración de un Plan Unico de Obras y Servicios; atribución que habría sido ratificada por la Disposición transitoria sexta, 6, del Estatuto de Autonomía de Cataluña al establecer lo siguiente: «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. En relación a las competencias cuyo traspaso esté en curso de ejecución, se continuará su tramitación de acuerdo con los términos establecidos por el correspondiente Decreto de traspaso. Tanto en uno como en otro caso, las transferencias realizadas se adaptarán, si fuera preciso, a los términos del presente Estatuto».

Pues bien, a juicio del Tribunal proponente, el Plan Unico de Obras y Servicios, cuya elaboración a la Generalidad corresponde, en modo alguno puede concebirse como un mecanismo sustitutorio de los diversos planes provinciales previstos en el artículo 36.2.a) de la Ley de Bases del Régimen Local, que es, precisamente, la tesis que asumen las Leyes autonómicas cuestionadas. Esta interpretación entraña, por tanto, una vulneración del régimen competencial trazado en la citada Ley de Bases, en virtud de la cual la elaboración de los planes constituye una atribución mínima de las Diputaciones Provinciales; sin que, por lo demás, pueda alegarse en contra de esta aseveración lo establecido en el Real Decreto 2115/1978, ya que éste se limitó a disponer el traspaso de competencias que, en la fecha de su publicación, venían atribuidas al Estado, omitiendo toda referencia a las atribuciones de las Diputaciones Provinciales. Es más, el propio tenor literal del artículo 2 de este Decreto, en donde se dispone que la Generalidad confeccionará y aprobará un Plan Unico de Obras y Servicios para su territorio, hace referencia a que esta facultad se establece para la debida coordinación en Cataluña de la actividad de la Administración Civil del Estado, la Generalidad y las Entidades Locales, lo que permite enlazar este precepto con la potestad de coordinación que en esta materia se atribuye a las Comunidades Autónomas en el artículo 36.2.a) de la Ley de Bases de Régimen Local. Y, en fin, concluye el Auto, tampoco la Disposición transitoria sexta, 6, del Estatuto de Cataluña puede amparar la privación de las atribuciones provinciales en esta materia, toda vez que, de una parte, como afirmó la STC 13/1988, tal disposición no es una norma atributiva de competencias, sino ordenadora del procedimiento de traspaso de los servicios inherentes a las competencias asumidas; y, de otro lado, porque la misma establece que las transferencias realizadas han de adaptarse, si fuera preciso, a los términos del Estatuto de Autonomía, lo que excluye toda posibilidad de que subsista un determinado régimen competencial que no se

ajuste a la norma estatutaria y, por consiguiente, al entero bloque de la constitucionalidad.

2. La Sección Cuarta, por providencia de 30 de junio de 1992, acordó admitir la cuestión planteada, que fue registrada con el número 1576/1992; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme dispone el artículo 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren pertinentes; y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. El Presidente del Senado, por escrito registrado el 10 de julio de 1992, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos de artículo 88.1 LOTC. Mediante escrito registrado el 23 de julio de 1992, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento.

4. El Abogado del Estado evacuó el trámite confiado mediante escrito, registrado el 16 de julio de 1992, en el que expuso la argumentación que se resume a continuación:

A) Tras señalar que la cuestión se relaciona con los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 541/1988, 579/1988 y 569/1989, comienza la Abogacía del Estado asumiendo los razonamientos del Auto de planteamiento respecto de la inconstitucionalidad del artículo 2, apartados 1.c), 2 y 3 de la Ley de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, modificada por la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre. En efecto, también a su juicio, dichos preceptos violan el artículo 149.1.18.^a CE al no respetar las normas básicas establecidas en el artículo 36 (apartados 1.a), 1.b) y 2.a) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local); pero, además, entiende que los mismos lesionan los artículos 137, 141 y 142 CE por atentar contra la autonomía financiera —en especial, la autonomía presupuestaria— de las Diputaciones Provinciales catalanas, según ya argumentó en los recursos de inconstitucionalidad números 579/1988 y 568/1989, que fueron precisamente interpuestos por la Abogacía del Estado en representación del Presidente de Gobierno. Por lo demás, la doctrina constitucional entonces invocada para resaltar la sumisión del legislador autonómico a las bases estatales del régimen local ha sido confirmada en resoluciones posteriores, tales como las SSTC 213/1988, 259/1988, 214/1989, 148/1991 y 46/1992. Sin embargo, no entiende que pueda aducirse frente a la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley catalana 13/1988 la doctrina de la STC 76/1992 (fundamento jurídico 4), toda vez que existe una conexión suficiente y justificada entre dicha norma y los ingresos y gastos de la Generalidad, así como sus criterios de coordinación de inversiones públicas, objetivo de política económica instrumentable a través del Presupuesto.

B) Por el contrario, no comparte la apreciación del Auto de planteamiento de que también incurren en inconstitucionalidad los artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley catalana 5/1987. Pues, a su juicio, supuesta la in-

constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 23/1987, modificado por la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, los antes mencionados preceptos pueden ser interpretados —«tal vez de manera un tanto forzada», apostilla el Abogado del Estado— en el sentido de que el Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña no viene a sustituir los planes provinciales, sino que se limita a coordinarlos, respetándose así los términos del artículo 36.2.a) de la Ley de Bases de Régimen Local. A este respecto, apunta el Abogado del Estado que la salvedad del último inciso del artículo 36.2.a) no significa otra cosa más que la admisión por parte del legislador orgánico de que, al lado de una función autonómica de «régimen común» para asegurar la coordinación de los planes provinciales —ejercida de acuerdo con el art. 59 LBRL—, pueden existir regímenes especiales para proceder a su coordinación, siempre y cuando se hayan asumido estatutariamente competencias al respecto. Primacía del Estatuto que, obviamente, también rige en relación con las competencias asumidas «anteriormente» por la Comunidad Autónoma, de tal modo que es necesario que éstas puedan encuadrarse en una norma estatutaria. De hecho, la propia Disposición transitoria sexta, 6, del Estatuto catalán, que no es una norma atributiva de competencia, sino una regla ordenadora de los trasposos (STC 13/1988, fundamento jurídico 3), reconoce esta primacía de las normas competenciales del Estatuto, al afirmar que las transferencias realizadas «se adaptarían, si fuera preciso, a los términos del presente Estatuto».

De otra parte, ha de tomarse en consideración que, si bien el artículo 48.1 del Estatuto de Cataluña atribuye a la Generalidad la tutela financiera sobre los entes locales, ello se hace sobre la base de que ha de respetarse «la autonomía que a los mismo reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el artículo 9.8.º de este Estatuto». Consiguientemente, debe la Generalidad respetar la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.18.^a CE y, por ende, también los productos del ejercicio de esa competencia constitucional, como el artículo 36 de la Ley de Bases de Régimen Local.

En cambio, continúa el Abogado del Estado, el apartado 7 de la Disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía contiene una regla singular en cuya virtud la Generalidad puede recibir transferencias de servicios de las Diputaciones provinciales de acuerdo con la legislación estatal y autonómica, según proceda, de régimen local, siempre que se trate de servicios que «por su propia naturaleza requieran un planeamiento coordinado». Previsión de un régimen de coordinación, mediante planes, que bien podría incluirse en la salvedad del último inciso del artículo 36.2.a) de la Ley de Bases de Régimen Local.

C) Entrando ya en el examen de los preceptos cuestionados de la Ley 5/1987 que, a juicio del Abogado del Estado, pueden ser interpretados conforme al bloque de la constitucionalidad, afirma respecto del artículo 9.1.a) que cabe efectuar una lectura del mismo en cuya virtud el Plan Unico se conciba como un plan de coordinación que, además de contener elementos del régimen general como los que prevé el artículo 59 de la Ley de Bases de Régimen Local, incorpore otros de carácter singular basados en la Disposición transitoria sexta, 7, del Estatuto de Autonomía. De este modo, la referencia a la canalización exclusiva de las inversiones provinciales a través de ese Plan podría interpretarse en el sentido de que el legislador autonómico ha optado por configurar el Plan Unico como un «instrumento ex-

clusivo» de coordinación; y ello tanto en virtud de lo dispuesto en la citada Disposición transitoria, como en la consideración de que son manifiestamente inadecuados cualesquiera otros procedimientos de coordinación —y ha de recordarse que el supuesto de la manifiesta inadecuación se halla expresamente recogido en el artículo 59.1 de la Ley de Bases de Régimen Local.

Una vez admitida la conformidad al bloque de la constitucionalidad del aludido precepto, deja de suscitarse dudas de constitucionalidad el artículo 10.2.c), toda vez que nada puede oponerse al hecho de que un plan autonómico coordinador de planes provinciales prevea, abstractamente, como una de sus posibles fuentes de financiación, las aportaciones de las entidades provinciales destinadas a la materia o tarea pública objeto de coordinación. Pero, insiste el Abogado del Estado, esta afirmación se asienta sobre el presupuesto de la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 2 de la Ley catalana 23/1987, modificado por la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley catalana 13/1988.

En consecuencia, concluye su escrito de alegaciones interesando se dicte Sentencia parcialmente estimatoria de la cuestión, en cuya virtud se declare inconstitucional y nulo el artículo 2, apartados 1.c), 2 y 3 de la Ley de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, modificado por la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley de Cataluña 13/1988, de 31 de diciembre; y, mediante otrosí, solicita la acumulación de la presente cuestión a los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 541/1988, 579/1988 y 568/1989.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 16 de julio de 1992, en el cual se vertió la argumentación que, resumidamente, se expone a continuación:

A) Comienza este escrito sosteniendo la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados con base en la autonomía de las Diputaciones proclamada en el artículo 141 CE, pues ésta es indisponible para el legislador, ya sea el estatal, ya el autonómico, en sus contenidos mínimos, que son, en lo que ahora concierne, los que fija el artículo 36 de la Ley de Bases de Régimen Local. Así se reconoció ya en la STC 32/1981, que versó precisamente sobre una Ley de la Generalidad de Cataluña de transferencia urgente y plena de las Diputaciones a la Generalidad, que fue declarada inconstitucional. En el mismo sentido se manifestó la STC 27/1987, que también declaró inconstitucional una Ley autonómica que había atribuido funciones de las Diputaciones Provinciales a la Comunidad Autónoma.

B) De otra parte, no puede en modo alguno entenderse que la Disposición transitoria sexta del Estatuto catalán, en cuanto dispone que la Generalidad asumirá definitivamente los servicios que ya les hayan sido traspasados —entre los cuales se encuentra la elaboración del Plan Unico de acuerdo con el Real Decreto 2115/1978—, esté estableciendo una excepción al régimen general diseñado en la Ley de Bases de Régimen Local. Y ello por la sencilla razón de que no cabe entender traspasadas a una Comunidad Autónoma competencias de las que ni siquiera puede disponer la Administración del Estado, al ser elementos integrantes del ámbito irreducible de la autonomía provincial. En fin, concluye el escrito de alegaciones, no se cuestiona la competencia autonómica para elaborar el Plan Unico, sino estrictamente el hecho de que éste se conciba, no como un instrumento de coordinación de los diversos planes provinciales, sino de exclusión o absorción de los mismos.

En atención a estas consideraciones, solicita se declare la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados y, mediante otrosí, se acuerde la acumulación de la presente cuestión a los recursos de inconstitucionalidad ya acumulados, números 541 y 579/1988 y 568/1989.

6. El 24 de julio de 1992, el Parlamento de Cataluña, por medio de su Presidente, presentó escrito de alegaciones en el que solicitaba se desestimase en todos sus extremos la cuestión de inconstitucionalidad, argumentando a tal propósito lo que ahora sigue:

A) Este escrito, en primer término, se cuida de enfatizar el dato de que la regulación contenida en la Ley 23/1987 no es en absoluto innovadora respecto a lo previsto en la Ley 5/1987, pues, antes al contrario, no presenta sino un carácter meramente instrumental y complementario. En efecto, la Ley 23/1987, así como la Ley 13/1988, se limitan a concretar el principio ya contenido en el capítulo tercero de la Ley 5/1987 (arts. 9 y 10), según el cual los recursos destinados por las Diputaciones catalanas a financiar inversiones en obras y servicios municipales han de instrumentarse exclusivamente a través de un Plan Unico de Obras y Servicios. A tal objeto, prevé, de una parte, que las Diputaciones aporten una cantidad mínima igual a la media aritmética de los recursos que las misma 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, de otro lado, que, en el supuesto de que presupuestara 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 artículo 36.2.a) de la Ley de Bases de Régimen Local. En primer lugar, porque la Disposición transitoria sexta, número 6, del Estatuto ratificó las competencias asumidas por la Generalidad en la etapa presupuestaria, y, con ello, vino a consolidar las atribuciones que entonces se le reconocieron en relación con el Plan Unico de Obras y Servicios. Concretamente, de acuerdo con el artículo 2.2 del Real 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, a las que el Real Decreto 688/1978 había encomendado la confección de planes provinciales. Y, con base en el artículo 2.3 del Real Decreto 2115/1978, la Generalidad también asumió las funciones que sobre dichos planes provinciales correspondían a las Comisiones Provinciales de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, consistentes en el control de su ejecución respecto de la aplicación de las subvenciones estatales. Como consecuencia de todo ello, el mencionado Decreto también previó 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, número 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 artículo 2.2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de junio, de confeccionar y aprobar un Plan Unico 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 artículo 36.2 a) LRBRL, 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 artículo 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 se sostiene en el Auto de planteamiento. Ni tan siquiera permite admitir la tesis de que dicho régimen especial supone una coordinación *sui generis*, dado que 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 artículo 59 de la Ley de Bases y de la jurisprudencia constitucional establecida en la STC 27/1987; de tal suerte que, si se admitiera que a la Generalidad sólo atañen facultades de coordinación, las Diputaciones habrían de mantener la facultad de elaborar y aprobar sus propios planes, lo que no acontece en el caso ahora enjuiciado.

B) Una vez determinada la legitimidad constitucional de la unificación de los cuatro planes provinciales en el Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña, con el subsiguiente desapoderamiento de las Diputaciones catalanas de la facultad de elaborar y aprobar los suyos propios, no se acierta a ver cómo los preceptos cuestionados contrarían lo dispuesto por el bloque de la constitucionalidad. Específicamente, no cabe apreciar que los mismos entrañen lesión alguna de la autonomía presupuestaria, 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 artículo 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 25 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 Unico podría quedar sin efecto, al permitirse que las Diputaciones dejaran de consignar recursos para evitar su inclusión en el plan.

7. El Gobierno de la Generalidad de Cataluña, por su parte, evacuó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 24 de julio de 1992, solicitando se desestimase íntegramente la cuestión de inconstitucionalidad con base en las siguientes consideraciones:

A) A fin de delimitar adecuadamente el alcance de la competencia de la Generalidad sobre el Plan de Obras y Servicios Municipales, comienza este escrito recordando que, en su origen, los planes provinciales no eran otra cosa que planes estatales. Así, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos se hallaba integrada por representantes de la Administración estatal, encargándose, entre otras tareas, de informar los planes provinciales que se aprobaban por el Ministerio de Gobernación. Competencia estatal para la aprobación del plan que se mantendría en el Decreto 1087/1976, de 23 de abril, en donde por vez primera se regula el sistema de planes de obras y servicios con el calificativo de «provinciales». Igualmente, también correspondía al Ministerio de la Gobernación la función inspectora (art. 11 del Decreto 446/1977, de 11 de marzo). Especialmente relevante a este respecto es el Decreto 1467/1977, de 17 de junio, por el que se regula la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales y las Comisiones Provinciales de ella dependientes, toda vez que reconocía la competencia estatal de aprobar las normas a las que debían sujetarse las Diputaciones Provinciales para la elaboración del Plan. En definitiva, se residenciaban en sede estatal la potestad normativa, la facultad de aprobar los planes, así como la inspección de los mismos; de tal modo que su designación de «planes provinciales» no obedecía sino al ámbito territorial sobre el cual se elaboraban, pues, en puridad, se trataba de planes estatales.

En este contexto se produjo el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña mediante el Real Decreto-ley 41/1977, que no era una norma meramente constitutiva, sino que esbozaba las materias en las que la Generalidad, desde el mismo momento de su restauración, recibía atribuciones concretas, las cuales, ne-

cesariamente, debían entrañar una disminución de las que hasta entonces habían venido disfrutando las Diputaciones. Así, en su artículo 6.b) se atribuía a la Generalidad, «dentro del vigente régimen jurídico general y local», la facultad de «integrar las actuaciones de las Diputaciones de Barcelona, Girona, Lérida y Tarragona, en cuanto afecte al interés general de Cataluña, y coordinar sus funciones en el ámbito de la Generalidad, manteniendo dichas Diputaciones su personalidad jurídica». Acto seguido, se aprobó el Decreto 688/1978, en el que por primera vez se reconoció que la aprobación de los planes correspondería a las Diputaciones, en colaboración con los Ayuntamientos y demás entes locales, si bien al Estado atañía dictar las normas que necesariamente debían seguirse para la elaboración de los reiterados planes. Pero lo que resulta determinante —señala el representante de la Generalidad— es que ya este Decreto introducía la peculiaridad catalana, pues su Disposición final primera preveía que el Ministerio del Interior estableciese las disposiciones necesarias a fin de adaptar su normativa a lo dispuesto en la entonces vigente Ley de Presupuesto; siendo así que la Ley 1/1978, por la que se aprobaron los Presupuestos del Estado para 1978, incluía una partida destinada a las Diputaciones y, por lo que se refería a Cataluña, a la Generalidad provisional. Consiguientemente, precisa el escrito de alegaciones, en el momento en que las Diputaciones reciben la competencia para aprobar los planes provinciales, resultaba evidente que la voluntad del legislador apuntaba a establecer un peculiar sistema de planeamiento de obras y servicios en el ámbito territorial de Cataluña. En suma, la competencia para aprobar los planes provinciales fue delegada a las Diputaciones Provinciales, a excepción de las catalanas. Y así viene a corroborarlo el artículo 2 del Real Decreto 2705/1978, en cuya virtud el plazo de tres meses a que hacía referencia el Real Decreto 688/1978 —que se concedió a las Diputaciones para aprobar por vez primera los planes— se computaría a partir del 7 de septiembre de dicho año, esto es, la fecha en que entró en vigor el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, de transferencia de competencias en materia de interior, turismo, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y transporte.

Pues bien, prosigue la Abogada de la Generalidad, aun cuando pese a todo lo dicho aún se sostuviese que el Estado traspasó a todas las Diputaciones la competencia para aprobar los planes provinciales, nada obsta a que mediante el Real Decreto 2115/1978 se procediera al rescate de esa competencia y se otorgase a la Generalidad, dado que, en esa situación preconstitucional, ni las Corporaciones Locales tenían autonomía, ni sus atribuciones eran indisponibles, sino que, antes al contrario, el Estado podía otorgarlas o recuperarlas. Es justamente en relación con este contexto como debe ser interpretado el alcance del su artículo 2, cuyo tenor literal reza así:

«Artículo 2. Para la debida coordinación en Cataluña de la actividad de la Administración Civil del Estado, la Generalidad y las Entidades Locales, se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. Todas las funciones de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales que lleve a cabo en relación con las de Cataluña se efectuarán a través de la Generalidad.

2. La Generalidad de Cataluña confeccionará y aprobará un Plan Unico de Obras y Servicios para su territorio. La ejecución del Plan corresponderá a la Generalidad de Cataluña, quien podrá encomendarla a las

correspondientes entidades locales previa solicitud de las mismas y justificación de tener capacidad de gestión y medios económicos para ello.

La aportación de la Administración del Estado a la realización de dicho Plan se librará a la Generalidad de Cataluña, a quien corresponderá su distribución conforme al Plan.

3. Se transfieren a la Generalidad las funciones que en relación con el número anterior corresponden a las Corporaciones Locales de Barcelona, Girona, Lérida y Tarragona.»

Así pues, merced a esta disposición, el Estado traspasó a la Generalidad la totalidad de potestades y funciones en esta materia, esto es, no solamente la facultad de aprobar el plan de obras y servicios, sino también la de redactar y aprobar las normas a las que debía sujetarse dicho plan. En definitiva, las Diputaciones nunca recibieron las competencias para aprobar un plan provincial, razón por la cual los fondos de los Presupuestos Generales del Estado destinados a obras y servicios municipales fueron transferidos íntegramente a la Generalidad, sin que en Cataluña recibieran las Diputaciones ninguna partida a tal propósito.

B) En segundo término, afirma la representación de la Generalidad que dicho sistema en absoluto se vio modificado con motivo de la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local. En efecto, una vez recogida en su artículo 36.2 b) la figura del Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, se apresura a salvar la peculiaridad vigente en Cataluña al añadir: «Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de 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 artículo 59 de esta Ley.» En consecuencia, con esta disposición venía a admitirse que la facultad coordinadora común a todas las Comunidades Autónomas puede verse ampliada cuando así se prevea en los propios Estatutos o en las normas preautonómicas de transferencia de competencias. Esta lectura del precepto es, además, la que cabe inferir de los debates parlamentarios, cuya relevancia en cuanto instrumento para conocer la voluntad del legislador ya ha sido señalada por el Tribunal Constitucional (STC 76/1983, fundamento jurídico 2). En efecto, la cláusula «sin perjuicio», que no aparecía en la redacción inicial del Proyecto de Ley, fue el producto de una enmienda transaccional presentada en Comisión por el Grupo Parlamentario Socialista, en cuya defensa se reconoció abiertamente que con la misma no se pretendía sino preservar el peculiar régimen nacido de la legislación preestatutaria y que el propio Estatuto había venido a ratificar. Régimen peculiar en cuya virtud, excediendo netamente a una mera competencia de coordinación en los términos en que ha sido definida por la jurisprudencia constitucional —y, señaladamente, en el fundamento jurídico 20.e) de la STC 214/1989—, se reconoce a la Generalidad la capacidad de elaboración, decisión y ejecución de los planes.

Y, a mayor abundamiento, debe recordarse —argumenta la Abogada de la Generalidad— que el artículo 36 de la Ley de Bases de Régimen Local no establece un listado de competencias básicas y de aplicación uniforme a todas las Diputaciones, sino que, interpretado a la luz de los criterios fijados en el artículo 2 de la reiterada Ley se limita a fijar un elenco de materias de interés local en las que la legislación sectorial ha de reconocer algún tipo de competencias.

C) Entrando ya en otro orden de cuestiones, continúa el escrito de alegaciones negando que dicho régimen específico lesione la garantía institucional de la autonomía local. Pues, como ya se afirmara en la STC 32/1981 (fundamento jurídico 3), el legislador —ora el estatal, ora el autonómico— puede incidir en tal ámbito, siempre y cuando la institución resulte «reconoscible» según la «imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar». Y, ciertamente, al abordar los antecedentes históricos se constató que los planes provinciales no eran inicialmente sino planes estatales de circunscripción provincial, mientras que, cuando por vez primera se estableció que fueran las Diputaciones las que aprobasen los planes —Real Decreto 688/1978—, en ese mismo año fue la Generalidad quien, de acuerdo con el Decreto 2705/1978, aprobó los planes provinciales. Así, pues, en la imagen que sobre las Diputaciones tenía la conciencia social no podía verse como competencia de las mismas la aprobación de los planes, ya que siempre había sido una actividad residenciada en sede estatal. Por lo demás, subraya la representación de la Generalidad que esa misma STC 32/1981 se salvaba expresamente la competencia de aquella para elaborar el Plan Unico de Obras y Servicios.

Aduce, de otra parte, que no es de recibo entender que al Estado corresponde la definición de la garantía institucional básica de las Diputaciones Provinciales, pues, de esto aceptarse, es claro que se desnaturalizaría la propia finalidad de esta garantía, al pasar a depender la misma de la *voluntas legis*, no de la Constitución. La garantía, en suma, opera también, naturalmente, frente al legislador estatal, de modo que ésta ha de distinguirse de la competencia para regular las bases del régimen local. Sentado lo anterior, continúa el escrito de alegaciones señalando que la legislación catalana respeta la autonomía presupuestaria de las Diputaciones, habida cuenta de que no se atiene al límite establecido por la STC 27/1987, según el cual no se puede «privar a las Diputaciones Provinciales de la potestad de elaborar y aprobar sus presupuestos bajo su exclusiva responsabilidad». Pues cosa bien distinta a que se le sustraiga esta competencia es que pueda haber limitaciones a su capacidad de presupuestación. De hecho, en el fundamento jurídico 12 de la STC 150/1990, el Tribunal ya ha indicado que los artículos 140 y 142 de la Constitución «no prescriben, con alcance general, que los ingresos que perciban las entidades locales en concepto de participación de los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas hayan de quedar a la entera y libre disponibilidad de aquellas Corporaciones». Por tanto, el principio de autonomía local no debe entenderse como una libertad absoluta para la disposición del gasto o para la elaboración de sus presupuestos, sino que los entes locales pueden ver condicionadas sus facultades dispositivas por elementos exógenos. En este contexto, resulta evidente que en nada menoscaba dicha autonomía la exigencia de que las cantidades que las Diputaciones destinen a financiar obras y servicios municipales deban canalizarse necesariamente a través del Plan Unico de Obras y Servicios.

Pero es que, de otra parte, no puede dejarse de resaltar que las Diputaciones no carecen enteramente de competencias en relación con el Plan Unico, dado que el artículo 7 de la propia Ley 23/1987 permite a las Diputaciones participar en su elaboración a través de la Comisión de Cooperación Local, que es precisamente el órgano encargado de formular anualmente el proyecto del Plan. Y, en fin, si a todo lo expuesto se añade

que la configuración de la Diputación Provincial en la Constitución no es uniforme, lo que también justificaría la opción elegida por el legislador catalán, se hace evidente que las normas cuestionadas se ajustan a la Constitución.

8. Con fecha 31 de julio de 1992, se registró escrito de la Diputación Provincial de Barcelona en cuya virtud solicitaba se le tuviera por personada en el proceso y se le diera traslado de las actuaciones a fin de formular alegaciones en el plazo de quince días. Mediante providencia de 7 de agosto de 1992, la Sección de Vacaciones acordó dar traslado del anterior escrito a las partes personadas en el proceso al objeto de que, en el plazo común de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente acerca de lo solicitado por la Diputación Provincial de Barcelona. Una vez efectuadas las alegaciones pertinentes, el 14 de octubre de 1992 recayó Auto en el que se acordó no acceder a la personación de la Diputación de Barcelona.

9. Por providencia de 23 de septiembre de 1992, la Sección Cuarta acordó oír a las representaciones procesales del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña para que, en el plazo de diez días, expusieran lo que estimasen procedente acerca de la acumulación —pedida por el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado en sus escritos de alegaciones— de la presente cuestión número 1576/1992 con los recursos de inconstitucionalidad números 541/1988, 579/1988 y 568/1989; asimismo se acordó dar audiencia a don Luis Fernández Fernández-Madrid, Comisionado de los Senadores que promovieron el primero de los recursos mencionados.

10. El 26 de octubre de 1992 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección, de 14 de septiembre de 1992, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad acerca de la posible infracción de lo dispuesto en los artículos 149.1.18.^a de la Constitución, 36.1, apartados a) y b), y 36.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por parte de los artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, y del artículo 2, apartados 1.c), 2 y 3, de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción que le dio la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la ley 13/1988, de 31 de diciembre.

La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Diputación de Barcelona contra el Decreto de la Generalidad de Cataluña 9/1991, de 22 de enero, por el que se aprobaron las normas reguladoras del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña, año 1991, y sus bases de ejecución, así como contra el Acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, de 8 de abril de 1991, que desestima el recurso de reposición deducido contra aquel Decreto.

Mediante providencia de 15 de junio de 1991, la Sección acordó oír al Ministerio Fiscal y a las partes acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la posible contradicción de los preceptos antes mencionados con lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a CE y en el artículo 36.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de

Régimen Local. La Diputación Provincial de Barcelona consideró pertinente el planteamiento de la cuestión no sólo en relación con los preceptos propuestos por la Sala, sino también respecto de sus conexos, pero sólo en el caso de que aquélla no entendiese aplicable la cláusula de prevalencia. También se mostró partidario del planteamiento el Fiscal, en tanto que el Letrado de la Generalidad sostuvo improcedencia de la cuestión.

En el Auto de planteamiento de la cuestión, el Tribunal proponente reitera la argumentación ya vertida en la cuestión de inconstitucionalidad número 1576/1992, a la que se hizo referencia en el Antecedente 1 de la presente Sentencia.

11. La Sección Tercera, por providencia de 11 de noviembre de 1992, acordó admitir a trámite la cuestión planteada, turnada con el número 2567/1992; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes; oír a las partes mencionadas y al Comisionado don Luis Fernández Fernández-Madrid para que, en el mismo plazo, expusieran lo que estimasen pertinente acerca de la acumulación de la presente cuestión con la número 1576/1992, y ambas con los recursos de inconstitucionalidad, ya acumulados, números 541/1988, 579/1988 y 568/1989, y con el conflicto de competencia número 2480/1990; y, por último, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

12. El 24 de noviembre de 1992, se registró en el Tribunal escrito del Fiscal General del Estado en el que, tras dar por reproducido lo que se informó respecto de la cuestión de inconstitucionalidad 1576/1992, estimó procedente la acumulación de todos los procesos mencionados en la providencia de 11 de noviembre de 1992.

13. El Presidente del Senado, por escrito registrado el 26 de noviembre de 1992, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Mediante escrito registrado el 30 de noviembre, el Presidente del Congreso comunicó el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento.

14. El Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 2 de diciembre de 1992, en el que reitera la argumentación ofrecida en igual trámite con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad número 1576/1992, consignada en el Antecedente número 4 de esta Sentencia. No obstante, en relación con la doctrina constitucional entonces invocada para resaltar la sumisión del legislador autonómico a las bases estatales de régimen local, añade que también puede ser de interés la doctrina de la STC 151/1992, en cuanto razona con carácter general que es inconstitucional una ley autonómica que contradice lo dispuesto «en la paralela ley básica estatal» dictada legítimamente.

En otrosí de su escrito de alegaciones solicita se acuerde la acumulación de la presente cuestión y la número 1576/1992 a los recursos números 541/1988, 579/1988 y 568/1989, ya acumulados. Por el contrario,

se opone a la acumulación del conflicto positivo de competencia número 2480/1990, ya que éste carece de la conexión exigida por el artículo 83 LOTC para justificar la acumulación, la cual podría desdibujar el problema planteado en los tres recursos y las dos cuestiones.

15. Con fecha 4 de diciembre de 1992 se registró el escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña en el que se reproducía idéntica argumentación que la vertida respecto de la cuestión de inconstitucionalidad número 1576/1992, a la que hicimos referencia en el Antecedente número 6 de esta Sentencia. En otrosí, solicita la acumulación de la presente cuestión a todos los procesos mencionados en la providencia de 11 de noviembre de 1992.

16. La Abogada de la Generalidad formuló sus alegaciones por escrito que se registró el 4 de diciembre de 1992. En el mismo, además de reproducir los razonamientos en que fundamentó la constitucionalidad de las normas debatidas respecto de la cuestión de inconstitucionalidad número 1576/1992, añade nuevas consideraciones con las que pretende subrayar que dicha normativa en absoluto vulnera la autonomía presupuestaria de las Diputaciones Provinciales catalanas.

A tal propósito señala que, históricamente, la financiación de los planes de obras y servicios ha respondido siempre a un sistema de corresponsabilidad, puesto que, junto al Estado, también participaban en aquélla las Diputaciones y Municipios. Así, el artículo 257.6 del Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Régimen Local, establecía que las Diputaciones debían invertir en los planes la cantidad que señalase el Ministerio de la Gobernación, mientras que la base 47 de la Ley 41/1975, de Bases de Régimen Local, disponía que el plan se financiaría con fondos estatales, con las aportaciones de los Municipios, así como con las asignaciones fijadas por la Diputación. También el Real Decreto 688/1978 previó que en su financiación, además del Estado, contribuyesen «los Ayuntamientos y demás entes locales» (art. 2), precisando, incluso, en su artículo 6, que la participación de las Corporaciones Locales sería «como mínimo la mitad de la suma de la subvención del Estado y del crédito concedido a dichas Corporaciones por el Banco de Crédito Local de España».

Ya en la etapa postconstitucional, el Real Decreto 1673/1981, por el que se aprobó el nuevo régimen de planes provinciales de obras y servicios, mantuvo tal carácter obligatorio, disponiendo a tal respecto su artículo 2.2: «Las aportaciones de las Diputaciones y Ayuntamientos para la financiación de los proyectos de obras y servicios incluidos en el Plan alcanzarán, al menos, una cuantía igual al 125 por 100 de la subvención del Estado y de sus Organismos autónomos». Y, en fin, el Real Decreto 561/1990, de 4 de mayo, sobre medidas provisionales del régimen de financiación de la cooperación económica local del Estado, en relación con las Diputaciones, hace referencia en su artículo 1.1 a la posibilidad de «obtener la reducción de sus aportaciones obligatorias a la financiación de los Planes Provinciales de Cooperación a las obras y servicios de competencia municipal...».

Por tanto, prosigue la Abogada de la Generalidad, de esta normativa cabe inferir sin ningún género de dudas que, respecto de las Diputaciones de «régimen general», es el Estado quien fija las aportaciones obligatorias que deben efectuar a los planes de obras y servicios. Ahora bien, en el caso de Cataluña, habida cuenta de que es la Generalidad la titular de la competencia

normativa sobre la materia, a ella corresponde también la aprobación de las normas reguladoras de la financiación del Plan Unico. Así, pues, todas las Diputaciones están obligadas a participar en la financiación de los planes, pero, mientras que para la de «régimen general» las aportaciones son determinadas por el Estado, cuando de las catalanas se trata es la Generalidad la competente para proceder a su fijación. No debe, en efecto, olvidarse que, cuando le fue transferida la competencia íntegra en relación con el Plan Unico, se determinó que la aportación del Estado a la realización del plan se libraría a la Generalidad; de tal modo que el sistema de financiación vigente (Estado, Diputaciones y Municipios) mantuvo su carácter tripartito, si bien la Generalidad se subrogó en la posición del Estado. En este contexto, la Generalidad optó inicialmente por no introducir un modelo propio y peculiar de financiación, sino aplicar el que operaba en el resto de España, al que explícitamente se remitían los diversos Decretos de convocatoria del Plan Unico. No quiere decirse que, con este modo de proceder, la Generalidad no regulase la materia y que, ante ese vacío, entrase en juego la cláusula del artículo 149.3 CE, sino que elegía seguir el modelo estatal, lo cual no deja de ser una opción legislativa perfectamente constitucional. En consecuencia, durante este período, las obligaciones financieras de las Diputaciones catalanas respecto del Plan Unico eran idénticas a las que pesaban sobre el resto de las Diputaciones en relación con los planes provinciales de obras y servicios, en cuanto que su cálculo se determinaba aplicando un porcentaje previamente determinado por el Estado sobre la aportación que el propio Estado hacía a cargo de sus presupuestos.

Sin embargo, la Diputación de Barcelona fue paulatinamente disminuyendo las aportaciones que legalmente les correspondían, mientras que, paralelamente, fue destinando los fondos que dejaba de aportar al Plan Unico a su propio plan, llamado entonces «Plan de Acción Municipal». De ahí que se aprobase un propio sistema de financiar el Plan Unico en la Ley 23/1987, cuyo artículo 2.2 dice así: «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». Así, pues, se diseñó un sistema que no se basaba sobre un porcentaje fijo y previamente determinado, sino que dependía de la variación —tanto positiva, como negativa— que experimentasen los recursos ordinarios de las Diputaciones.

De otra parte, apunta la representación de la Generalidad que, desde la convocatoria del Plan Unico para el año 1988 (Decreto 23/1988, de 29 de enero, modificado por el Decreto 310/1988, de 11 de octubre), el mismo se instrumenta a través de un programa general y de programas específicos de ámbito provincial, determinándose por acuerdo entre la Generalidad y las Diputaciones la parte de los recursos provinciales que han de destinarse al programa general (art. 2.1), en tanto que el resto se aplica a los programas específicos, respecto de los cuales las Diputaciones elaboran «las correspondientes propuestas, así como los criterios de selección y distribución» (art. 2.2). Y ha sido, precisamente, este sistema de fijación «por acuerdo» de la parte que debe destinarse al programa general el que fue refrendado por la cuestionada Disposición adicional vi-

gésimo primera, 2, de la Ley 13/1988, que añade al artículo 2.2 de la Ley 23/1987, el siguiente párrafo: «Por acuerdo entre la Generalidad y las Diputaciones Provinciales se puede determinar la parte de los Recursos Provinciales que se han de aplicar al programa general del Plan Unico de Obras y Servicios y la parte destinada a financiar programas específicos de ámbito provincial a que se refiere el artículo 1.3».

En definitiva, lo anteriormente expuesto no viene sino a ratificar que la autonomía presupuestaria de las Diputaciones no resulta en absoluto afectada, interesando, por tanto, la representación de la Generalidad que se desestime íntegramente la cuestión planteada. Mediante otrosí solicita la acumulación de todos los procesos citados en la providencia de 11 de noviembre de 1992.

17. Por Auto de 9 de marzo de 1993, el Pleno del Tribunal acordó, de una parte, acumular la cuestión de inconstitucionalidad registrada con el número 2567/1992 a la registrada con el número 1576/1992; y, de otro lado, decidió denegar la acumulación de dichas cuestiones de inconstitucionalidad y del conflicto positivo de competencia 2480/1990 a los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 541/1988, 579/1988 y 568/1989.

18. El 5 de mayo de 1993, se registró en este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección de 29 de marzo, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad acerca de la posible infracción de lo dispuesto en los artículos 149.1.18.^a de la Constitución, 36.1, apartados *a*) y *b*), y 36.2 *a*) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, por parte de los artículos 9.1 *a*) y 10.2 *c*) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, y del artículo 2, apartados 1 *c*), 2 y 3, de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción que le dio la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre.

La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Diputación de Barcelona contra el Decreto de la Generalidad de Cataluña 168/1991, de 30 de julio, por el que se aprobaron las normas reguladoras del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña, años 1992-1995, y sus bases de ejecución, así como contra el Acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, de fecha 28 de octubre de 1991, que desestimó el recurso de reposición deducido contra aquel Decreto.

Por providencia de 7 de diciembre de 1992, la Sección acordó oír al Ministerio Fiscal y a las partes acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la posible contradicción de los preceptos anteriormente citados con lo establecido en el artículo 149.1.18.^a CE y 36.2 *a*) de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local. En tanto que la Generalidad estimó que no debía promoverse la cuestión, el Fiscal y la representación del ente local consideraron procedente su planteamiento respecto de los artículos propuestos por la Sala y sus conexos, si bien la Diputación sólo para el caso de que el órgano judicial no entendiese aplicable la cláusula de prevalencia.

En el Auto de planteamiento de la cuestión, el Tribunal proponente reitera los razonamientos que ya pusiera de manifiesto en relación con la cuestión de in-

constitucionalidad número 1576/1992, y que quedaron recogidos en el Antecedente número 1 de esta Sentencia.

19. La Sección Tercera, por providencia de 25 de mayo de 1993, acordó admitir a trámite la cuestión, registrada bajo el número 1404/1993; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que considerasen pertinentes; y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

20. El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el 18 de junio de 1993, en el cual, tras dar por reproducido el escrito de alegaciones presentado respecto de la cuestión de inconstitucionalidad 1576/1992, solicitó su acumulación y, en su caso, la de ambas cuestiones a los recursos de inconstitucionalidad números 541/1988, 579/1988 y 568/1989, ya acumulados.

21. El Abogado del Estado evacuó el trámite por escrito registrado el 25 de junio de 1993, donde se reitera la argumentación ofrecida con motivo de la cuestión de inconstitucionalidad número 1576/1992. Mediante otrosí, interesó la acumulación de la presente cuestión a las ya acumuladas números 1576/1992 y 2567/1992.

22. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 25 de junio de 1993, comunicó el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento.

23. El escrito de alegaciones del Gobierno de la Generalidad de Cataluña se registró en este Tribunal el 30 de junio de 1993. Tras solicitar que se dieran por reproducidas las alegaciones presentadas en la cuestión número 2567/1992, interesó, mediante otrosí, la acumulación de la presente a las números 1576/1992 y 2567/1992, ya acumuladas.

24. El Parlamento de Cataluña, por su parte, evacuó el trámite conferido por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 6 de julio de 1993, en el cual se reiteran las alegaciones ya vertidas respecto de las cuestiones 1576 y 2567/1992.

25. Mediante Auto de 13 de julio de 1993, el Pleno acordó la acumulación de la cuestión número 1404/1993 a las ya acumuladas registradas con los números 1576/1992 y 2567/1992.

26. El 5 de agosto de 1993 fue registrado en este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección de 27 de abril de 1993, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad acerca de la posible infracción de lo dispuesto en los artículos 149.1.18.ª CE, 36.1, apartados a) y b), y 36.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril,

reguladora de las Bases del Régimen Local, por parte de los artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, y del artículo 2, apartados 1.c), 2 y 3, de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción que le dio la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la ley 13/1988, de 31 de diciembre.

La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo número 124/1992 interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el Acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona, de fecha 19 de diciembre de 1991, por el que se aprobaron definitivamente las normas reguladoras del Plan de Cooperación y Asistencia Local de 1992-1993, así como la subsiguiente convocatoria del mismo.

Por providencia de 17 de febrero de 1993, la Sección acordó oír al Ministerio Fiscal y a las partes para que, en término común de diez días, pudieran alegar acerca del planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos anteriormente mencionados. Considerada impertinente su promoción por la Generalidad, el Ministerio Fiscal y la representación de la Diputación estimaron procedente extender su planteamiento a aquellos otros preceptos anexos a los propuestos por la Sala, si bien aquélla sólo subsidiariamente en el supuesto de que el órgano judicial no entendiese aplicable la cláusula de prevalencia.

En el Auto de planteamiento de la cuestión, el Tribunal proponente reproduce idéntica argumentación a la contenida en el Auto que dio origen a la cuestión número 1576/1992, y que fue sintetizada en el Antecedente número 1.

27. Mediante providencia de 21 de septiembre de 1993, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite la cuestión, registrada con el número 2607/1993; dar traslado de las actuaciones recibidas, según establece el artículo 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el plazo común e improrrogable de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; oír a las partes para que, en el mismo plazo, expusieran lo que tuvieran por pertinente en relación con la acumulación de la presente cuestión con las ya acumuladas números 1576/1992, 2567/1992 y 1404/1993; y, por último, publicar la incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

28. En escrito registrado el 7 de octubre de 1993, el Presidente del Congreso de los Diputados da traslado del Acuerdo de la Mesa por el que se comunica que la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones. Asimismo, mediante escrito registrado el 15 de octubre de 1993, el Presidente del Senado traslada el Acuerdo de la Mesa por el que se ruega se tenga por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

29. Por escrito registrado el 18 de octubre de 1993 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, reiteró las alegaciones ya formuladas respecto de la cuestión de inconstitucionalidad número 1576/1992, las cuales aparecen sintetizadas en el Antecedente número 4, solicitando la acumulación de la presente cuestión a las ya acumuladas números 1576/1992, 2567/1992 y 1404/1993.

30. El Parlamento de Cataluña evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado en la misma fecha que el recién reseñado. Una vez reproducida idéntica argumentación con que fundamentó su escrito de alegaciones en relación con la cuestión de inconstitucionalidad número 1576/1992, pone de manifiesto que no se opone a la acumulación de las diversas cuestiones, dada la evidente conexión material existente entre las mismas.

31. El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado se registró el 22 de octubre de 1993, aportando copia del presentado en la cuestión de inconstitucionalidad número 1576/1992, cuyo contenido da por reproducido a los efectos de la presente cuestión. Interesa del Pleno del Tribunal acuerde la acumulación de ambas cuestiones, y, en su caso, a los recursos de inconstitucionalidad números 541/1988, 579/1988 y 568/1989.

32. La Abogada de la Generalidad de Cataluña evacuó el trámite conferido por escrito registrado el 27 de octubre de 1993. Al mismo adjunta, en forma de fotocopia, las alegaciones presentadas en la cuestión número 2567/1992, solicitando a este Tribunal que las tenga por reproducidas en el presente proceso; asimismo, entiende que resulta procedente la acumulación de las diversas cuestiones de inconstitucionalidad.

33. Mediante Auto de 3 de marzo de 1992, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad acerca de los preceptos 9.1.a), 10.2.c) y 10.3 de la Ley 5/1987, de 4 de abril, y los artículos 1.1, 1.4, 2.1.c), 2.2, 2.3. Disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, ambas de la Generalidad de Cataluña, por poder vulnerar los artículos 137, 141 y 147 de la Constitución, y 36.1.a) y b) y 36.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

La cuestión trae causa de sendos recursos contencioso-administrativos, que fueron acumulados, promovidos por la Diputación de Barcelona. El primero de ellos interesaba con carácter principal la nulidad de pleno derecho del Decreto del Departamento de la Gobernación de la Generalidad de Cataluña 23/1988, de 29 de enero, de convocatoria del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña, año 1988, y asimismo la Resolución del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de 28 de abril de 1988, por la que se acordaba desestimar el recurso administrativo interpuesto por la Diputación contra el mencionado Decreto; interesaba, asimismo, la nulidad del Decreto 78/1988, de 28 de marzo, del mismo Departamento de la Generalidad, en cuanto modificaba parcialmente el antedicho Decreto, y la Resolución del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, de 13 de junio de 1988, por la que se acordaba desestimar el recurso administrativo formulado contra este último Decreto. Por su parte, con el segundo recurso contencioso-administrativo impugnaba la Diputación el Decreto del Departamento de la Gobernación de la Generalidad de Cataluña número 310/1988, de 11 de octubre, complementario y de modificación del Decreto 23/1988, de 29 de enero, de convocatoria del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña, año 1988, y contra la Resolución expresa del Consejo Ejecutivo de la Generalidad por la que se acordó desestimar el recurso administrativo previo interpuesto.

Concluido el procedimiento, la Sección acordó oír al Ministerio Fiscal y a las partes acerca de la perti-

nencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad. La parte actora sostuvo que, al vulnerar las Leyes autonómicas el bloque de la constitucionalidad, no era necesario el planteamiento de la cuestión, toda vez que era posible dictar Sentencia sobre el fondo dejando de aplicar las normas legales contrarias a la Constitución, el Estatuto y la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; para que, de plantearse, habría de ampliarse la misma a otros preceptos conexos de las Leyes cuestionadas. A juicio de la Generalidad, tampoco es pertinente el planteamiento de la cuestión, pues los preceptos afectados se han dictado en ejercicio de las competencias ya asumidas en el período preautonómico y que el Estatuto vino posteriormente a ratificar. Por el contrario, el Ministerio Fiscal se mostró favorable al planteamiento de la cuestión.

En el Auto de planteamiento, el órgano proponente comienza rechazando la sugerencia de la Diputación de Barcelona consistente en que dejase de aplicar los preceptos cuestionados al vulnerar lo establecido en el bloque de la constitucionalidad. A su juicio, el hecho de que se traten de disposiciones de rango legal promulgadas con posterioridad a la Constitución le impone necesariamente su planteamiento; máxime cuando tampoco entiende que sea procedente la acomodación de la normativa aplicable a la Constitución por la vía interpretativa prevista en el número 3 del artículo 5 de la LOPJ.

Dicho esto, prosigue la Sala señalando que, para determinar el exacto ámbito competencial de los dos entes en conflicto, es necesario partir de las competencias de las Diputaciones que vienen reguladas en la Ley 7/1985. A este respecto, recuerda que el artículo 1.2 de esta Ley reconoce que la provincia goza de autonomía para la gestión de sus intereses; que el artículo 4.1.c) le atribuye la potestad de programación o planificación; que se contempla como un límite a la coordinación la autonomía de los entes locales (art. 10.1.3); que el artículo 36.2.a) le faculta para aprobar anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal; y que, en fin, el artículo 112 atribuye exclusivamente a la competencia de las Diputaciones la facultad de elaborar y aprobar su presupuesto anual único. Pues bien, los preceptos cuestionados inciden en la autonomía presupuestaria provincial, pues les obligan a canalizar todas las inversiones a efectuar en obras y servicios con cargo a sus presupuestos a través del Plan Unico. E, incluso, llegan a establecer unos mínimos de participación e incrementos anuales, por lo que esta regulación puede ser contraria a los artículos 137, 141 y 147 (*sic*) de la Constitución. Por otro lado, el artículo 1.1 de la Ley 23/1987 priva implícitamente de contenido la facultad de la Diputación, pues obliga a los municipios a instrumentar la cooperación económica para la realización de las obras y servicios de competencia municipal recogidos en la legislación autonómica, preferentemente los de carácter mínimo y obligatorio. Y, finalmente, el órgano judicial entiende que cabe ampliar el objeto de la cuestión a los artículos 10.3 de la Ley 5/1987 y 1.4 de la Ley 23/1987, «por su conexión a los preceptos ya enunciados dada la concreta referencia a las Diputaciones». En suma, las leyes autonómicas conllevan una evidente absorción de las facultades que atribuyen a las Diputaciones la Ley de Bases de Régimen Local, sin que pueda servir para su justificación la cláusula «sin perjuicio» recogida en el artículo 36.2.a) de la antedicha Ley. Pues la misma sólo abre la posibilidad de incluir en el mismo Plan aquellas

otras obras y servicios cuya competencia corresponde a la Generalidad, pero en modo alguno autoriza a entender que sus atribuciones al respecto lleguen hasta el extremo de anular las competencias de las Diputaciones, vaciándolas por entero de contenido.

34. Mediante providencia de 1 de septiembre de 1993, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite la cuestión planteada, que fue registrada con el número 2752/1993; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.2 LOTC al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el plazo común e improrrogable de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; oír a las mismas partes para que, en igual plazo, expusieran lo que considerasen oportuno acerca de la acumulación de la cuestión con las ya acumuladas números 1576/1992, 2567/1992 y 1404/1993, así como con la posteriormente planteada número 2607/1993; y, por último, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

35. Por escrito registrado el 7 de octubre de 1993, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento. El Presidente del Senado, por escrito registrado el 15 de octubre de 1993, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

36. El Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 18 de octubre de 1993. En él, tras reiterar las alegaciones presentadas en relación con los preceptos legales objeto de las anteriores cuestiones planteadas, sostiene la constitucionalidad de aquellas otras disposiciones que son por vez primera debatidas en la presente cuestión. Así, en lo referente al artículo 10.3 de la Ley 5/1987 («En cualquier caso, las aportaciones de las Diputaciones se invertirán en beneficio del respectivo ámbito territorial»), apunta que en modo alguno puede compartirse la apreciación del órgano judicial proponente según la cual la norma es inconstitucional «por conexión (...) dada la concreta referencia a las Diputaciones». De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39.1 LOTC, continúa el Abogado del Estado, resulta evidente que de la inconstitucionalidad del artículo 2, apartados 1.c), 2 y 3, de la Ley 23/1987 no dimana la inconstitucionalidad del artículo 10.3 de otra Ley distinta, la Ley 5/1987. Ni siquiera suponiendo la inconstitucionalidad de los artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley 5/1987 cabría entender inconstitucional el citado artículo, toda vez que las aportaciones de las Diputaciones al Plan Unico podrían ser voluntarias, y eso sería perfectamente conciliable con que el legislador catalán garantizase su inversión en beneficio de la provincia correspondiente.

En lo que atañe al artículo 1.1 de la Ley 23/1987, considera el Abogado del Estado que el precepto se limita a definir en términos generales la función del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña de manera perfectamente compatible con los artículos 36 y 59 de la Ley de Bases de Régimen Local y con los artículos 137, 141 y 142 CE. Tampoco cabe apreciar inconstitucionalidad alguna en el artículo 1.4 de la Ley 23/1987 por las mismas razones aludidas en relación con el artículo

10.3 de la Ley 5/1987, ya que aquél es un innecesario recordatorio de lo dispuesto en el último precepto mencionado.

Por el contrario, estima que la Disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987 debe ser declarada inconstitucional al extenderse a ella necesariamente la inconstitucionalidad del artículo 2 de la misma Ley. Entiende, por tanto, que la norma vulnera el artículo 149.1.18.^a CE, al no respetar las normas básicas establecidas en el artículo 36 (apartados 1.a), 1.b) y 2.a) de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local), así como los artículos 137, 141 y 142 CE por atentar contra la autonomía financiera —especialmente presupuestaria— de las Diputaciones Provinciales catalanas. Por último, considera que la Disposición transitoria tercera de la Ley 23/1987 es inocua desde el punto de vista constitucional, al limitarse a establecer en favor de las entidades municipales una abstracta garantía respecto a la financiación por parte del Plan Unico de determinadas obras y servicios municipales. No parece, pues, que esta disposición lesione ninguna base del régimen local, ni precepto constitucional alguno que ampare la autonomía provincial.

En atención a lo expuesto, interesa se declare la inconstitucionalidad del artículo 2, apartados 1.c), 2 y 3 —estos dos últimos modificados por la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988—, y de la Disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre. Y, mediante otrosí, solicita la acumulación de la presente cuestión, junto con la número 2607/1993, a las ya acumuladas números 1576/1992, 2567/1992 y 1404/1993.

37. El escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña se registró el 21 de octubre de 1993. En el mismo solicitaba se desestimase íntegramente la cuestión planteada, dando por reproducidas las consideraciones ya expuestas en relación con las anteriores cuestiones. Pues, si bien es cierto que ésta es la primera vez que se dudaba de la constitucionalidad de los artículos 1.1 y 1.4, así como de las Disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 23/1987, no es menos verdad que, con su impugnación, no viene sino a insistirse en el fundamento último de las cuestiones ya acumuladas, a saber, que es el principio unificador del Plan el que se considera contrario al orden constitucional. Mediante otrosí, solicita la acumulación de la presente cuestión a las números 1576/1992, 2567/1992, 1404/1993 y 2607/1993.

38. El 22 de octubre de 1993 se registró en este Tribunal escrito del Fiscal General del Estado en el que, tras dar por reproducido lo que se informó en la cuestión de inconstitucionalidad número 1576/1992, sostuvo que debía considerarse asimismo inconstitucional la Disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987 ahora impugnada. A su juicio, este último precepto vulnera la autonomía financiera provincial, ya que impone a las Diputaciones unas aportaciones económicas que se relacionan con cantidades presupuestadas durante tres ejercicios para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal. Finalmente, por otrosí, interesó la acumulación de la presente cuestión a las ya acumuladas números 1576/1992, 2567/1992 y 1404/1993.

39. El Gobierno de la Generalidad de Cataluña evacuó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 27 de octubre de 1993. Una vez que dio por reproducidas la alegaciones presentadas en la cuestión

de inconstitucionalidad número 2567/1992, apuntó lo que sigue en relación con los preceptos legales cuya constitucionalidad no se había puesto en duda con anterioridad:

A) En primer término, con alcance general, el escrito de alegaciones comienza haciendo hincapié en que el Auto de planteamiento incurre ya en un error desde su propio punto de partida. Afirma éste que, desde el Real Decreto 688/1978, son competentes las Diputaciones para elaborar y aprobar el Plan Provincial de Obras y Servicios, cuando, en realidad, dicha competencia fue delegada por el Estatuto a las Diputaciones Provinciales excepto a las de Cataluña. De igual modo, se asegura que la Ley de Bases de Régimen Local ha mantenido esa atribución en manos de aquéllas, siendo así, sin embargo, que el artículo 36.2 a) recoge la singularidad del sistema catalán.

B) Dicho lo anterior, continúa el escrito de alegaciones desmintiendo la tesis de que el artículo 10.3 de la Ley 5/1987 incurra en ningún vicio de inconstitucionalidad, pues se limita a establecer que «en cualquier caso, las aportaciones de las Diputaciones se invertirán en beneficio del respectivo ámbito territorial». Antes al contrario, lo que tal vez podría suscitar reticencias al respecto sería precisamente una previsión contraria, esto es, que las aportaciones de las Diputaciones pudieran invertirse en beneficio de cualquier provincia catalana.

Por su parte, el defectuoso planteamiento del que parte el órgano judicial se revela inequívocamente en relación con el artículo 1.1 de la Ley 23/1987, al que imputa que entraña un vaciamiento de las competencias provinciales en cuanto establecen que «mediante el PUOSC se instrumentará la cooperación económica para la realización de las obras y servicios de competencia municipal». Pues, en efecto, si en Cataluña las Diputaciones no son competentes para aprobar un plan provincial de obras y servicios, mal puede el Plan Único —según sostiene el órgano judicial— vaciar una competencia que no existe. De otro lado, el artículo 1.4 de la Ley 23/1987 no hace más que reiterar la previsión de que las aportaciones de las Diputaciones se invertirán en beneficio de su respectivo ámbito territorial.

C) Tampoco cabe apreciar en modo alguno —continúa el Gobierno de la Generalidad— la inconstitucionalidad de la Disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987. Este precepto no pretendía sino contribuir a garantizar que las aportaciones de las Diputaciones al Plan Único se acomodasen a la capacidad contributiva de cada una de ellas, tomando a tal efecto en consideración las cantidades que hubiesen destinado a la «cooperación local» en los tres ejercicios anteriores. De esta suerte venía a ajustarse el sistema de financiación al principio de capacidad económica, y no puede reputarse de inconstitucional un sistema que se inspira, precisamente, en un principio constitucional. Finalmente, la Disposición transitoria tercera de la Ley 23/1987 era, con toda claridad, una norma abocada a tener una vigencia limitada, en la medida en que estaba llamada a consumirse en cuanto hubieran finalizado los programas plurianuales a los que hace referencia.

De hecho, dicho precepto ya ha agotado sus efectos y, en consecuencia, no resulta aplicable al caso, por lo que se incumple el requisito contemplado en el artículo 35.1 LOTC. Pero es que, aunque así no fuese, esta norma no puede reputarse en modo alguno inconstitucional, ya que, al disponer que el Plan Único garantizará la financiación de obras y servicios ya com-

prometidos por los planes elaborados por las Diputaciones, no pretendía sino evitar que resultasen perjudicados los municipios afectados.

Concluye el escrito de alegaciones solicitando la desestimación íntegra de la cuestión y, mediante otrosí, su acumulación a las ya acumuladas números 1576/1992, 2567/1992 y 1404/1993, así como con la posteriormente planteada número 2607/1993.

40. Mediante Auto de 1 de diciembre de 1993, el Pleno acordó acumular las cuestiones de inconstitucionalidad números 2607/1993 y 2752/1993 a las ya acumuladas, registradas con los números 1576/1992, 2567/1992 y 1404/1993.

41. Con fecha 8 de febrero de 1995, se registró en este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la citada Sección, de 16 de noviembre de 1994, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad acerca de la posible vulneración de lo dispuesto en los artículos 149.1.18.^a de la Constitución; 36.1, apartados a) y b), y 36.2.a) de la Ley 7/1987, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por parte de los artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, y del artículo 2, apartados 1.c), 2 y 3, de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción que le dio la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre.

La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña frente al acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona por el que se aprobó el presupuesto de dicho Departamento para el año 1993. En su escrito de demanda, la parte actora fundamentó la impugnación en el hecho de que el acuerdo recurrido infringía determinados preceptos de las Leyes del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, y 23/1987, de 23 de diciembre, a tenor de los cuales las inversiones efectuadas por las Diputaciones Provinciales con destino a obras y servicios de competencia municipal deben canalizarse exclusivamente a través del Plan Único de Obras y Servicios, cuya elaboración y aprobación corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Concluido el procedimiento, se acordó oír al Ministerio Fiscal y a las partes acerca del planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto de los artículos 9.a) y 10.2.c) de la Ley 5/1987, de 4 de abril, y del artículo 2, apartados 1.c), 2 y 3, de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción que le dio la disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, por su posible contradicción con los artículos 149.1.18.^a de la Constitución y 36.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Mientras que el Letrado de la Generalidad entendió que no cabía apreciar el menor atisbo de inconstitucionalidad en los preceptos legales cuestionados, tanto la representación de la Diputación Provincial de Barcelona como el Ministerio Fiscal consideraron fundado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, apostillando que debía extenderse a otras disposiciones conexas a las propuestas por la Sala, si bien aquélla estimó que el órgano judicial podía inaplicar la normativa autonómica sin necesidad de plantear la cuestión en virtud del principio de prevalencia.

En el Auto de planteamiento de la cuestión, el órgano judicial reproduce la argumentación ya expuesta en la cuestión de inconstitucionalidad número 1576/1992, a la que se hizo referencia en el antecedente número 1 de la presente Sentencia.

42. La Sección Cuarta, mediante providencia de 1 de marzo de 1995, acordó admitir a trámite la cuestión planteada, que fue registrada bajo el número 399/1995; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme dispone el artículo 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen pertinentes; oír a las partes para que en el mismo plazo expusieran lo que considerasen conveniente acerca de la acumulación de la cuestión con la número 1576/1992 y otras ya acumuladas; y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

43. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 8 de marzo de 1995, comunicó el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento. Mediante escrito registrado el 16 de marzo, el Presidente del Senado interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

44. El 10 de marzo de 1995, tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Parlamento de Cataluña en el que daba por reproducidas las alegaciones formuladas en relación con las anteriores cuestiones de inconstitucionalidad, mostrándose favorable a la acumulación de la presente a las ya acumuladas.

45. El Fiscal General del Estado, por su parte, evacuó el trámite conferido por escrito que fue registrado el 16 de marzo de 1995. En el mismo, tras dar por reproducido el escrito de alegaciones presentado en la cuestión número 1576/1992, interesaba la acumulación de la cuestión número 399/1995 a las anteriores ya acumuladas.

46. Mediante escrito registrado el 22 de marzo de 1995, el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno en la reiterada cuestión número 399/1995, poniendo de manifiesto que, de acuerdo con las instrucciones recibidas, se abstenia de formular alegaciones.

47. El escrito de alegaciones del Gobierno de la Generalidad se registró el 23 de marzo de 1995. Tras solicitar que se dieran por reproducidas las alegaciones presentadas en la cuestión número 2567/1992, las cuales adjunta en forma de fotocopia, se mostró conforme con la acumulación de la presente cuestión a la anterior número 1576/1992 y a las demás ya acumuladas.

48. Por Auto de 9 de mayo de 1995, el Pleno acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad registrada con el número 399/1995 a las ya acumuladas registradas con los números 1576/1992, 2567/1992, 1404/1993, 2607/1993 y 2752/1993.

49. Por providencia de 19 de mayo del corriente, se señaló el día 21 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Al conocer, en sendos procesos administrativos, de pretensiones que enfrentan a la Diputación Provincial de Barcelona y a la Generalidad de Cataluña, en torno al denominado «Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña», las Secciones Cuarta y Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña han planteado seis cuestiones de inconstitucionalidad, acumuladas en este proceso, con relación a preceptos de dos Leyes emanadas del Parlamento de Cataluña, tales la Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, y la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña, y las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el mismo. Respecto de la primera de las citadas Leyes autonómicas se suscita la duda de constitucionalidad en cuanto a sus artículos 9.1 a), 10.2 c) y 10.3, y por lo que atañe a la segunda Ley, se cuestionan los artículos 1.1, 1.4 y 2, en sus apartados 1.c), 2 y 3, así como las Disposiciones transitorias segunda y tercera, por entender las Secciones proponentes que los mencionados preceptos pudieran contradecir los artículos 149.1.18.^a CE y los artículos 36.1, apartados a) y b), y 36.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), y de otra parte, en relación con la autonomía presupuestaria de las Diputaciones Provinciales, los artículos 137, 141 y 142 CE.

En aras de la mayor claridad expositiva resulta pertinente transcribir a continuación los textos legales objeto de la cuestión de inconstitucionalidad que ahora resolvemos.

En relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, se duda de la constitucionalidad de las siguientes disposiciones integrantes de su título III («De las inversiones provinciales en obras y servicios municipales»):

«Artículo 9.1. Las Diputaciones Provinciales ajustarán el ejercicio de sus funciones de coordinación y cooperación económica en las obras y servicios de competencia municipal a las siguientes reglas:

a) Las inversiones que en dicho concepto se efectúan con cargo a los presupuestos de las Diputaciones Provinciales se instrumentarán exclusivamente a través del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña.»

«Artículo 10.2. El Plan se financiará mediante las siguientes aportaciones:

(...)

c) Las de las Diputaciones Provinciales destinadas a inversiones en obras y servicios municipales.»

«Artículo 10.3. En cualquier caso, las aportaciones de las Diputaciones se invertirán en beneficio del respectivo ámbito territorial.»

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley 5/1987, que había encomendando al Parlamento la aprobación de las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan Unico, se dictó la Ley 23/1987, de 23 de diciembre. Respecto de esta Ley 23/1987, las dudas de inconstitucionalidad se proyectan sobre los siguientes preceptos:

«Artículo 1.1. Mediante el Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña se instrumentará la cooperación

económica para la realización de las obras y servicios de competencia municipal a que se refieren los artículos 63 y 64 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, preferentemente los mínimos y obligatorios, en el marco del desarrollo de la nueva organización territorial de Cataluña.»

«Artículo 1.4. En cualquier caso, las aportaciones de las Diputaciones se invertirán en beneficio del respectivo ámbito territorial, de acuerdo con lo establecido por la Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales.»

«Artículo 2.1. El Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña se financiará mediante las siguientes aportaciones:

(...)

c) Las consignadas en los presupuestos de las Diputaciones Provinciales en el concepto de cooperación económica para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal.»

Por su parte, los apartados 2 y 3 del artículo 2 de la Ley 23/1987, en la versión que dio a los mismos la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, de Presupuestos de la Generalidad para 1989, rezan así:

«Artículo 2.2. Las Diputaciones actualizarán periódicamente, en función de la duración del Plan Unico de Obras y Servicios, sus aportaciones, de acuerdo con la *ratio* de variación de sus recursos ordinarios. Para calcular esta *ratio* entre los dos periodos que se consideran 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, de 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 Unico de Obras y Servicios y la parte destinada a financiar programas específicos de ámbito provincial a que se refiere el artículo 1.3.»

«Artículo 2.3. 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 Unico de Obras y Servicios de Cataluña, de acuerdo con lo establecido por el artículo 9.1.a) de la Ley 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales.»

Finalmente, también habrá de analizarse la adecuación al bloque de la constitucionalidad de las siguientes Disposiciones transitorias de la Ley 23/1987.

«2.ª Para la financiación del primer Plan la aportación de las Diputaciones deberá ser, como mínimo, igual a la media aritmética de los recursos que dichas Corporaciones hayan presupuestado en concepto de cooperación económica para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal en los ejercicios de los años 1985, 1986 y 1987.

3.ª El Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña deberá garantizar la financiación de las obras y servicios municipales comprometidos en virtud de planes o programas de cooperación plurianuales elaborados por las Diputaciones Provinciales antes de la entrada

en vigor de la Ley 5/1987, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales. Asimismo, deberá garantizar la financiación de las obras y servicios previstos en el Plan adicional del Plan de Obras y Servicios del año 1987.»

Y, sin perjuicio de que volvámos con más detenimiento sobre las mismas, también parece conveniente, en aras de la aludida claridad expositiva, continuar reseñando, siquiera sucintamente, las tachas de inconstitucionalidad planteadas. Pues bien, los vicios de esta índole que los Autos de planteamiento imputan a las disposiciones transitorias pueden sistematizarse *grosso modo* en dos grupos, los cuales, pese a su aparentemente íntima interrelación, deben ser adecuadamente individualizados. Así, de una parte, se aduce que los preceptos legales cuestionados entrañan una violación del artículo 149.1.18.ª CE, por cuanto contradicen las normas básicas contenidas en los artículos 36.1.a) y b), y 36.2.a) LBRL. Las disposiciones básicas mencionadas se encargan de delimitar el ámbito competencial provincial, estableciendo que son, en todo caso, competencias propias de la Diputación, la «coordinación de los servicios municipales entre sí» y la «asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión». Atribución competencial para cuya instrumentación se prevé acto seguido la facultad de las Diputaciones de aprobar «anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal» (art. 36.2.a) LBRL), así como la capacidad genérica de adoptar «cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios» al objeto de asegurar «el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de éstos» (art. 36.2.b) LBRL). Serían, en suma, las normas básicas definitorias de la competencias mínimas de la Diputación (art. 36.1.a) y b)), y la que contempla el Plan provincial como la principal actividad instrumental incardinada a su ejercicio (art. 36.2.a)), las que habrían sido ignoradas por las Leyes autonómicas, toda vez que, al imponer a las Diputaciones que encaucen sus recursos destinados a obras y servicios municipales a través del Plan Unico, parten del presupuesto de que éste —cuya confección y aprobación a la Generalidad atañe— viene a sustituir a los planes provinciales, privándose así a las Diputaciones catalanas de una atribución mínima cuyo carácter básico —aseguran— es evidente.

Y, de otro lado, también se ha planteado si la normativa cuestionada lesiona la autonomía provincial y, más específicamente, la autonomía presupuestaria, que la Constitución garantiza a las Diputaciones en razón de lo establecido en sus artículos 137, 141 y 142. Vulneración que se habría producido con motivo de la citada obligación de que las Diputaciones canalicen todas las cantidades que destinen a financiar inversiones en obras y servicios municipales a través del Plan Unico, así como por el hecho de que varios preceptos impugnados llegan incluso a fijar unos mínimos de participación e incrementos anuales.

Esbozados así, siquiera en sus más gruesos trazos, los contornos de los interrogantes que las cuestiones acumuladas nos plantean, procede ya precisar la doctrina constitucional conforme a la cual habrán de ser elucidados.

2. Los órganos judiciales proponentes suscitan la duda de constitucionalidad de los transcritos preceptos

legales, con fundamentos en que los mismos vulneran la autonomía de la provincia, constitucionalmente garantizada, singularmente en lo relativo a su vertiente financiera o presupuestaria. Por ello, ha de traerse ahora a colación, para iniciar nuestro análisis, la doctrina de este Tribunal formulada en torno a la garantía institucional de la autonomía provincial, doctrina que viene a constituir, por ello, una adecuada premisa para examinar y dar adecuada respuesta a las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas.

Ya la STC 32/1981, en su fundamento jurídico 3.º, estableció que «Los artículos 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas (art. 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1), sino también, y muy precisamente, "entidad local" (art. 141.1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137). Así o confirma con claridad el artículo 5.4 del Estatuto de Cataluña al afirmar expresamente el carácter de la provincia como entidad local».

Y añadía dicha Sentencia que «no precisa la Constitución cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia, aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión autónoma comporta han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación».

Por su parte, la STC 27/1987, dictada en recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Autónoma de Valencia determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales, venía a reafirmar los términos en que se configura la autonomía provincial en el Texto constitucional, estableciendo a este respecto, en su fundamento jurídico 2.º, que «la Constitución garantiza la autonomía de las provincias para la gestión de sus propios intereses (art. 137), encomendando su gobierno y administración autónoma a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo (art. 141.2). Como este Tribunal ha precisado en repetidas ocasiones (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, y 32/1981, de 28 de julio, fundamentalmente), dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal».

Ahora bien, la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, «sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía «cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.º).

Por otra parte, «la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legis-

lador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como la fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos». «En primer término, la Ley debe especificar y graduar las competencias entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza» (STC 27/1987, fundamento jurídico 2.º).

En consecuencia, el reconocimiento de esta garantía institucional entraña que la autonomía provincial se halla protegida en cuanto reducto indisponible o núcleo esencial que ha de ser respetado tanto por el Estado como por los poderes autonómicos (SSTC 213/1988, fundamento jurídico 2.º, y 259/1988, fundamento jurídico 2.º).

Pues bien, descendiendo a la vertiente funcional en la autonomía provincial, el artículo 137 CE se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un «mínimo competencial» que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local, a cuyo fin los órganos representativos de éste han de hallarse dotados de aquellas potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible (SSTC 32/1981, fundamento jurídico 4.º; 170/1989, fundamento jurídico 9.º, y 40/1998, fundamento jurídico 39). De ahí que, refiriéndonos específicamente a la provincia, ya advirtiésemos al futuro legislador básico que estaba a su alcance «disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero; y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.º, reiterado en STC 214/1989, fundamento jurídico 13.c)).

De lo anterior se sigue que el legislador estatal básico ha de respetar la garantía institucional de la autonomía provincial, al regular la dimensión funcional o competencial de la autonomía local. Hemos de precisar, sin embargo, que no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaban o vulneran el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución.

Solamente, por tanto, en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisoria propia del ente local, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada «prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre», burlándose de tal modo la interdicción consistente en la ruptura clara y neta con la «imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.º, y STC 38/1993, fundamento jurídico 6.º).

Pues bien, en la provincia, en cuanto entidad local «determinada por la agrupación de municipios» (art. 141.1 CE), cuya autonomía —de rasgos y perfiles

específicos respecto de la autonomía municipal— es la concernida en este proceso constitucional, cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada.

3. Los órganos jurisdiccionales proponentes achacan también a los preceptos legales cuestionados su inadecuación al orden constitucional de competencias, en la medida en que la Generalidad de Cataluña, al ejercitar su competencia en materia de régimen local *ex* artículo 9.8 de su Estatuto de Autonomía, no ha respetado las antedichas disposiciones básicas dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.18.^a CE; precepto éste que, por lo que al caso concierne, le atribuye la competencia sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas». En estos supuestos en que la inconstitucionalidad denunciada es de naturaleza «mediata o indirecta» (por todas, SSTC 60/1993, fundamento jurídico 1.^o, y 163/1995, fundamento jurídico 4.^o) por derivar, no de una contradicción frontal con la Constitución, sino de la colisión con un precepto pretendidamente básico, este Tribunal debe determinar inicialmente si la norma estatal que opera como canon en el control de constitucionalidad de la Ley autonómica tiene, en efecto, carácter básico (STC 151/1992, fundamento jurídico 1.^o). Y es que, según indicamos en la STC 156/1995, refiriéndonos a las disposiciones autonómicas presuntamente vulneradoras del sistema competencial, «en el caso de las Leyes que desarrollan legislación básica del Estado tal vulneración sólo se produce cuando la propia Ley básica es respetuosa con dicho orden» (fundamento jurídico 3.^o).

Ninguna duda cabe albergar, sin embargo, acerca de la naturaleza de normas básicas de los artículos 36.1.a) y b) y 36.2.a) LBRL. Mediante la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, el legislador estatal ha ejercitado la competencia que le atribuye el artículo 149.1.18.^a CE, estableciendo a tal propósito unas bases del régimen jurídico de la Administración Local, de aplicación directa en todo el territorio nacional, que sirven, precisamente, para la determinación concreta del régimen local autónomo (SSTC 213/1988, fundamento jurídico 2.^o, y 259/1988, fundamento jurídico 2.^o).

Con todo, el hecho de que el legislador estatal califique de básica a una norma no supone que la misma deba necesariamente reputarse como tal, pues es imprescindible que la misma revista materialmente dicho carácter (SSTC 213/1988, fundamento jurídico 2.^o, y 259/1988, fundamento jurídico 2.^o). En este caso es claro el carácter materialmente básico de los artículos 36.1, apartados a) y b), y 36.2.a) LBRL, en cuanto estos preceptos delimitan las atribuciones de las Diputaciones Provinciales y contemplan la actividad instrumental para su ejercicio. Por ello, las normas que coadyuvan a la determinación de sus competencias y de los instrumentos con que cuentan para su desempeño son inequívocamente, también desde el punto de vista material, básicas (STC 213/1988, fundamento jurídico 2.^o).

En consecuencia, reafirmando el carácter básico de los mencionados preceptos de la LBRL, habrá de analizarse si las disposiciones autonómicas cuestionadas los contrarían, en cuyo caso habremos de declarar su nulidad por incurrir en inconstitucionalidad mediata o indirecta.

4. Debemos, al iniciar el examen de las diversas cuestiones planteadas, comenzar con la constatación de que ninguna de las partes intervinientes en este proceso constitucional duda de la competencia que ostenta la Generalidad de Cataluña para elaborar y aprobar el denominado Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña. En realidad, tras declarar contraria a la autonomía local la sujeción de los presupuestos provinciales a la aprobación del Parlamento de la Generalidad, prevista en la Ley catalana 6/1980, ya en la STC 32/1981 nos pronunciamos del siguiente modo sobre el particular: «De acuerdo con la Disposición transitoria sexta, 6, del Estatuto de Cataluña, las precisiones anteriores no afectan, como es obvio, a la competencia que atribuye a la Generalidad el artículo 2.2 del Decreto 2115/1978, de 26 de julio, de confeccionar y aprobar un plan único de obras y servicios» (fundamento jurídico 8.^o, *in fine*). Las diferencias comienzan, por tanto, cuando se trata de perfilar cuál pueda ser el alcance exacto de tal competencia genérica. Más concretamente, el nervio de la discusión se centra en precisar si, con base en la misma, la Generalidad está facultada para imponer a las provincias la instrumentación exclusiva a través del Plan Unico de las inversiones que, con cargo a sus presupuestos, efectúen para la cooperación a las obras y servicios municipales (arts. 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley 5/1987; y art. 2.1.c) de la Ley 23/1987), así como que se canalicen a su través todos los demás recursos financieros que dichas Corporaciones destinen, en concepto de cooperación económica, para la realización, la ampliación o la mejora de las obras y de los servicios de competencia municipal (art. 2.3 de la Ley 23/1987).

Asimismo, de otra parte, habrá de analizarse si la regulación que, acerca de la financiación por las Diputaciones catalanas del Plan Unico, se contiene en la Disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987 y en el artículo 2.2 de esta misma Ley, según la modificación efectuada por la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, implica un efectivo menoscabo de la autonomía provincial en su vertiente presupuestaria o de capacidad de gasto.

5. Desde la perspectiva inicial, entienden los órganos judiciales promotores de las cuestiones que no es posible sostener la adecuación al bloque de la constitucionalidad de esos preceptos, pues parten de la premisa de que el Plan Unico opera como un mecanismo sustitutivo de los planes provinciales. Con ello, se contradice frontalmente lo dispuesto en el artículo 36.2.a) LBRL, el cual, a los efectos de las competencias provinciales de coordinación de los servicios municipales y cooperación económica con los municipios, prevé que las Diputaciones aprueben «anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal»; infracción de una norma básica que, a su vez, ocasiona la vulneración de la autonomía provincial. Frente a esta argumentación, los representantes del Parlamento y del Ejecutivo autonómico esgrimen que los debatidos preceptos, lejos de entenderse atentatorios de las bases estatales, encuentran en ellas un expreso apoyo, puesto que el propio artículo 36.2.a) LBRL, inmediatamente después de regular los planes provinciales, determina a continuación:

«Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de 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 artículo 59 de esta Ley.»

Sin embargo —continúan los representantes de la Generalidad—, tal y como se desprende de los debates parlamentarios, con la inclusión de la cláusula «sin perjuicio», el legislador estatal quiso expresamente preservar el peculiar régimen nacido de la normativa preestatutaria y ratificado por el propio Estatuto, en virtud del cual la Comunidad Autónoma ostenta al respecto unas facultades que exceden con creces a las de coordinación previstas en el artículo 59 LBRL. Y, en efecto, el apartado sexto de la Disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña dice así:

«La Generalidad asumirá con carácter definitivo y automático, y sin solución de continuidad, los servicios que ya le han sido traspasados desde el 29 de septiembre de 1977 hasta la vigencia del presente Estatuto. En relación a las competencias cuyo traspaso éste en curso de ejecución, se continuará su tramitación de acuerdo con los términos establecidos por el correspondiente decreto de traspaso. Tanto en uno como en otro caso, las transferencias realizadas se adaptarán, si fuera preciso, a los términos del presente Estatuto.»

Con base, pues, en este precepto —argumenta la Generalidad—, Cataluña habría consolidado la competencia para aprobar un Plan Unico de Obras y Servicios en su territorio, sustitutivo de los provinciales, que ya antes de la promulgación de la Constitución se le había atribuido mediante el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio. En concreto, el artículo 2 de este Real Decreto estableció al respecto:

«Para la debida coordinación en Cataluña de la actividad de la Administración Civil del Estado, la Generalidad y las entidades locales, se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. Todas las funciones que la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales que lleve a cabo en relación con las de Cataluña se efectuarán a través de la Generalidad.

2. La Generalidad de Cataluña confeccionará y aprobará un plan único de obra y servicios para su territorio. La ejecución del plan corresponderá a la Generalidad de Cataluña, quien podrá encomendarla a las correspondientes entidades locales previa solicitud de las mismas y justificación de tener capacidad de gestión y medios técnicos para ello.

La aportación de la Administración del Estado a la realización de dicho plan se librará a la Generalidad de Cataluña, a quien corresponderá su distribución conforme al plan.

3. Se transfieren a la Generalidad las funciones que en relación con el número anterior corresponden a las Comisiones provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.»

En lo concerniente a la alegación de que con la cláusula «sin perjuicio», del artículo 36.2 a) LBRL, quiso el legislador básico salvaguardar las atribuciones autonómicas ahora cuestionadas, puesto que así se puso de manifiesto a lo largo del proceso de elaboración del precepto, debemos señalar que, si bien los debates parlamentarios pueden servir de auxilio para desentrañar el alcance y sentido de las normas, y así lo hemos ad-

mitido, tanto en relación con disposiciones constitucionales (STC 5/1981, fundamento jurídico 9.º; 76/1983, fundamento jurídico 2.º; 53/1985, fundamento jurídico 5.º, y 108/1986, fundamento jurídico 13), como respecto de aquellas otras integrantes del bloque de la constitucionalidad (STC 68/1996, fundamento jurídico 10), lo cierto es que el examen del debate parlamentario producido en torno al precepto ahora enjuiciado no arroja luz suficiente acerca de si, con el reiterado inciso o cláusula «sin perjuicio», se pretendió consagrar el carácter exclusivo y excluyente del Plan Unico de Obras y Servicios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Ello no obstante, la conclusión afirmativa se obtiene poniendo en relación el precepto en que aquélla se contiene, artículo 36.2 a) LBRL, con el apartado sexto de dicha Disposición transitoria sexta del Estatuto de dicha Comunidad Autónoma, en cuanto por virtud de estas normas se reconoce y atribuye a Cataluña, en materia de coordinación sobre los planes provinciales de cooperación económica a las obras y servicios municipales, unas posibilidades de actuación menos restringidas que las que, en el marco del artículo 59 LBRL, se reconocen en general a las Comunidades Autónomas pluriprovinciales.

Y, lógicamente, una vez admitida esta peculiaridad por la propia Ley de Bases, esta tarea habrá de acometerse sin parar mientes en comprobar si la situación catalana se compadece con el régimen general regulador de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones diseñado por el legislador básico. Pues, como indicamos en la STC 27/1987 y ahora es pertinente reiterar, el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.ª CE) «ha de ser respetado a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad, como una característica específica de la misma» (fundamento jurídico 9.º). Y es que, por más que con la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se persiga «una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación» (por todas, STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º), no empee en absoluto a dicha noción el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque, como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente, bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, fundamento jurídico 26), bien —como sucede en nuestro caso— un específico anclaje estatutario.

En suma, la referida cláusula de «sin perjuicio» permite excepcionar en Cataluña la aplicación del régimen común básico regulador de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las provincias en punto a la cooperación económica con los municipios, que se instrumenta a través de la actividad planificadora. Para aclarar si esta excepción abarca las medidas cuestionadas, habremos de indagar si, con anterioridad a la vigencia del Estatuto catalán, la Generalidad había asumido la concreta atribución de exigir a las Diputaciones que dirigiesen a través del Plan Unico las cantidades que destinasen a la cooperación económica con los municipios. De constatarse este extremo, y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, es claro que la Comunidad Autónoma de Cataluña no tendría que sujetarse, en este específico aspecto, al límite constitucional, «mediato o indirecto» en que consisten las bases *ex artículo* 149.1.18.ª CE. Con todo, aunque éste no fuera el caso, aún habría de enjuiciarse si tal atribución se aco-

moda o no al límite constitucional directo —y, por ende, ineludible para todas las Comunidades Autónomas— que entraña la garantía institucional de la autonomía local.

6. El inciso primero del apartado sexto de la Disposición transitoria sexta del Estatuto catalán contempla los supuestos de atribución competencial que se produjeron durante el régimen preautonómico, momento en el que, como es sabido, los Decretos de transferencia efectuaron un genuino traspaso de competencias (STC 25/1983, fundamento jurídico 3.º). Diferente es, sin embargo, la función que éstos cumplen una vez vigentes los Estatutos de Autonomía, puesto que, al producirse ya la asunción competencial *ope legis* con la sola mención estatutaria, los Decretos, lejos de atribuir competencias, no operan en puridad sino como un mecanismo de traspaso de los servicios y de los medios personales y materiales precisos para el pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas, razón por la cual, aun reconociéndoles cierto alcance ejecutivo, no cabe hacer prevalecer lo que ellos disponen sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias (SSTC 76/1983, fundamento jurídico 28; 87/1983, fundamento jurídico 4.º; 88/1983, fundamento jurídico 3.º; 103/1989, fundamento jurídico 2.º; 147/1991, fundamento jurídico 4.º; 220/1992, fundamento jurídico 16; 278/1993, fundamento jurídico 4.º, y 161/1996, fundamento jurídico 3.º, entre otras muchas).

Estas directrices, generalmente aplicables a todos los regímenes preautonómicos, se proyectan también, como es obvio, a la concreta norma estatutaria que nos ocupa. Esta Disposición transitoria, afirmamos ya en la STC 42/1983, «ha de ser integrada en el marco de la Constitución y del propio Estatuto, tal y como por lo demás establece ella misma al indicar de forma expresa que “las transferencias realizadas se adaptarán, si fuera preciso, a los términos del presente Estatuto”» (fundamento jurídico 2.º). Su finalidad estriba, por tanto, en dar carácter definitivo a aquellas competencias traspasadas a la Generalidad antes de la vigencia de su Estatuto que, una vez contrastadas con los mandatos, tanto constitucionales como estatutarios, resulten con ellos compatibles; en cuyo caso, y sólo entonces, quedan terminantemente consolidadas las transferencias efectuadas en dicho período (SSTC 48/1982, fundamento jurídico 2.º, y 13/1988, fundamento jurídico 3.º). De no ser así, dichas atribuciones habrán de ser reinterpretadas a la luz del nuevo orden constitucional y estatutario, procurando que, en este proceso de adaptación o actualización, se preserven al máximo las competencias que entonces se transfirieron a la Comunidad Autónoma.

El primer paso debe ser, no obstante, el de calibrar el alcance de las específicas atribuciones que, bajo la cobertura del Plan Único, asumió la Generalidad con base en el artículo 2 del Real Decreto 2115/1978. Tarea para cuya realización es imprescindible aproximarse al régimen jurídico regulador de los planes provinciales existente en el momento de la transferencia. Hemos de partir, pues, del Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero, que por aquel entonces vino a proseguir el proceso descentralizador que, en materia de planes provinciales, se había iniciado con el Decreto 1087/1976, de 23 de abril. Este último, ciertamente, ya había encomendado a las Diputaciones la tarea de estudiar, elaborar y ejecutar tales planes (art. 2.1); un conjunto de atribuciones que se amplió con el aludido Real Decre-

to 688/1978, al reconocerles, asimismo, la facultad de aprobarlos (art. 9.1). De otro lado, en el sistema diseñado en este Real Decreto la participación estatal se concentraba fundamentalmente en contribuir, junto a las entidades locales citadas, en la financiación de los planes (art. 2); correspondiendo, consiguientemente, al Consejo de Ministros la aprobación de la «distribución del crédito estatal» (art. 3), y a las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales —entre otros aspectos— el control de la ejecución de las «obras y servicios en las que exista subvención estatal» (art. 21).

Este régimen, sin embargo, no llegó a tener aplicación práctica en Cataluña. En efecto, el Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, por el que se restableció provisionalmente la Generalidad, había reconocido a ésta, entre otras atribuciones, la de «integrar las actuaciones de las Diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, en cuanto afecte al interés general de Cataluña, y coordinar sus funciones en el ámbito de la Generalidad, manteniendo dichas Diputaciones su personalidad jurídica» (art. 6.b)). No es de extrañar, por tanto, que muy poco tiempo después de aprobarse el nuevo sistema de planes provinciales, se diseñase un específico modelo para Cataluña en el tantas veces citado Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio. Su artículo 2, como ya apuntamos, «para la debida coordinación» de todas las Administraciones involucradas, previó, en su párrafo segundo, que la Generalidad confectionase, aprobase y ejecutase un plan único de obras y servicios para su territorio; así como que la aportación estatal a la realización de dicho plan se librase a la Generalidad, a quien correspondería su distribución de conformidad con el plan. Y, en fin, el párrafo tercero del artículo 2 transfirió, asimismo, a la Generalidad «las funciones que, en relación con el número anterior, corresponden a las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona».

Pues bien, invocando expresamente tanto el artículo 2 del Real Decreto 2115/1978, como las atribuciones de integración y coordinación contempladas en el artículo 6.b) del Real Decreto-ley 41/1977, el primer cuerpo normativo dictado por la Generalidad sobre el particular mantuvo la configuración del Plan Único como absorbente de los planes provinciales. En efecto, el Decreto de la Generalidad de 17 de abril de 1979 —dictado, pues, antes de la aprobación del Estatuto de Autonomía— se expresó al respecto en su artículo 15 en los siguientes términos: «Las Diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona incluirán en sus presupuestos las cantidades que, como ayuda financiera a los municipios, se les exijan en virtud de las disposiciones que se dicten en este sentido y que, en cualquier caso, se canalizarán a través del Plan de Obras y Servicios de Cataluña. Los servicios de cooperación de las citadas Diputaciones habrán de adaptarse a las exigencias legales de elaboración de un Plan Único para todo el territorio de Cataluña».

Así pues, de cuanto se ha dicho cabe concluir en relación con este caso, que la remisión a las competencias prestatutarias, contenidas en la cláusula «sin perjuicio» del artículo 36.2.a) LBRL no viene, en último término, sino a respetar esta peculiaridad catalana, según la cual el Plan Único tiene un carácter sustitutivo de los diversos planes provinciales. Admitida, por tanto, esta excepción o singularidad de origen prestatutario por la propia Ley básica, han de decaer las alegaciones que fundamentan la inconstitucionalidad de los precep-

tos cuestionados en la vulneración de las bases estatales *ex* artículo 149.1.18.^a CE. Ahora bien, sean cuales fueren las concretas competencias que asumiese la Generalidad desde el 29 de septiembre de 1977 hasta la vigencia del Estatuto catalán (Disposición transitoria sexta, 6, EAC), es claro que aquéllas deben ser reinterpretadas —y, en su caso, adaptadas o actualizadas a la luz de los mandatos constitucionales y estatutarios—. Es preciso, por tanto, examinar a continuación si el Parlamento catalán, en las disposiciones legales cuestionadas, ha mantenido incólume el núcleo esencial de la autonomía provincial que la Constitución directamente garantiza y que el propio Estatuto de Autonomía le exige preservar (art. 5.3 EAC).

7. Conviene comenzar el análisis con aquellas disposiciones que, al imponer a las Diputaciones que canalicen a través del Plan Unico las cantidades destinadas a inversiones en obras y servicios municipales, implican de hecho el reconocimiento de la supresión de la figura de los planes provinciales en el territorio catalán. Tal sucede con el artículo 9.1.a) de la Ley 5/1987, que de un modo expreso señala que las Diputaciones «instrumentarán exclusivamente» vía Plan Unico dichas inversiones; y éste es también el caso del artículo 10.2.c) de la Ley 5/1987 y del artículo 2.1.c) de la Ley 23/1987, puesto que de los términos por estos preceptos empleados, al mencionar tales aportaciones provinciales entre las fuentes de financiación del Plan Unico, se trasluce el carácter obligatorio de éste como vehículo canalizador de la totalidad de la inversiones que realicen las Diputaciones en el tantas veces reiterado ámbito de cooperación económica.

Pues bien, para determinar si estos preceptos se coheren con la autonomía provincial es pertinente distinguir con nitidez entre lo que son, de un lado, las competencias propias de las Diputaciones Provinciales —citadas en el art. 36.1 LBRL— y lo que, de otra parte, no puede estrictamente calificarse sino como actividades instrumentales previstas por el legislador básico para el desempeño de algunas de dichas competencias, a las que se dedica el segundo apartado del citado artículo 36 LBRL. El Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña, en cuanto instrumento técnico sustitutivo de los planes provinciales, vendría a operar propiamente en este segundo plano, afectando a la actividad instrumental con que cuentan las Diputaciones, cual es la planificación *ex* artículo 36.2.a) LBRL, en cuanto excluye que dichas Corporaciones Locales elaboren y aprueben los mencionados planes provinciales al margen del referido Plan Unico.

Ahora bien, la sustitución de los planes provinciales por el Plan Unico no anula, ciertamente, el ejercicio de la competencia de cooperación económica (art. 36.1.b) LBRL), hasta el punto de hacerla desaparecer, toda vez que, como se desprende ya de la sola lectura del artículo 36.2.b) LBRL, aquélla no se agota con la aprobación anual de un plan provincial de obras y servicios. Pero es que, además de conservar en este ámbito competencial un margen de decisión propia —tal y como reclama la garantía institucional de la autonomía local—, no es superfluo recordar, a propósito de esta garantía, que las Diputaciones catalanas tienen asegurada su presencia en la confección del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña. Así es; ya la Ley 5/1987 había previsto en términos imperativos dicha participación (art. 9.1.c)), en tanto que la Ley 23/1987 vino a precisar que la misma se produciría a través de la Comisión de Cooperación Local (art. 7.1),

que constituye un órgano capital en el procedimiento planificador, por cuanto se le encomienda la tarea de formular anualmente el proyecto del Plan (art. 7.2), y que es definido por el Decreto de la Generalidad 112/1988, de 5 de mayo, regulador de la aludida Comisión, como «el órgano de participación y propuesta en relación con la cooperación económica destinada a financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal» (art. 1). Por consiguiente, el Parlamento catalán ha asegurado a las Diputaciones su intervención en la elaboración del Plan Unico, mediante la presencia en la Comisión de Cooperación Local de sus representantes —que son sus respectivos Presidentes, según establece el art. 4.b) del Decreto 112/1988—, actuando así el legislador autonómico en consonancia con el derecho de los entes locales a participar en los asuntos que les afecten inherente a la garantía institucional de la autonomía local; derecho cuya necesaria observancia, por lo demás, recuerda expresamente el artículo 2.1 LBRL, tanto al Estatuto como a las Comunidades Autónomas.

La función cooperadora, en el aspecto económico, encomendada a las Diputaciones Provinciales queda, asimismo, preservada, por cuanto las aportaciones destinadas por aquéllas a financiar el Plan Unico, han de ser invertidas en beneficio de su respectivo ámbito territorial, tal como prescriben los artículos 10.3 de la Ley 5/1987 y 1.4 de la Ley 23/1987; es decir, la aportación provincial al Plan se encauza, respondiendo a la idea inspiradora de la función de cooperación, hacia las obras y servicios de los municipios de la correspondiente provincia, posibilitando así su realización o implantación, de suerte que, desde una perspectiva finalista, sus efectos o resultados se producen de modo semejante a los derivados del plan provincial previsto en el artículo 36.2.a) LBRL.

En suma, dado que se satisface la inexcusable participación de las Diputaciones en la elaboración del Plan Unico, así como que se produce una adecuada correlación entre las aportaciones a dicho Plan y los municipios de su ámbito territorial en que aquéllas repercuten y, en fin, que permanece subsistente la posibilidad de que las Diputaciones catalanas desempeñen su competencia de cooperación económica a los municipios mediante cualquier otra fórmula (art. 89.2 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña), no necesariamente encauzada a través de las obligatorias aportaciones al Plan Unico, ha de concluirse que los preceptos enjuiciados no vulneran la autonomía provincial.

Y una vez constatada la adecuación a la Constitución de los artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley 5/1987, así como del artículo 2.1.c) de la Ley 23/1987, es claro que esta apreciación ha de proyectarse a aquellas disposiciones cuya pretendida inconstitucionalidad, lejos de apoyarse en un fundamento autónomo, sólo se ha apuntado en el Auto de planteamiento de la cuestión número 2752/1993, por su mera conexión con tales preceptos. Sin embargo, sentada la constitucionalidad de éstos, es a todas luces evidente que ninguna objeción de índole constitucional cabe formular a los artículos 10.3 de la Ley 5/1987 y 1.4 de la Ley 23/1987, puesto que se limitan a señalar que, en cualquier caso, las aportaciones de las Diputaciones al Plan Unico se invertirán en beneficio del respectivo ámbito territorial, con la consecuencia jurídica que antes se ha expuesto.

8. La Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, da cumplimiento al mandato conte-

nido en el artículo 10 y en la Disposición transitoria segunda de la Ley 5/1987, de 4 de abril, en cuanto estos preceptos encomiendan al legislador autonómico no sólo la determinación de las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan Unico, sino la fijación de los criterios de financiación del referido Plan. Las determinaciones normativas relativas a la financiación del Plan Unico, sobre la que los órganos judiciales proponentes han suscitado la duda de constitucionalidad son las plasmadas en el artículo 2, apartados 2 y 3, y en las Disposiciones transitorias segunda y tercera de la mencionada Ley 23/1987.

Un adecuado análisis de este aspecto de la duda de inconstitucionalidad, aconseja la agrupación de los preceptos cuestionados según un orden acomodado a la interrelación entre tales preceptos y la función normativa que cada uno de ellos cumple en el sistema de financiación del Plan Unico, en que se incardinan desde un punto de vista sistemático. Así, en primer término, hemos de examinar el apartado 2 del artículo 2 y la Disposición transitoria segunda, dado que ambos preceptos inciden en las aportaciones de las Diputaciones Provinciales para financiar el Plan Unico; ha de enjuiciarse, a continuación, el apartado 3 del artículo 2, que obedece al designio de configurar el Plan Unico con una perspectiva de globalidad, desde el punto de vista de los recursos financieros de las Diputaciones Provinciales, dejando para el final de nuestro análisis el enjuiciamiento de la Disposición transitoria tercera, con la que se cierra la parte esencialmente prescriptiva de la Ley 23/1987, concerniente a garantizar la financiación de obras y servicios municipales comprometidos por planes plurianuales anteriores a la vigencia de la Ley 5/1987, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales.

9. El apartado 2 del artículo 2 de la Ley 23/1987 es cuestionado también en la redacción efectuada por la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad para 1989, que vino, además, a adicionar un nuevo párrafo —el segundo— al mencionado precepto.

Aunque los Autos de planteamiento de la cuestión no se proyectan específicamente sobre este segundo párrafo del artículo 2.2 de la Ley de Cataluña 23/1987, conviene despejar la duda de constitucionalidad, en cuanto ésta se suscita en relación con la integridad del apartado 2 del precepto, sin discernir entre los dos párrafos que lo conforman normativamente.

Pues bien, este segundo párrafo, introducido por la Ley 13/1988, dispone que:

«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 Unico de Obras y Servicios, y la parte destinada a financiar programas específicos de ámbito provincial a que se refiere el artículo 1.3.»

La simple determinación de que, por vía convencional, las Diputaciones catalanas y la Generalidad puedan determinar qué parte de las aportaciones provinciales van destinadas a financiar el programa general del Plan Unico, objeto de distribución territorial por comarcas, y qué otra parte ha de sufragar los eventuales programas específicos de ámbito provincial, no sujetos éstos a distribución territorial (art. 1.3 de la Ley 23/1987), no implica intromisión alguna en la autonomía provincial en su dimensión presupuestaria o de capacidad de

gasto público, sino que, antes al contrario, permite que, dentro de la función coordinadora que desempeña el Plan Unico, se produzca la voluntaria coincidencia de voluntades del ente provincial y de la Comunidad Autónoma en orden a una distribución de los recursos provinciales más atendida a la división de la actuación cooperadora en programación general y programas específicos, lo que viene a encuadrarse en la correlación entre la aportación de las Diputaciones al Plan y el destino final de los fondos de que este instrumento se nutre.

No procede, en consecuencia, declarar inconstitucional el párrafo segundo del artículo 2.2 de la Ley 23/1987, introducido por la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1989.

10. Los órganos jurisdiccionales proponentes entienden que tanto la Disposición transitoria segunda, como el primer párrafo del apartado 2 del artículo 2, ambos de la Ley 23/1987, al imponer un nivel cuantitativo mínimo a las aportaciones de las Diputaciones Provinciales al Plan Unico de Obras y Servicios, contradice el principio de autonomía presupuestaria de los entes provinciales, garantizado por los artículos 137 y 142 de la Constitución.

Conviene, ante todo, recordar el texto de los preceptos cuestionados. La Disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987 estableció que:

«Para la financiación del primer Plan, la aportación de las Diputaciones deberá ser, como mínimo, igual a la media aritmética de los recursos que dichas Corporaciones hayan presupuestado, en concepto de cooperación económica, para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal en los ejercicios de los años 1985, 1986 y 1987.»

Por su parte, el artículo 2, apartado 2, en su primer párrafo, según la redacción que le diera la Ley 13/1988, vino a disponer:

«Las Diputaciones actualizarán periódicamente, en función de la duración del Plan Unico 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 consideran 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.»

A este respecto, debemos comenzar señalando que, si bien el artículo 142 CE sólo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el artículo 137 de la Norma suprema consagra, además del principio de suficiencia de las Haciendas Locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas. Solamente así, en rigor, asegurando *prima facie* la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos «para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas», según la dicción literal del mencionado artículo 142 CE.

Por ello, la facultad de aprobar los presupuestos es, ciertamente, como venimos indicando desde la STC 32/1981, «una potestad decisoria fundamental sin

la que no cabe hablar de autonomía» y cuya privación, por consiguiente, «ha de considerarse contraria a la Constitución, especialmente en su artículo 142» (fundamento jurídico 8.º; en términos similares, STC 27/1987, fundamento jurídico 7.º). Dando un paso más, en la STC 237/1992 se profundizó en el alcance de la autonomía de gasto de las Corporaciones Locales, considerando aplicable en lo esencial la doctrina inicialmente vertida en torno a las Comunidades Autónomas, según la cual la misma entraña, en línea de principio, la plena disponibilidad de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias; pero ello en el bien entendido de que «esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto» (fundamento jurídico 6.º).

Ahora bien, bajo el prisma de los artículos 137 y 142 CE, el ámbito sobre el que se proyecta la autonomía de gasto provincial no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno. Tal y como antes señalamos respecto de la garantía institucional de la autonomía local, y ahora debemos lógicamente repetir en su concreta vertiente financiera, lo que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente. En consecuencia, la autonomía financiera, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales —esto es, la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo su propia responsabilidad, los gastos necesarios para el desempeño de sus competencias— puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad, tal como sucede en este caso en virtud de las facultades coordinadoras que ostenta la Generalidad de Cataluña con la cobertura del Plan Unico de Obras y Servicios.

11. Importa ahora, desde las pautas establecidas en el anterior fundamento jurídico, determinar si el artículo 2.2 y la Disposición transitoria segunda, ambas de la Ley 23/1987, han menoscabado o no la autonomía provincial, en su vertiente presupuestaria, vulnerando los artículos 137 y 142 CE, tal como entienden los Autos proponentes de las cuestiones de inconstitucionalidad.

Partiendo de la premisa de que las consignaciones presupuestarias que, en concepto de cooperación económica para inversiones en obras y servicios municipales constituyen el sustrato financiero del Plan Unico a cargo de las Diputaciones Provinciales, no tienen el carácter de una mera aportación voluntaria de éstas, en cuanto que se trata de un deber jurídico, cuya exigibilidad trae causa no sólo del Plan Unico y de su regulación por el legislador autonómico, sino de la propia competencia nuclear de cooperación económica en favor de los municipios que a los entes provinciales incumbe, para realizar uno de los fines propios y específicos de la provincia, cual es el de «asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal» (art. 31.2.a) LBRL), partiendo —decimos— de este dato inicial, lo que se halla vedado al legislador, tanto estatal como autonómico, para preservar el reducto esencial e indisponible de la autonomía provincial en su vertiente presupuestaria, es la unilateral y previa determinación del montante o volumen en que han de consistir dichas aportaciones provinciales presupuestarias,

sin dejar a las Diputaciones espacio de maniobra alguno para determinar, en virtud de su libre capacidad de decisión político-administrativa, el concreto *quantum* de tales aportaciones al Plan Unico. Pero sí cabe que, con el fin de garantizar la operatividad de éste, se introduzcan condicionamientos para que las aportaciones provinciales, en el marco de libre decisión que implica la potestad presupuestaria del ente local, se atengan a módulos objetivos, siempre y cuando éstos se orienten a la indicada finalidad y se trate de criterios dotados de proporcionalidad, como en este caso ocurre, pues los módulos o criterios se hallan establecidos tomando como referencia decisiones presupuestarias producidas previamente, en el ejercicio de su potestad financiera, por las propias Diputaciones Provinciales.

Pues bien, trasladada la anterior doctrina al presente caso, no se aprecia tacha de inconstitucionalidad en los preceptos enjuiciados. Así, en efecto, la Disposición transitoria segunda de la Ley 23/1987, se sitúa en una concreta perspectiva temporal, cual es la formulación y aprobación del primer Plan Unico conforme a la previsión de la Disposición final segunda de la referida Ley 23/1987, siendo su finalidad la de proporcionar una mínima cobertura financiera que hiciera viable dicho Plan Unico, en su inicial formulación, y proveyendo a tal fin mediante una referencia cuantitativa que no procede de módulos o determinaciones establecidos por la Generalidad de Cataluña, a partir de criterios unilaterales y puramente voluntaristas, sino que toma como pauta el volumen de los recursos anteriormente destinados en sus presupuestos por las Diputaciones catalanas a inversiones en obras y servicios municipales, es decir, que se adopta un módulo, el de la media aritmética de los recursos económicos presupuestados en el trienio anterior al del primer Plan Unico, que, en rigor, procede de anteriores decisiones emanadas de las Corporaciones provinciales en ejercicio de su potestad financiera. No se produce, en consecuencia, menoscabo lesivo de la autonomía provincial considerada en su vertiente presupuestaria.

De otra parte, el artículo 2, apartado 2, no debe enjuiciarse de manera aislada, sino que ha de considerarse en relación con el ámbito temporal del Plan Unico y con la secuencia de los planes que habrían de seguir al inicialmente aprobado, con tal carácter, por la Generalidad de Cataluña. Pues bien, situados en este contexto, la previsión del precepto cuestionado persigue una actuación —que lógicamente afectará en más o menos—, en relación con el nivel de los recursos ordinarios que nutren sus presupuestos anuales, pues solamente así, ajustando sus aportaciones a dicha correlación o *ratio*, podrá darse efectivo cumplimiento a la finalidad que el legislador estatal básico ha asignado a la función cooperadora del ente provincial a los municipios de su territorio: «garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social» (art. 31.2 LBRL). Si a ello se añade que el criterio al efecto adoptado aparece configurado de manera objetiva, y en función de los recursos ordinarios de las Diputaciones Provinciales, y de sus eventuales variaciones de aumento o disminución en los sucesivos ejercicios, lo que remite, en definitiva, a la capacidad de gasto público de cada Corporación, habrá de concluirse en que la previsión actualizadora enjuiciada no implica menoscabo o vulneración lesivos de la autonomía provincial en su dimensión financiera o presupuestaria, que determine la inconstitucionalidad del mencionado precepto de la Ley 23/1987, del Parlamento de Cataluña.

No debemos olvidar, para corroborar la conclusión alcanzada, que el Plan Unico de Cataluña es, sustancialmente, un instrumento de la actividad coordinadora atribuida a la Comunidad Autónoma, con el que se persigue la más adecuada armonización de la actividad de las diversas Administraciones Públicas implicadas. Conveniente concertación que, en aras del principio constitucional de eficacia (art. 103.1 CE), se halla en el origen de los instrumentos coordinadores en general y del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña en particular, de suerte que éste no puede quedar vaciado de contenido.

12. Debemos ahora abordar el análisis de la duda de constitucionalidad que los órganos judiciales proponentes ha suscitado respecto del artículo 2, apartado 3, de la Ley 23/1987, precepto transcrito anteriormente conforme a la redacción que recibió por la Disposición adicional vigésima primera, 2, de la Ley 13/1988, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el año 1989.

Como hemos afirmado al enjuiciar la constitucionalidad de los artículos 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley 5/1987, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, la competencia propia de cooperación económica a los municipios que ostentan las Diputaciones no queda agotada con la aprobación de un Plan anual de obras y servicios, tal como se infiere de lo establecido en el artículo 36.2.b) LBRL, y es cabalmente esta circunstancia, es decir, la subsistencia de otras fórmulas y cauces para cumplir la función de cooperación económica a los entes municipales, no absorbidas por el Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña, la que suministra legitimidad constitucional a la delimitación del referido Plan Unico a cargo de la Generalidad, tal como este instrumento coordinador es configurado en los indicados preceptos.

Pues bien, el precepto ahora enjuiciado, tanto en su originaria redacción como en la recibida en virtud de la Ley 13/1988, de Presupuestos de la Generalidad para 1989, torna problemática la posibilidad de que las Diputaciones catalanas ejerzan su competencia de cooperación económica al margen del Plan Unico, es decir, mediante fórmulas adicionales o suplementarias de auxilio económico a los municipios de su ámbito territorial, impidiendo así que éstos sean beneficiarios de dicha función cooperadora, asignada a la provincia y a su órgano de representación como instancia de apoyo a dichos entes locales.

Por lo expuesto, y desde la indicada perspectiva de carácter funcional o competencial, el mencionado artículo 2.3 de la Ley 23/1987, del Parlamento de Cataluña, no respeta la legislación estatal básica integrante del bloque de la constitucionalidad y por ello debe ser declarado inconstitucional.

13. Los Autos de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad imputan al artículo 2.3 de la Ley 23/1987 lesión de la autonomía provincial en su vertiente de autonomía presupuestaria, con vulneración de los artículos 137 y 142 del texto constitucional. Ello conduce a que debamos pronunciarnos acerca de si el precepto cuestionado ha incidido en la imputada vulneración, desde una perspectiva material o sustancial, en torno a la garantía institucional de la autonomía provincial. Se trata de determinar si el Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña, en la regulación de su financiación a cargo de las Diputaciones catalanas, contenida en el indicado precepto de la Ley 23/1987, se acomoda o no, en tanto que dicho Plan realiza la fun-

ción coordinadora que a la Comunidad Autónoma atribuye el artículo 36.2.b) LBRL, a la exigencia del legislador estatal básico plasmada en el artículo 103 LBRL, a cuyo tenor: «Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales».

Pues bien, a diferencia del sistema instaurado en la Ley 5/1987 del Parlamento de Cataluña, cuyo título III, dedicado al Plan Unico, se titula precisamente «De las inversiones provinciales en obras y servicios municipales», y que exclusivamente a «inversiones» se refiere en sus artículos 9.1.a) y 10.2.c), el aludido artículo 2.3 de la Ley 23/1987 se inclina por dotar al Plan Unico de un carácter exhaustivo, integrador de toda forma de cooperación económica en obras y servicios de los municipios. En efecto, la obligada financiación del Plan Unico con aportaciones provinciales, en lugar de ceñirse a las cantidades destinadas por las Diputaciones a la financiación de inversiones, se extiende ahora, con afán de exhaustividad, a la totalidad de los recursos económicos incardinados a las obras y servicios de competencia municipal, con independencia de cuál sea su finalidad específica. Por consiguiente, con esta disposición, la Ley 23/1987, reguladora del Plan Unico, amplía el radio de acción de éste mucho más allá de lo previsto en la Ley 5/1987, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, como en la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que de modo explícito reconoce a las provincias, en materia de cooperación económica, un margen de maniobra ajeno al Plan Unico. En términos diáfanos se expresa, a este respecto, el propio artículo 89.2 de dicha Ley autonómica, a cuyo tenor: «Sin perjuicio de lo dispuesto por... el título III de la Ley del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar también en la efectividad de los servicios municipales, mediante el otorgamiento de subvenciones y otras ayudas económicas, de las que podrán ser beneficiarios los municipios y comarcas».

Así pues, según el tenor literal del cuestionado artículo 2.3, a través del Plan Unico habría de canalizarse, no ya la manifestación fundamental en que se proyecta la cooperación económica de las Diputaciones con los municipios, cual es, sin duda, la financiación de inversiones en obras y servicios municipales, sino que dicho instrumento vendría prácticamente a absorber tal función de cooperación económica en su integridad. De este modo, el precepto que nos ocupa lesiona la autonomía provincial.

Esta lesión tampoco puede justificarse en el singular instrumento coordinador en que consiste el Plan Unico. Ciertamente es que, refiriéndonos precisamente a las relaciones interadministrativas de las Corporaciones Locales, ya hemos tenido ocasión de señalar que las facultades de coordinación —a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes— conllevan «un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» (STC 214/1989, fundamento jurídico 20.º). Y siendo, consiguientemente, la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas (cfr., además, STC 331/1993, fundamento jurídico 5.ºA)), es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizado-

ras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados. Desde esta perspectiva, puede en verdad afirmarse que la coordinación «constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales» (STC 27/1987, fundamento jurídico 2.º; asimismo STC 214/1989, fundamento jurídico 20.º). Ahora bien, las posibilidades que la coordinación proporciona de operar de modo constitucionalmente válido llegan justamente hasta aquí. Más allá de este punto, encuentran el obstáculo constitucional infranqueable en que se sustancia la garantía institucional de la autonomía local: «la coordinación —precisamos en la STC 27/1987— no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadoras, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas» (fundamento jurídico 5.º). De donde resulta que la misma no puede, bajo ningún concepto, «traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía» (fundamento jurídico 6.º).

La aplicación de esta doctrina al mandato normativo contenido en el artículo 2.3 de la Ley 23/1987, ha de conducir a la declaración de su inconstitucionalidad, ya que el mismo, ciertamente, cruza con claridad el umbral a partir del cual las medidas adoptadas, en principio, al amparo de las facultades de coordinación dejan de ser límites compatibles con la garantía institucional de la autonomía provincial. Y es que, de aceptarse la obligación de encauzar a través del Plan Unico, no sólo el conjunto de las inversiones en obras y servicios municipales, sino toda suerte de manifestación de la cooperación económica con los municipios, no subsistiría en este ámbito competencial ninguna auténtica capacidad decisoria de las provincias merecedora de tal nombre. A partir de esta configuración, en efecto, difícilmente podría mantenerse que dicha competencia de cooperación económica, reconocida en el artículo 36.1 b) LBRL, continúa siendo una competencia propia de las Diputaciones, entendiéndose por tal la que es desempeñada por su titular bajo un régimen de autorresponsabilidad. El artículo 2.3 de la Ley catalana 23/1987 vulnera, en consecuencia, la garantía institucional de la autonomía provincial que los artículos 137 y 141 CE consagran, resultando por ello inconstitucional.

Pues bien, apreciada la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del citado precepto, es posible, sin embargo, sostener la adecuación a la Constitución del artículo 1.1 de la Ley 23/1987, que en términos genéricos dispone que mediante el Plan Unico «se instrumentará la cooperación económica para la realización de las obras y servicios de competencia municipal...». En efecto, una vez depurada la Ley 23/1987 del artículo 2.3, el tenor literal del artículo 1.1 permite su in-

terpretación conforme a la garantía constitucional de la autonomía provincial, y entender, por consiguiente, que la cooperación económica a la que alude se circunscribe a la destinada a financiar inversiones en obras y servicios municipales. Así interpretada, cabe considerar que esta disposición no es contraria a la Constitución.

14. Finalmente y por lo que atañe a la Disposición transitoria de la Ley 23/1987, ha de convenirse, con al Abogado del Estado, en que dicha norma intertemporal es inocua desde el punto de vista constitucional, puesto que se limitó a prever la abstracta garantía, abocada a tener una vigencia limitada, consistente en que el Plan Unico aseguraría la financiación de las obras y servicios municipales ya comprometidos por los planes plurianuales elaborados por las Diputaciones. En cuanto simple manifestación del principio de cooperación, ínsito en el Estado autonómico, no cabe en modo alguno apreciar que este precepto contradiga ninguna norma integrante del bloque de la constitucionalidad.

F A L L O

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

Ha decidido:

Estimar parcialmente las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas números 1576/1992, 2567/1992, 1404/1993, 2607/1993, 2752/1993 y 399/1995, y, en su virtud:

1.º Declarar inconstitucional y, en consecuencia, nulo, el apartado 3 del artículo 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña, y las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el mismo.

2.º Declarar que el artículo 1.1 de la mencionada Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, no es inconstitucional si se interpreta en el sentido expresado en el fundamento jurídico 13 *in fine*, de esta Sentencia.

3.º Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a 21 de mayo de 1998.—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 i Pi-Sunyer.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Viver Antón.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.