

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 331/1993 de 12 Nov. 1993, Rec. 1051/1987

Ponente: **González Campos, Julio Diego**

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.051/87, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 32.1; 148.2; 165.3; 168.3 c) y 181 a) en relación con el art. 182 y 287.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 Abr., Municipal y de Régimen Local de Cataluña, publicada en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» núm. 832, de 27 Abr. 1987. Han sido partes la Generalidad de Cataluña, representada por el Abogado don Ramón Llevadot i Roig y el Presidente del Parlamento de Cataluña, don Miguel Coll i Alentorn. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 29 Jul. 1987, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos referidos de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 Abr., Municipal y de Régimen Local de Cataluña, invocando expresamente, a los oportunos efectos, el art. 161.2 C.E.

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

A) Comienza señalando el Abogado del Estado que una vez dictada por el Estado la legislación básica, formal y material, en la materia de régimen local (art. 149.1.18 C.E.), es absolutamente claro que la normativa autonómica de desarrollo, aunque no viene a ser un desarrollo similar al desarrollo reglamentario de la ley, debe respetar esa legislación básica, sin que pueda haber ninguna contradicción, desviación, inconsistencia o apartamiento de la misma. Pues bien, en el presente supuesto, los artículos de la Ley autonómica impugnados incurren en contradicciones

insalvables con la Ley 7/1985, de 2 Abr., reguladora de las Bases del Régimen Local (L.R.B.R.L.) y aun con otras normas estatales básicas, lo que ha de conducir a la declaración de inconstitucionalidad que se pretende.

B) El art. 181, a), en conexión con el art. 182.1 y 2, a pesar de lo establecido por el art. 178 de la misma Ley catalana, viene a regular una materia de competencia estatal, tal como se desprende de lo dispuesto en los arts. 149.1.14 y 18 C.E. y 5 E) L.R.B.R.L.

En concreto, los referidos preceptos autonómicos, en relación a los criterios de distribución de las participaciones de los Municipios y Diputaciones en los ingresos del Estado, adoptan una regulación diferente a la establecida por la legislación estatal, contenida en los arts. 394.1, 2, 5 y 6 y 410 del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 Abr., por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (T.R.R.L.). De este modo, esa regulación autonómica opuesta a los principios contenidos en esa legislación básica estatal se plasma en los tres siguientes principios: que las participaciones en los ingresos estatales de las Entidades Locales se destinan a integrar el Fondo de Cooperación Local de Cataluña; que la legislación sobre finanzas locales de Cataluña es la que regula los criterios de distribución y otras participaciones; y que dichas participaciones se concretarán a través de lo establecido anualmente por la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

C) El art. 165.3 infringe, primero, directa y frontalmente lo prevenido en el art. 68.2 L.R.B.R.L., cuya condición de norma básica es evidente, por ser norma de régimen local, de procedimiento común administrativo y norma claramente procesal (arts. 149.1, 6 y 18 C.E.). La imposibilidad de interpretación conforme a la Constitución Española del precepto impugnado y la existencia de la contradicción, hace patente su inconstitucionalidad.

D) El art. 32.1 permite excepcionar la exigencia resultante del art. 47.2 d) L.R.B.R.L. si se da el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho de los miembros de las Corporaciones, de manera que lo que en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local es acumulativo «y, en todo caso»- en la Ley autonómica se convierte en alternativo. La contradicción pues, resulta clara, proyectándose, además, en una cuestión esencial para la vida municipal cual es la relativa a la alteración de la capitalidad del Municipio.

E) El art. 148.2 se refiere a la declaración que ya está prevista en el art. 75.5 L.R.B.R.L. Pero en éste se establece que la declaración se formulará antes de la toma de posesión, presentando un carácter material básico dicha previsión, pues en ella viene a garantizarse la imparcialidad de los miembros de la Corporación. La contradicción, por tanto, aparece con suficiente claridad.

F) El art. 168.3, c), al permitir que por Decreto se creen órganos de coordinación para el ejercicio de funciones de asistencia y cooperación atribuidas a la Administración de la Generalidad por la legislación de régimen local, desconoce la garantía que el art. 58 L.R.B.R.L. ha previsto mediante la reserva de ley para la creación de dichos órganos. De nuevo la contradicción es paladina, pidiéndose la declaración de inconstitucionalidad.

G) Finalmente, el art. 287.2 vulnera la legislación básica del Estado en materia de contratación administrativa. En efecto, las facultades a las que se refiere dicho precepto, en los arts. 102 y 109 de la Ley de Contratos del Estado (L.C.E.) están atribuidas al Ministerio de Economía y Hacienda y al Gobierno, respectivamente. Por lo demás, el art. 102 está incluido en el Real Decreto legislativo 931/1986, siendo, por tanto, formalmente básico. Y el art. 109 lo es sin duda materialmente, pues atribuye una facultad de extensión normativa que supone una alteración jurídica que afecta a una pieza básica del sistema de contratación administrativa, cual es la tipología de los contratos administrativos, y dentro de ella el instrumento de la clasificación, que puede exigirse como requisito previo para concurrir, integrándose en la definición de la porción jurídica básica de los contratistas frente a la Administración. Consideración ésta que también es extensible al art. 102. Dado pues, el carácter básico de las referidas normas estatales y de las facultades que atribuyen, la norma autonómica que las contradice incurre en inconstitucionalidad.

H) Concluye el Abogado del Estado suplicando de este Tribunal dicte Sentencia por la que declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Mediante otrosí, al amparo del art. 161.2 C.E., suplica se acuerde la suspensión de los preceptos objeto del recurso.

3. Por providencia de 1 Ago. 1987, la Sección de vacaciones de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, adoptar las medidas dispuestas en el art. 34.1 LOTC, tener por invocado el art. 161.2 C.E. y, consecuentemente, a tenor del art. 30 LOTC, por suspendida la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados y publicar, asimismo, la incoación del recurso y la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento.

4. Mediante escrito de su Presidente, presentado el 11 Sep. 1987, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

Mediante escrito de su Presidente, presentado el 16 Sep. 1987, el Senado se personó en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Con fecha 13 Sep. 1987 tuvo entrada el escrito de alegaciones del Abogado de la Generalidad de Cataluña, en el que concluye suplicando sea dictada Sentencia desestimatoria del recurso, declarando que los preceptos de la Ley autonómica impugnados se ajustan a la Constitución Española y al Estatuto de Autonomía de Cataluña. Se fundamenta la oposición al recurso en las siguientes consideraciones, resumidamente expuestas:

A) Con carácter previo, se puntualiza de una parte, que el legislador estatal no tiene libertad absoluta pues la competencia básica del Estado encuentra su límite en la correlativa competencia autonómica de desarrollo. Y de otro lado, se añade que la competencia autonómica de desarrollo legislativo no tiene, en modo alguno, naturaleza reglamentaria, sino política, lo que constriñe la competencia básica estatal, ciñéndola a la regulación de los aspectos nucleares o esenciales de la materia, ya que en otro caso se desconocería la capacidad de elegir entre las diversas opciones legislativas que es consustancial a la competencia de desarrollo legislativo.

Asimismo, considera el Abogado de la Generalidad que en la relación bases-desarrollo no existe una situación concurrencial al estilo de una doble titularidad simultánea sobre una misma competencia, sino propiamente una división de la potestad legislativa, con lo cual no puede decirse --tal como parece pretender hacerlo el Abogado del Estado-- que cualquier situación de conflicto debe resolverse siempre a favor de la competencia básica del Estado. En todo caso, la cláusula de prevalencia del art. 149.3 C.E. no ha de ser utilizada por el Tribunal Constitucional, dado que es el órgano que actúa vinculado exclusivamente por los parámetros constitucionales y estatutarios en la interpretación de los diversos títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

B) La impugnación del art. 168.3 c) de la Ley autonómica no puede justificarse desde la consideración del art. 58 L.R.B.R.L. tal como pretende el Abogado del Estado--, por cuanto el precepto autonómico en cuestión, en su conjunto, contiene todos los elementos característicos de la técnica de coordinación prevista en el art. 59 de la referida L.R.B.R.L. Lo cierto, además, es que no podía ser de otra forma, ya que el art. 36.2 a), in fine, de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local dispone que las Comunidades Autónomas han de establecer la coordinación de las funciones de asistencia y cooperación de las Diputaciones Provinciales precisamente «de acuerdo con lo previsto en el art. 59 de esta Ley». Por lo demás, la mención que en el precepto impugnado se hace a la creación de órganos de coordinación con participación de Entes locales, dentro del contexto general del precepto no supone sino la concreción del derecho de participación que el art. 59 L.R.B.R.L. garantiza, o, visto desde otra perspectiva, uno de los límites que se establecen para el ejercicio de las funciones de coordinación.

En cuanto a la reserva de Ley que establece la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local para la creación de órganos de colaboración con los Entes locales, y dejando al margen la inaplicabilidad en el presente caso del art. 58 L.R.B.R.L., el hecho de considerar básico un elemento estrictamente formal, como es el establecimiento de una reserva de Ley, no se ajusta en nada a la noción material de las bases, sin perjuicio de que con esa exigencia se está interviniendo en el sistema de fuentes interno de la Comunidad Autónoma. Pero es que, además, aun dando por válida esa reserva legal, no debe olvidarse el principio general de que la reserva legal admite normalmente la colaboración normativa del reglamento.

C) En relación a la impugnación del art. 181 a), en conexión con el art. 182, de la Ley autonómica, puntualiza el Abogado de la Generalidad que en la medida en que la asignación de recursos debe estar en relación de correspondencia con el contenido competencial atribuido a cada entidad, cualquier modificación del régimen competencial habrá de tener su reflejo en los ingresos públicos, ya que no es posible dissociar ambos aspectos. Por tanto, la potestad en materia de régimen local y organización territorial debe llevar inherente la capacidad de poder adecuar a la nueva situación legal e institucional el sistema de recursos económicos, así como también, por ejemplo, el del personal o los medios naturales relativos a los servicios afectados. Pues bien, la Generalidad de Cataluña ostenta la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8 E.A.C.), sin perjuicio de la reserva estatal que establece el art. 149.1.18 C.E., y dentro de la materia régimen local se encuentra incluido el sistema de financiación local.

De otra parte, aunque es cierto que el Estado es, a su vez, competente en materia de Hacienda General (art. 149.1.14 C.E.), esa competencia no puede en modo alguno subsumir íntegramente todo el régimen de la financiación local, privando así a las Comunidades Autónomas de la

competencia de desarrollo legislativo. Consecuentemente, cuando se trata de establecer el régimen general y permanente de la Hacienda Local, el Estado debe limitarse a regular los criterios básicos, permitiendo a la Generalidad su desarrollo, función en la que deben caber diferentes opciones, como es propio de la naturaleza legislativa de la competencia autonómica, sin que pueda oponerse a ello la Disposición final séptima del Texto Refundido en materia de Régimen Local, pues la pretensión de que todo el título VIII de dicho Texto Refundido debe considerarse básico, es claramente inconstitucional.

Asimismo, el art. 48, último párrafo, del E.A.C. refuerza aun más si cabe la tesis que se mantiene, pues si se entendiera que los criterios legales los fija totalmente el Estado, no tendría razón de ser el mandato estatutario. El carácter bifronte del régimen local nos lleva también a una interpretación del precepto estatutario en el sentido de garantizar una intervención material de la Generalidad en la distribución de los recursos. Por todo ello, los arts. 181 a) y 182 impugnados se ajustan plenamente al régimen constitucional y estatutario de las competencias en materia de Hacienda Local. La Generalidad es la que ha de distribuir las participaciones en ingresos propios y del Estado (art. 48 E.A.C.) y es perfectamente posible que, a dicho efecto, cree un Fondo de Cooperación Local, si bien ese Fondo ha de distribuirse teniendo en cuenta los criterios básicos establecidos por el Estado sobre la distribución de las participaciones en sus ingresos destinados a los Entes locales de Cataluña.

D) El art. 287.2 de la Ley de Cataluña impugnado no altera el régimen legal de la clasificación de los contratistas. No se modifica, en efecto, la regulación básica estatal, sino que únicamente se engarza la misma con el sistema organizativo propio de las Corporaciones locales, en línea, por lo demás, con la propia modificación del Reglamento General de Contratación del Estado por el Real Decreto 2.528/1986, de 28 Nov. (Disposición final segunda).

Todo ello, en fin, sin que pueda olvidarse que la reserva de funciones básicas en el ámbito reglamentario y aun más en el ejecutivo, solo puede justificarse en casos excepcionales, de manera que, en el presente supuesto, la potestad del Estado para establecer la regulación general en materia de clasificación de los contratos (a nivel legal y reglamentario) parece suficiente para asegurar el mínimo común denominador normativo que la competencia estatal debe asegurar.

E) Por último, los arts. 32.1, 148.2 y 165.3 de la Ley autonómica contienen ciertamente contradicciones con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, pero ello no se debe a la voluntad expresa de modificar la normativa básica, sino a errores terminológicos que han pasado inadvertidos en la elaboración de la Ley. El caso del art. 32.1, por ejemplo, es bien ilustrativo de lo que se dice, ya que en el art. 112.2 d) de la misma Ley 8/1987 se trata esta cuestión correctamente, estableciendo el sistema de votación reforzada que prevé la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. En consecuencia, anuncia el Abogado de la Generalidad que es intención de ésta proceder de inmediato a la subsanación de estos errores a través del procedimiento que en cada caso corresponda, con lo cual el presente recurso quedará sin objeto en lo que se refiere a la impugnación de estos tres preceptos.

6. El Presidente del Parlamento de Cataluña, mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 21 Sep. 1987, formuló las siguientes alegaciones, resumidamente expuestas ahora:

A) La impugnación del art. 181 a), en conexión con el art. 182, es la que mayor trascendencia práctica presenta. Los arts. 149.1.14 y 18 C.E. no dan, sin embargo, apoyatura suficiente para impedir la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña en orden a fijar los criterios de distribución de las participaciones de los Entes locales en los ingresos estatales, pues dichos preceptos constitucionales reservan al Estado solo la regulación principal de la materia, dejando abierta la posibilidad de que el desarrollo de la misma corresponde a las Comunidades Autónomas.

De este modo, los criterios legales a los que alude el art. 48.2 del E.A.C. deben necesariamente encontrarse tanto en la legislación básica estatal como en la de desarrollo de la Generalidad, ya que, si no fuese así, no tendría razón de ser el mandato claro y expreso de que los ingresos se perciban a través de la Generalidad. Además, el art. 48 E.A.C. se refiere a las subvenciones que califica de incondicionadas, agrupándolas con las participaciones en impuestos y excluyendo a las subvenciones condicionadas, lo que quiere decir que el legislador era consciente de que estos ingresos podían ser redistribuidos por la Generalidad. Y, de otra parte, el referido precepto estatutario utiliza la expresión «criterios legales», sin distinguir si se trata de leyes estatales o autonómicas, con lo que viene a admitirse que esas leyes puedan ser de la Generalidad. Añade el Presidente del Parlamento de Cataluña que el Real Decreto legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido en materia de Régimen Local desconoce las competencias de la Generalidad y amplía a exclusiva la competencia estatal, siendo la lógica de dicho Texto Refundido la que preside el recurso ahora planteado, a pesar de lo declarado en el art. 178 de la propia Ley autonómica impugnada.

B) En relación con el art. 168.3 c), la tesis del Abogado del Estado es que no solo existe en la materia a la que se refiere una reserva de ley, sino que esta reserva tiene carácter de absoluta. Sin embargo, en materia de organización administrativa, aunque rige el principio de la primacía de la Ley, la Ley no es el fundamento imprescindible, ni debe necesariamente contener los elementos arquitecturales básicos de la normativa (art. 103.2 C.E.). Es así como debe interpretarse el art. 58 L.R.B.R.L., pues dicho precepto no pretende establecer una reserva absoluta de ley, la referencia aquí a la Ley es debida a la obligación de participar en el órgano de otras Administraciones Públicas, pero en todo lo demás, la materia es interna y abierta al Reglamento. Por tanto, dada la habilitación legal contenida en el precepto impugnado, nada impide la remisión al Reglamento. Así lo evidencia, además, el propio art. 58.1, párrafo 2., L.R.B.R.L., sin que haya motivo alguno para pensar que los órganos de colaboración con los Entes locales creados por las Comunidades Autónomas afecten más a la autonomía local que los creados por el Estado y que respecto a aquéllas la reserva legal deba tener menos alcance. De ahí que sea correcta la utilización por la norma impugnada de la misma técnica empleada por la legislación estatal.

A mayor abundamiento, hay que considerar que difícilmente puede resultar lesiva para la autonomía local la constitución de unos órganos en que participen los Entes locales, cuando su función, de acuerdo con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, es meramente consultiva y la decisión corresponde al Gobierno de la Generalidad.

C) En la impugnación del art. 287.2, el Abogado del Estado no distingue entre la regulación material que tiene carácter básico y la atribución orgánica de la competencia, que obviamente no la tiene, pues la aplicación de la legislación estatal de contratos no supone, en ningún caso, que

los órganos estatales sean órganos de contratación de las demás Administraciones Públicas. En este sentido, debe tenerse en cuenta, además, que de lo dispuesto en las Disposiciones finales primera y segunda del Real Decreto 2.528/1986, de 28 Nov., que modifica el Reglamento de Contratación del Estado, se desprende una declaración formal en el sentido del carácter no básico de la atribución de competencia a órganos estatales. Por tanto, es correcta la solución adoptada por el artículo impugnado.

D) Tras señalar que el Parlamento de Cataluña renuncia a formular alegaciones acerca de los demás preceptos que han sido objeto de impugnación, concluyó suplicando de este Tribunal dicte Sentencia por la que, desestimando las peticiones contenidas en la demanda, se declare expresamente la constitucionalidad de los arts. 181 a); 168.3 c); y 287.2 de la Ley impugnada.

7. Con fecha 16 Dic. 1987, y tras el preceptivo trámite de alegaciones, por Auto del Pleno de este Tribunal se acordó mantener la suspensión de la vigencia de los arts. 32.1; 148.2; 165.3 y 287.2, y el levantamiento de la suspensión de los arts. 168.3 c) y 181 a), de la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen Local de Cataluña impugnada.

8. Por providencia de fecha 10 Nov. 1993, se señaló el día 12 del mismo mes y año para la deliberación y votación de esta Sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Se impugnan en este recurso de inconstitucionalidad determinados preceptos de la Ley 8/1987, de 15 Abr., Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Siguiendo el orden establecido por el Abogado del Estado en su demanda, los preceptos impugnados son los siguientes: los arts. 181 a) y 182.1 y 2, relativos a los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas; el art. 32.1 concerniente al cambio de capitalidad del Municipio; el art. 148.2 sobre régimen de incompatibilidades de los miembros de las Corporaciones locales; el art. 165.3 relativo al plazo para efectuar el requerimiento previo a la impugnación de los actos de un ente local por parte de la Comunidad Autónoma; el art. 168.3, c), sobre creación de órganos de coordinación. Todos estos preceptos serían, según el Abogado del Estado, contrarios a la legislación estatal básica en materia de régimen local (Ley 7/1985, de 2 Abr., Reguladora de las Bases del Régimen Local). Se impugna también el art. 287.2, referente a la clasificación de contratistas, por supuesta infracción de la legislación básica estatal en materia de contratación administrativa.

2. La primera de las impugnaciones realizadas por el Gobierno de la Nación contra la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña se refiere a los arts. 181 a) y 182.1 y 2 de la precitada Ley, preceptos que establecen la competencia de la legislación catalana sobre finanzas locales para fijar los criterios de distribución de los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas [art. 181 a)]. Asimismo, establece la Ley catalana que el importe de dichas participaciones se destinará a integrar el fondo de cooperación local de Cataluña cuya distribución, de conformidad

con lo dispuesto en el art. 48.2 del Estatuto de Autonomía, corresponderá a la Generalidad, mediante la Ley anual de Presupuestos.

A) Según el Abogado del Estado, los preceptos impugnados, a pesar de lo establecido en el art. 178 de la misma Ley («La Generalidad regulará las finanzas de los Entes locales de Cataluña en el marco de lo establecido por la Legislación básica del Estado»), regulan una materia de competencia estatal [arts. 149.1.14 y 18 C.E. y 5 E) de la L.R.B.R.L.]. En concreto, argumenta el Abogado del Estado, los preceptos autonómicos impugnados adoptan una regulación diferente a la establecida por la legislación estatal en los arts. 394.1, 2, 5 y 6 y 410 del Real Decreto Legislativo 781/1986).

Frente a ello, tanto la Generalidad como el Parlamento de Cataluña defienden la constitucionalidad de los preceptos impugnados invocando la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local (arts. 9.8 y 48 E.A.C.), dentro de la que se incluye el sistema de financiación local. La Generalidad es la que ha de distribuir las participaciones de los Entes locales en ingresos propios y del Estado, si bien esa distribución, a través del Fondo de Cooperación Local, ha de hacerse teniendo en cuenta los criterios básicos establecidos por el Estado sobre la distribución de las participaciones en sus ingresos destinados a los Entes locales de Cataluña. A ello añade el Parlamento catalán que el art. 48 E.A.C. se refiere a las subvenciones que califica de incondicionadas y excluye a las condicionadas, lo que quiere decir que el legislador era consciente de que estos ingresos podían ser redistribuidos por la Generalidad.

B) Planteada en estos términos, la cuestión que se suscita ha de ser resuelta teniendo presente la doctrina contenida en nuestras SSTC 96/1990 y 237/1992 acerca de las competencias del Estado sobre la regulación de los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas.

En estas Sentencias, que declararon conformes con la Constitución los preceptos de Leyes estatales de Presupuestos Generales que fijaban criterios para el reparto de los ingresos antes mencionados, que habían sido impugnados por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia y País Vasco en el caso de la STC 96/1990 y por el País Vasco y Galicia en la STC 237/1992, este Tribunal declaró la competencia del Estado para establecer dichos criterios. Al respecto, hemos dicho que la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado prevista en el art. 142 C.E. constituye una de las fuentes de financiación constitucionalmente posible, a través de la cual se pretende dotar al conjunto de Entes locales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que legalmente les han sido encomendadas, esto es, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido (arts. 137, 140 y 141 C.E.). Es justamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, en cuanto garantía de su autonomía, lo que convierte a aquella participación en garante del funcionamiento de la Hacienda Local dentro del conjunto de la Hacienda General y, en consecuencia, lo que la constituye en elemento básico de ésta. Por ello hemos declarado que es precisamente al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas Locales (art. 142 C.E) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 C.E.), de ahí que le corresponda el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda en los ingresos estatales.

Debemos concluir ahora --en el mismo sentido en que lo hicimos respecto del art. 49.2, último párrafo, del Estatuto Autonómico de Galicia, de idéntico contenido que el art. 48.2, último párrafo del Estatuto catalán-- que en este último precepto, que es el que ahora nos incumbe, aparece con claridad la existencia de una fuente --el Estado-- y de un canal o cauce --la Comunidad Autónoma-- con un marco normativo, la Ley, que ha de ser la Ley estatal (STC 237/1992, fundamento jurídico 6.). Así, pues, es al Estado, y no a la Comunidad Autónoma de Cataluña, como ha dispuesto el art. 181 a) de la Ley impugnada, extralimitándose, por consiguiente, de la competencia que constitucional y estatutariamente tiene atribuida, a quien corresponde fijar los criterios de distribución de los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales.

C) Lo dicho resulta aplicable tanto a los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en los ingresos del Estado, como a las denominadas subvenciones incondicionadas. Como hemos tenido oportunidad de manifestar al respecto, se trata de subvenciones que no responden a una finalidad o acción de fomento y que, si bien formalmente están caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente, en este caso los Entes locales, o servicio público y que solo impropia o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (como es el caso de las subvenciones a las entidades locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo (STC 13/1992, fundamento jurídico 6.).

Es claro, como dijimos en la Sentencia que se acaba de citar, que el Estado tiene competencia para otorgar a los Entes públicos territoriales subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales destinadas a cubrir su déficit real y a asegurar el equilibrio financiero de las Haciendas Territoriales. Competencia que encuentra su título más apropiado en el de «Hacienda General» del art. 149.1.14 C.E. cuando tal medida coyuntural tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas Locales. Y es igualmente claro, como también se dijo en la STC 179/1985 (fundamento jurídico 1.), que una medida de este género ha de incluir necesariamente todos los preceptos que se consideren necesarios para alcanzar el fin previsto, respecto del cual tienen un carácter puramente «instrumental». Pues bien, el hecho de que las denominadas subvenciones incondicionadas no tengan una vinculación o afectación a una acción de fomento concreto no altera la competencia del Estado para fijar los criterios de reparto de las mismas entre sus destinatarios (Entes locales en el presente caso), pues ambos conceptos --vinculación de las subvenciones y reparto de las mismas entre los Entes locales-- no son sinónimos ni están en una relación de reciprocidad. Quiere decirse con ello que las subvenciones del Estado a los Entes locales, con o sin vinculación específica a una acción de fomento concreta, no dejan de ser una fuente de financiación estatal a dichos Entes que, al igual que la participación en los ingresos del Estado, constituye una garantía de funcionamiento de la Hacienda Local dentro del conjunto de la Hacienda general, lo que en último término significa garantía del ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (arts. 137, 140 y 141 C.E.). Siendo ésta la finalidad de dichas subvenciones, es claro que incumbe al Estado la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución de los mismos entre los distintos Entes locales, con independencia de cuál sea su destino material concreto.

D) No puede decirse lo mismo, ni lo pretende tampoco el Abogado del Estado, respecto de la referencia que el art. 181 a) de la Ley impugnada hace a los ingresos de los Entes locales procedentes de las participaciones en ingresos de la Generalidad y de las subvenciones incondicionadas que ésta les otorgue.

El poder de gasto de las Comunidades Autónomas con cargo a su propio Presupuesto (SSTC 39/1982, fundamento jurídico 5., 14/1989, fundamento jurídico 2., y 13/1992, fundamento jurídico 6.), que es consecuencia de la vinculación de su autonomía financiera «al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos» (arts. 156.1 C.E. y 1.1 L.O.F.C.A.), de un lado, y la titularidad, con carácter exclusivo --sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 C.E. en materia de régimen local (art. 9.8 E.A.C.), de otro, legitiman a la Comunidad Autónoma de Cataluña para establecer los criterios de reparto de los ingresos que los Presupuestos de la Generalidad destinen a los Entes locales de Cataluña. Razón por la cual la tacha de inconstitucionalidad, que como ha quedado dicho, afecta al art. 181 a) de la Ley 8/1987, no alcanza a lo dispuesto en este precepto en relación con los ingresos consistentes en participaciones en ingresos de la Generalidad.

3. En conexión con el art. 181 a) de la Ley catalana 8/1987 impugna el Abogado del Estado el art. 182, apartados 1 y 2 que considera igualmente contrario a la legislación básica estatal por crear un Fondo de Cooperación Local, nítidamente catalán, que se nutrirá, entre otros ingresos, con los del Estado. Razona el Abogado del Estado que las condiciones de distribución de los ingresos que nos ocupan, establecidas para todo el Estado, resultarían alteradas con la incorporación de nuevos criterios de distribución que resulten de la especificación concreta que se aplica al hecho catalán. A las alegaciones del Abogado del Estado se opone la Generalidad de Cataluña argumentando que si ésta es competente para distribuir las participaciones en ingresos propios y del Estado (art. 48 E.A.C.) es perfectamente posible que a dicho efecto cree un Fondo de Cooperación Local, alegación que debe ser acogida por las razones que inmediatamente se expresan.

A) En efecto, como ha quedado dicho en nuestra STC 96/1990 (fundamento jurídico 7.), el art. 48.2 E.A.C. no atribuye a la Comunidad Autónoma la fijación de los criterios de distribución de la participación de los Entes locales en los tributos del Estado, porque dicha participación constituye un elemento básico de la Hacienda General que, como tal, incumbe regular al Estado en su condición de titular de la doble competencia, convergente aquí, sobre la Hacienda General y para establecer las bases del régimen jurídico de Administraciones Públicas (arts. 149.1, 14 y 18 C.E.). Lo que sí se deriva, por el contrario, del mencionado art. 48.2 E.A.C. es la competencia de la Comunidad Autónoma para distribuir entre los Entes locales de su territorio la participación de éstos en los tributos del Estado (SSTC 96/1990, fundamentos jurídicos 7. y 8. y 237/1992, fundamento jurídico 6.). Así, pues, si, conforme a esta doctrina, la Comunidad Autónoma actúa como canal o cauce de distribución de estos ingresos (STC 237/1992, fundamento jurídico 6.) nada se opone, por cuanto no constituye un elemento básico de la Hacienda General, a que la Comunidad Autónoma de Cataluña instrumente ese reparto a través de un Fondo de Cooperación Local, siempre que, al efectuarlo, respete los criterios de distribución establecidos por el Estado en el ejercicio de una competencia que constitucionalmente le corresponde. En consecuencia ha de entenderse, por todo cuanto se ha dicho en relación con el apartado a) del art. 181 de la Ley impugnada, que el art. 182.1 y 2 de la citada Ley no es inconstitucional, siempre que se entienda que la alusión a los «criterios que legalmente se establezcan» que contiene el apartado 2 del

citado precepto se refiere a la legislación estatal, relativa, a su vez, a la participación en ingresos del Estado.

B) No es obstáculo para lo que acaba de mantenerse la alegación del Abogado del Estado en el sentido de que la distribución por medio de un Fondo de Cooperación Local nítidamente catalán alteraría las condiciones de reparto establecidas para todo el Estado. Y no lo es porque no puede olvidarse el carácter bifronte del régimen local (SSTC 84/1982, fundamento jurídico 4., y 214/1989, fundamentos jurídicos 11, 12 y 20) que posibilita fórmulas e instrumentos de cooperación de las Comunidades Autónomas con los Entes locales como el previsto en el precepto impugnado.

Junto a la relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas (STC 214/1989, fundamento jurídico 29). Y en el aspecto concreto que ahora nos interesa, Cataluña no solo tiene competencia exclusiva en materia de régimen local (sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 C.E.), sino que al igual que el resto de las Comunidades Autónomas está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad (art. 2.2 L.O.F.C.A.). En tal sentido resulta indiscutible su competencia para crear un Fondo de Cooperación Local, integrado por las participaciones de los Entes locales en ingresos del Estado y de la Generalidad, que repartirá atendiendo a las peculiaridades específicas de los Entes locales de su territorio, en el ejercicio de la tutela financiera que sobre los mismos le corresponde en virtud de lo establecido en el art. 48.1 de su Estatuto de Autonomía. Todo ello sin perjuicio de que la distribución haya de hacerla respetando los criterios de reparto establecidos por el Estado, cuando se trate de ingresos estatales, y aplicando los criterios que la propia Comunidad Autónoma establezca cuando se trate de participación en ingresos propios.

4. En un segundo bloque de alegaciones se encuentran los arts. 32.1, 148.2 y 165.3 de la Ley 8/1987 que el Abogado del Estado impugna invocando su supuesta contradicción con los arts. 47.2 d), 75.5 y 68.2, respectivamente, de la L.R.B.R.L., preceptos cuya condición de norma básica es evidente, según el Abogado del Estado.

A) El art. 32.1 de la Ley 8/1987 establece que el cambio de capitalidad del Municipio deberá ser adoptado por su Ayuntamiento con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho o el de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación. Por su parte, el art. 47.2 d) L.R.B.R.L. exige para la alteración de la capitalidad del Municipio el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

La contradicción entre ambos preceptos es manifiesta por cuanto, como advierte el Abogado del Estado, lo que en la Ley estatal aparece como una regla acumulativa exigible en todo caso (la mayoría absoluta junto a las dos terceras partes del número de hecho), en la Ley catalana aparece como una alternativa, de tal manera que el cambio de la capitalidad de los Municipios de esa Comunidad Autónoma puede efectuarse, según el art. 32.1 de la Ley 8/1987, con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho o con el de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Constatada, así, la patente contradicción entre el precepto estatal y el autonómico, reconocida, por cierto, por la propia Generalidad, solo nos resta determinar si la previsión contenida en el art. 47.2 d) L.R.B.R.L. tiene o no el carácter básico que le atribuye el Abogado del Estado y que la Comunidad Autónoma tampoco discute. A lo que ha de responderse que en efecto lo tiene, y así lo declaramos en nuestra STC 33/1993 (fundamento jurídico 3.) a propósito del art. 47 L.R.B.R.L. al decir que de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quórum y mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local. Siendo ello así, y constatada la contradicción existente entre la norma básica del Estado y la norma autonómica que se impugna, debemos acoger la pretensión del Abogado del Estado de declarar la inconstitucionalidad del art. 32.1 de la Ley 8/1987.

Esta conclusión no puede quedar enervada por la alegación hecha por la Generalidad de Cataluña en el sentido de que la contradicción, ciertamente existente, no se debe a la voluntad expresa de modificar las normas básicas, sino a errores terminológicos que la Generalidad tiene intención de subsanar de inmediato. Prueba de ello, razona la Generalidad, es que el art. 112.2 d) de la Ley 8/1987 trata la cuestión correctamente, estableciendo el sistema de votación reforzado que prevé la L.R.B.R.L. Pues bien, en contra de lo que sostiene la Generalidad, debemos concluir que el que se califica como error terminológico no ha sido modificado o derogado por norma con rango de Ley posterior alguna, razón por la cual el objeto del juicio de constitucionalidad no puede ser otro que el vigente art. 32.1 de la Ley 8/1987, con independencia de que otros preceptos de la Ley referidos al régimen de adopción de acuerdos hayan regulado la materia correctamente, esto es, respetando la legislación básica estatal.

B) El art. 148.2 de la Ley catalana se refiere a la declaración de los bienes y actividades privadas por parte de todos los miembros de las Corporaciones locales. Pero cabe observar que esta exigencia también se contiene en el apartado 1 de este precepto, donde se dispone que los miembros de las Corporaciones locales han de formular la mencionada declaración «antes de tomar posesión del cargo», lo que se acomoda con lo establecido en el art. 75.5 L.R.B.R.L. Mientras que el precepto impugnado, el art. 148.2, pese a referirse a la misma declaración, contiene una previsión distinta respecto al momento en que ha de presentarse, al disponer que se formulará «dentro del mes siguiente a la fecha de acceso pleno a la condición de miembro de la corporación...». De manera que, con independencia de la contradicción existente entre uno y otro apartado del art. 148 de la Ley catalana, es evidente la contradicción entre la norma estatal y la autonómica como, por lo demás, así se admite por la Generalidad.

Así, pues, dada la evidente contradicción del art. 148.2 de la Ley catalana con una norma estatal (art. 75.5 L.R.B.R.L.) de indiscutible carácter básico, por cuanto atañe al régimen de incompatibilidades de los miembros de las Corporaciones locales (SSTC 49/1988, fundamento jurídico 21; 178/1989, fundamento jurídico 6. y 61/1993, fundamento jurídico 3.), el precepto impugnado ha de ser declarado inconstitucional, sin que las alegaciones de la Generalidad, idénticas a las formuladas para el art. 32.1 puedan enervar la anulación del precepto, por las razones que han quedado expuestas en el párrafo anterior.

C) Finalmente, por lo que respecta al segundo bloque de impugnaciones efectuadas por el Abogado del Estado, el art. 165.3 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña establece un plazo de dos meses para formular el requerimiento que con carácter facultativo puede preceder a la impugnación de los actos y Acuerdos de un ente local por parte de la Comunidad Autónoma. Frente a ello, el art. 65.2 L.R.B.R.L. y no el art. 68.2 que inadvertidamente invoca el Abogado del Estado-- establece que dicho plazo es de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo. La contradicción es, una vez más, evidente, y así lo admite, también para este caso, la propia Generalidad de Cataluña. Ello ha de llevarnos necesariamente a la conclusión de que, siendo el art. 65.2 L.R.B.R.L. una norma de carácter básico, por cuanto que regula un aspecto esencial del régimen jurídico de las Administraciones locales (la impugnación de sus actos y Acuerdos por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas), el art. 165.3 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (L.M.R.L.C.) debe ser declarado inconstitucional.

La oposición que la Generalidad formula a la pretensión del Abogado del Estado --idéntica a la de los arts. 32.1 y 148.2 L.M.R.L.C., antes examinados-- debe ser rechazada por las razones que han quedado expuestas.

5. Se impugna también en el presente recurso de inconstitucionalidad el art. 168.3 c) L.M.R.L.C., por considerar que, al permitir que por Decreto se creen órganos de coordinación para el ejercicio de las funciones de asistencia y cooperación atribuidas a la Administración de la Generalidad por la legislación de régimen local, desconoce la garantía que el art. 58 L.R.B.R.L. ha previsto, mediante la reserva de Ley, para la creación de dichos órganos.

La Generalidad de Cataluña, por su parte, en defensa de la constitucionalidad del precepto citado, alega que éste se incardina en las previsiones del art. 59 L.R.B.R.L. y no en el art. 58 de la misma Ley, en contra de lo que sostiene el Abogado del Estado. Además, considerar básico un elemento estrictamente formal, como es el establecimiento de una reserva de Ley, no se ajusta a la noción material de las bases, sin perjuicio de que con esa exigencia se está interviniendo en el sistema de fuentes interno de la Comunidad Autónoma. El Parlamento de Cataluña, por su parte, alega que es correcta la utilización que el precepto impugnado hace de la técnica de remisión al Reglamento; técnica que, por lo demás, utiliza el propio art. 58.1, párrafo segundo, de la L.R.B.R.L. para la creación de estos órganos por parte del Estado.

A) Lo primero que debemos determinar es si, por su contenido, el precepto impugnado [art. 168.3 c) L.M.R.C.L.] ha de considerarse desarrollo legislativo del art. 58 L.R.B.R.L. o, por el contrario, del art. 59 de la misma Ley, ya que el Abogado del Estado basa su impugnación en la deslegalización que la Ley Autonómica habría operado respecto de la reserva de Ley contenida en el apartado 1 del art. 58 L.R.B.R.L.; reserva que, sin embargo, no aparece en el art. 59 de la Ley básica estatal.

Al respecto, procede señalar, ante todo, que los arts. 58 y 59 L.R.B.R.L. no constituyen precisamente un ejemplo de buen cumplimiento de la exigencia de claridad y precisión que, según hemos dicho, al igual que de las normas básicas, resulta predicable de las normas coordinadoras (STC 182/198, fundamento jurídico 5.). No obstante la referencia común por parte de ambos preceptos (arts. 58 y 59 L.R.B.R.L.) a la coordinación administrativa, este Tribunal ha

distinguido entre coordinación y cooperación, declarando al respecto que la diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación --voluntariedad en la primera frente a imposición en la segunda-- encuentra una adecuada expresión en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que junto a los arts. 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, en los arts. 10.2, 59 y 62, se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas [STC 214/1989, fundamento jurídico 20 f)].

B) Volviendo al precepto impugnado debemos poner de manifiesto ahora que los dos apartados primeros del art. 168 L.M.R.L.C. se refieren a la cooperación, mientras que el resto del precepto lo hace a técnicas de coordinación. Es evidente, pues, que el precepto impugnado regula las facultades de coordinación que sobre los Entes locales corresponde ejercer a la Generalidad de Cataluña, por lo que, en consecuencia, y de conformidad con la STC 214/1989 antes citada, el marco de legislación básica que limita esas previsiones legislativas contenidas en el precepto impugnado no puede ser el art. 58 L.R.B.R.L., que, según hemos dicho, regula la cooperación, sino el art. 59 de la misma Ley, que es el que contempla las técnicas de coordinación [STC 214/1989, fundamento jurídico 20 f)]. Prueba de ello es la referencia del precepto citado al art. 10.2 de la propia Ley.

Pues bien, una vez enmarcado el precepto impugnado dentro de las técnicas de coordinación, es manifiesto que la legislación autonómica al facultar al Gobierno de la Generalidad para crear por Decreto los órganos de coordinación pertinentes ha respetado la legislación básica del Estado que, al respecto, prevé la posibilidad de que las Leyes de las Comunidades Autónomas atribuyan al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local. Eso es exactamente lo que ha hecho la Ley catalana 8/1987 al prever que corresponde al gobierno autonómico establecer los criterios de coordinación sobre los Entes locales, y, en concreto, crear por Decreto los órganos de coordinación pertinentes. Todo lo cual ha de llevarnos a afirmar la constitucionalidad del art. 168.3 L.M.R.L.C.

C) A la conclusión anterior llegaríamos incluso si, como pretende el Abogado del Estado, aplicásemos, como parámetro de nuestro juicio de constitucionalidad, el art. 58 y no el 59 L.R.B.R.L. En tal hipótesis, que podría encontrar algún apoyo en el argumento de que el precepto impugnado en realidad mezcla técnicas de coordinación con técnicas de cooperación (...«criterios de coordinación en el ejercicio de las funciones de... cooperación...»), la conclusión, como acabamos de decir, sería la misma por cuanto, por las razones que inmediatamente se expresan, no puede considerarse como un elemento básico la reserva de Ley que hace el art. 58.1 L.R.B.R.L.

En efecto, como declaramos en nuestra STC 214/1989 [fundamento jurídico 20 f)], es constitucionalmente legítimo que el Estado haya previsto con carácter general la creación e institución de estos órganos de colaboración. Tal previsión genérica es plenamente constitucional, pues constituye una manifestación orgánica del principio de colaboración al que la propia estructura territorial del Estado necesariamente aboca [STC 214/1989, fundamento jurídico 20 e)].

Ahora bien, es de observar que el Abogado del Estado no ofrece argumento alguno sobre la naturaleza básica de la reserva de Ley contenida en el art. 58.1 L.R.B.R.L. Y no se justifica, ni se alcanza a saber por qué ha de ser básico que los órganos que las Comunidades Autónomas

instrumenten para la coordinación de los Entes locales sean creados por Ley. Antes, al contrario, por la finalidad que persiguen [flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, según la STC 214/1989, fundamento jurídico 20 f)] los instrumentos de coordinación han de ser flexibles, lo que se compadece mal con la rigidez que es consustancial a la Ley. Baste pensar que el propio art. 58.1 de la L.R.B.R.L., en el párrafo siguiente a aquél que contiene la reserva de Ley, habilita al Gobierno para crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración Local. Por todo ello debemos desestimar la pretensión del Abogado del Estado de declarar inconstitucional el art. 168.3 c) de la L.M.R.L.C.

6. Finalmente, se impugna el art. 287.2 de la Ley catalana 8/1987. Dicho precepto otorga al pleno de la Corporación local las competencias que, sobre suspensión de la clasificación de contratistas y extensión de las normas de clasificación del contrato de obras al contrato de suministro, otorgan los arts. 102 y 109, respectivamente, de la Ley de Contratos del Estado (L.C.E.) a órganos estatales. En este caso, evidentemente, la inconstitucionalidad del precepto en cuestión vendría determinada por la infracción de la legislación estatal básica en materia de contratación administrativa.

A) En apoyo de su pretensión de declaración de inconstitucionalidad, el Abogado del Estado argumenta que el art. 102 L.C.E. está incluido en el Real Decreto Legislativo 931/1986, siendo, por tanto, formalmente básico. El art. 109 L.C.E., argumenta el Abogado del Estado, lo es materialmente por cuanto atribuye una facultad de extensión normativa que supone una alteración jurídica que afecta a una pieza básica del sistema de contratación administrativa cual es la tipología de los contratos. A ello se opone la Generalidad de Cataluña alegando que el precepto impugnado no modifica la regulación básica estatal, sino que la engarza con el sistema organizativo propio de las Corporaciones locales, en línea con la propia modificación del Reglamento General de Contratación del Estado por el Real Decreto 2.528/1986 (Disposición final segunda). El Parlamento de Cataluña, por su parte, sostiene que el Abogado del Estado no distingue entre la regulación material, que tiene carácter básico, y la atribución orgánica de la competencia que, obviamente, no lo tiene; pues la aplicación de la legislación estatal de contratos no supone que los órganos estatales sean órganos de contratación de las demás Administraciones Públicas.

B) Importa destacar, ante todo, que el precepto impugnado (art. 287.2 L.M.R.L.C.) parte de que los criterios de clasificación de los contratistas serán los establecidos, con carácter general, por la Ley de Contratos del Estado. Nada hay que objetar, y nada objeta, por lo demás, el Abogado del Estado a la disposición que acaba de mencionarse. La impugnación que ante nosotros se hace se refiere, por ello, al párrafo del precepto que a continuación añade que en cualquier caso las competencias otorgadas a órganos estatales por los arts. 102 y 109 de dicha Ley (L.C.E.) corresponderán al pleno de la Corporación. Se trata, pues, de la atribución a un órgano local de unas potestades que la legislación del Estado atribuye al Ministro de Hacienda y al Gobierno.

Estas dos normas estatales (arts. 102 y 109 L.C.E.) contienen una regulación distinta que exige, por ello, un análisis diferenciado, a fin de determinar si la atribución de facultades realizada por la Ley catalana al pleno de las Corporaciones locales excede o no en cada caso de la competencia de la Comunidad Autónoma. El art. 102 L.C.E. regula las causas de suspensión de las clasificaciones de los contratistas de obras (arts. 98 y ss. L.C.E.), atribuyendo la competencia

para acordar la suspensión al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Pues bien, el carácter básico del citado precepto es evidente, por cuanto la clasificación de los contratistas es un medio de acreditación ante el órgano de contratación correspondiente de la capacidad financiera, económica y técnica del contratista. Y, lo que es más importante, constituye un requisito de obligado cumplimiento para contratar con la Administración la ejecución de obras de determinado presupuesto (art. 98 L.C.E.). A su vez, la presentación del certificado de clasificación expedido por el Registro Oficial de Contratistas exime a los empresarios, en todas las licitaciones de obras de la Administración, de presentar los documentos probatorios de su personalidad y capacidad jurídica, técnica, financiera y económica (art. 312 R.C.E.).

Lo dicho es ilustrativo de que las normas reguladoras de la clasificación de los contratistas afectan a los intereses de éstos y, más en general, a las condiciones de la contratación administrativa y al desarrollo de las actividades económicas privadas en régimen de libre competencia. Son normas que tienen por objeto garantizar la igualdad y la seguridad jurídica en la contratación pública, asegurando a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones, lo que las convierte en un elemento básico de la legislación sobre contratos (art. 149.1.18 C.E.). La finalidad perseguida por esas normas en general (garantía de la igualdad y la seguridad jurídica en la contratación) está, sin duda, presente en el art. 102 que regula las causas de suspensión, temporal o indefinida, de las clasificaciones acordadas por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, y ello justifica la decisión del legislador de otorgar la facultad de suspensión a un órgano estatal (Ministerio de Hacienda) como medio de garantizar un tratamiento común de todos los contratistas frente a las distintas Administraciones.

C) Es cierto, como argumenta la Generalidad de Cataluña, que el Real Decreto 2.528/1986 (Disposición final segunda) declara que siempre que en el texto de los artículos comprendidos en el Real Decreto (entre los cuales se incluye el art. 316 que reproduce, a su vez, el art. 102 L.C.E.) se mencione a órganos de la Administración del Estado el concepto se entenderá referido al órgano de la Comunidad Autónoma o entidad local que, en su caso, fuere competente para adoptar el acuerdo. Pero no es menos cierto que esta Disposición no opera una traslación automática y en bloque de la atribución orgánica de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas y entidades locales. Baste notar que la Disposición final segunda del Real Decreto mencionado dice que la competencia será del órgano autonómico o local «que, en su caso, fuere competente para adoptar el acuerdo», lo que significa que la citada Disposición no atribuye competencias distintas ni al margen de las que correspondan a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales en virtud del bloque de constitucionalidad.

Quiere decirse con ello que existen competencias que, por su naturaleza, desbordan las que son propias e inherentes al órgano contratante. Esto es lo que sucede con las facultades de suspensión de las clasificaciones de los contratistas. El hecho de ser facultades que afectan a los intereses de los contratistas y, más genéricamente, a las condiciones generales de contratación administrativa y al desarrollo de las actividades económicas privadas en régimen de libre competencia hace que sea constitucionalmente legítima la decisión del legislador de atribuir su ejercicio a un órgano estatal, como medio de garantizar un tratamiento jurídico igualitario a todos los ciudadanos en la contratación pública. Así, pues, por cuanto acaba de decirse debemos acoger la pretensión del Abogado del Estado y declarar inconstitucional el art. 287.2 de la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

D) Por las mismas razones que han quedado expuestas debemos declarar la inconstitucionalidad del art. 287.2 L.M.R.L.C. por lo que se refiere también a las competencias que el art. 109 L.C.E. atribuye al Gobierno. Se trata de una norma, sin duda básica, por cuanto supone la decisión del legislador de facultar al Gobierno para extender a los contratos de suministros la aplicación de las normas de clasificación del Capítulo Primero del Título I del Libro II de la L.C.E., referidas a los contratos de obra. La decisión de aplicar a los contratos de suministros las normas de clasificación de los contratos de obras, incluida la posibilidad de exigir dicha clasificación para determinado tipo de aquéllos, es, sin duda, un elemento básico de la legislación de contratos ya que constituye un medio que tiende a proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica, necesarias para asegurar a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas (STC 141/1993 , fundamento jurídico 5.).

FALLO

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 el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Nación y, en su virtud,

1. Declarar inconstitucionales y, en consecuencia, nulos los arts. 32.1, 148.2, 165.3, 181 a), excepto la referencia a las participaciones en ingresos de la Generalidad, y 287.2 de la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

2. Declarar que el art. 182.2 de la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, es conforme a la Constitución, siempre que se interprete en el sentido expresado en el fundamento jurídico 3. A) de esta Sentencia, y

3. Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a 12 Nov. 1993.