

FALLO

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

Ha decidido:

Primero.—Declarar que la titularidad de la competencia para autorizar al Ayuntamiento de Sabadell a conceder su aval, con carácter subsidiario y con renuncia al beneficio de exención al concesionario «TUSS., Coop. Ltda.», para un préstamo con el Banco de Sabadell, con destino a la financiación del material necesario para prestación del servicio de transporte urbano, corresponde a la Generalidad de Cataluña.

19850 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 237/1982. Sentencia número 57/1983, de 28 de junio.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Jerónimo Arozamena Sierra, Vicepresidente, y don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 237/1982, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas, en relación con la Resolución de 27 de enero de 1982, emanada del Director general de Coordinación de las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda, sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar las operaciones de crédito a las Corporaciones Locales. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ponente, el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Con fecha 28 de junio de 1982, el Abogado de la Generalidad planteó conflicto de competencia positivo frente al Gobierno de la Nación por entender que la Resolución de 27 de enero de 1982, emanada del Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda, sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar las operaciones de crédito a las Corporaciones Locales, vulnera la competencia de la Generalidad en virtud de lo dispuesto en los artículos 9.8, 10.4, 12.1 y 48.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

A) Dice el Abogado de la Generalidad que, mediante escrito de fecha 8 de marzo de 1982, el Delegado de Hacienda de Gerona dirigió al Presidente de la Diputación de dicha provincia una comunicación, dando traslado de resolución del Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda, en la que se dice que como consecuencia del dictamen emitido por la Dirección General de lo Contencioso sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar las operaciones de crédito a las Entidades Locales y de conformidad con este dictamen, en base a los criterios de regulación unitaria de la materia económica y de las circunstancias cambiantes del interés público en dicha materia, y vistos los preceptos de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de los criterios sustentados por el Tribunal Constitucional sobre el contenido de las autonomías y del Decreto de la Generalidad de 11 de diciembre de 1980, estima que la titularidad de la competencia aludida es del Estado y, en consecuencia, se procederá a hacer uso inmediato de la misma en los términos y con las limitaciones contenidas en el artículo 163 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre.

B) Entendiendo la Generalidad de Cataluña que el Gobierno de la Nación, a través de la actuación dicha al Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda, incurria en incompetencia, acordó dirigir al Gobierno requerimiento de competencia al amparo de lo establecido en el artículo 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). El citado requerimiento de incompetencia fue remitido dentro de plazo al Gobierno de la Nación y en él se le requería a fin de que adoptara la disposición consistente en derogar la resolución dictada por el Director general de Coordinación de las Haciendas Territoriales de que se ha hecho mención. Con fecha 2 de junio del corriente año se recibió en la Presidencia de la Generalidad de Cataluña escrito remitido por la Presidencia del Gobierno, por virtud del cual se comunicaba que no se atendía, por no estimarlo fundado,

Segundo.—Anular la resolución del Ministerio de Hacienda de fecha 26 de enero de 1982 (citada como de fecha 27) por la que se autorizó la indicada operación de aval.

Tercero.—Comunicar esta sentencia, además de al Gobierno de la Nación y la Generalidad de Cataluña, al Ayuntamiento de Sabadell y a la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, a ésta, a los efectos del artículo 61.2 y 3 de la LOTC.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 28 de junio de 1983.—Firmado: Jerónimo Arozamena Sierra.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez-Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Antonio Truyol y Serra.—Francisco Pera Verdaguer.—Rubricados.

el requerimiento de que se ha hecho mención. Con ocasión de precedentes actuaciones de la Delegación de Hacienda de Barcelona autorizando ciertos préstamos o listados por algunos Ayuntamientos ubicados en Cataluña a Entidades de crédito y al objeto de evitar conflictos innecesarios, la Presidencia de la Generalidad se dirigió a la Delegación del Gobierno en Cataluña con el ruego de que cesaran tales autorizaciones, que se estimaron contrarias a la competencia de la Generalidad, habiendo comunicado el Delegado general que con esta fecha ha dirigido a los Gobernadores civiles de las cuatro provincias de Cataluña para que a su vez procedan a dar instrucciones a los respectivos Delegados de Hacienda en el sentido de solucionar convenientemente los problemas sobre la tutela financiera de las Corporaciones Locales. Mas lo cierto es que se dictó la resolución objeto del presente conflicto jurisdiccional, por lo que la Generalidad de Cataluña, convencida de sus competencias, se dirigió a los Ayuntamientos catalanes por las que se les comunicaba que todas las peticiones de autorización de crédito a Entidades oficiales, Cajas de Ahorro, banca privada y demás Entidades de crédito privado, así como las referentes a emisiones de deuda, serán, en todo caso, remitidas a las correspondientes Delegaciones Territoriales o a la Dirección General de Administración Local para que se les dé el mismo trámite que el señalado en el párrafo anterior y que, consecuentemente, no se tendrá que presentar ninguno de los citados documentos a los Gobiernos Civiles y Delegaciones de Hacienda correspondientes.

C) Agotada la vía previa que regula el artículo 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Consejo Ejecutivo plantea el presente conflicto positivo de competencia y en él, bajo el epígrafe de «Fundamentos de Derecho», y después de invocar los de carácter procesal, se pasa a exponer los fundamentos de carácter sustantivo en lo que, a juicio del Abogado de la Generalidad, se sustenta la competencia de la misma.

Segundo.—A) En un primer término se refiere a las competencias del Estado y de la Generalidad de Cataluña en materia financiera. Dice que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.11 y 13 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de bases de ordenación del crédito y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Contrariamente, la competencia invocada por la Generalidad de Cataluña tiene su base en el artículo 48.1 de su Estatuto de Autonomía, que dispone que corresponde a la Generalidad la tutela financiera sobre los Entes Locales, respetando la autonomía que a los mismos reconoce los artículos 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el artículo 9.º, 8, del Estatuto.

Habrà que examinar, pues, hasta dónde alcanzan las competencias estatales y si entre éstas pueden comprenderse los actos de autorización de créditos o avales concertados por las Corporaciones Locales catalanas. Destaca, de entrada, que al Estado le corresponde en exclusiva la fijación de las bases de ordenación del crédito y las bases de coordinación de la planificación general de la actividad económica, pero, respetando estas bases, corresponde a la Comunidad Autónoma catalana el desarrollo legislativo y la ejecución del crédito Banca y Seguros y la planificación de la actividad económica en Cataluña de acuerdo con las bases y la ordenación económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1.º del artículo 149 de la Constitución.

Después de recordar lo que han dicho las sentencias de este Tribunal Constitucional en orden a lo que debe entenderse por bases, para lo cual cita la sentencia de 28 de enero de 1982, dice que del contenido de esta sentencia se desprende que la competencia de la Comunidad Autónoma catalana en esta materia comprende, siempre respetando las bases, entendidas en el sentido incluso material y no formal, facultades de desarrollo legislativo y, por supuesto, también las de tipo reglamentario y, en todo caso, la simple ejecución o aplicación de la normativa estatal o la de la propia Comunidad Autónoma.

Así planteada la cuestión, resta por examinar, dice el Abogado de la Generalidad, si autorizar o no un crédito o un aval a una Corporación Local catalana es un acto que suponga el ejercicio de una competencia estatal o, contrariamente, es un acto de mera ejecución de unas bases previamente fijadas por el Estado, en cuyo supuesto, aun suponiendo que el Estatuto de Autonomía de Cataluña no contuviera un precepto tan ex-

plícito como el del artículo 48, habría que concluir que por la simple aplicación del artículo 149.11 y 13 de la Constitución y los artículos 10.4, 12.1 y 35.2 del Estatuto corresponde a la Generalidad realizar tales actos.

No habiéndose dictado por la Generalidad la legislación de desarrollo, la Generalidad debe limitarse a aplicar la normativa estatal que está contenida, fundamentalmente, en el título III del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, relativo al crédito local, especialmente en sus artículos 163 y 169. Las facultades que en dichos preceptos asignan a las distintas autoridades del Ministerio de Hacienda habrá que entenderlas referidas al Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad por la simple y automática aplicación de los artículos 10.4 y 12.1 del Estatuto de Autonomía y en virtud del principio esencial en materia de competencias y traspaso de servicios, según el cual las competencias se asumen por la simple vigencia del Estatuto sin necesidad de traspaso, siendo éstos necesarios únicamente para disponer de los servicios correspondientes y de los medios personales y materiales que le son inherentes.

Pasa el Abogado de la Generalidad a examinar lo que disponen los artículos 163 y 169 del Real Decreto antes mencionado y dice cuáles son los supuestos en que no se requiere autorización para los operaciones de crédito y cuáles otras operaciones de estas naturaleza requieren autorización del Ministerio de Hacienda, después de poner de manifiesto que las operaciones de aval se consideran como operaciones de crédito a los efectos de los límites establecidos en el artículo 163.

En los preceptos antes mencionados se trata de establecer unas normas que señalen unas cotas a los niveles de endeudamiento de los Entes Locales a partir de los cuales parece procedente que una Entidad superior, el Estado o la Comunidad Autónoma, compruebe la oportunidad de la operación proyectada. No se plantea en el presente conflicto si Cataluña puede, dentro de ciertos límites razonables, modificar o no los porcentajes indicados en estos preceptos porque se pretende únicamente aplicar la legislación estatal. Podrá considerarse como básico y constituir, pues, una medida de la política económica que corresponde en exclusiva al Gobierno la fijación periódica del porcentaje de la carga financiera anual derivada de la suma de las operaciones vigentes concertadas por la Entidad Local respecto a las cuales no es precisa la autorización superior, de suerte que, fijado dicho porcentaje, tanto el desarrollo legislativo como reglamentario de lo básico y desde luego la aplicación de la ejecución de las normas o normas estatales y autonómicas al caso concreto excede de las competencias estatales para entrar en las de la Comunidad Autónoma. Si la Generalidad se limita a aplicar el contenido de los artículos 163 y 169 del Decreto 3250/1976 porque en él están contenidas, hoy por hoy, tanto las normas básicas como las de detalle de la política económica del Gobierno en materia de crédito local, la ejecución de tales normas corresponde en exclusiva a la Generalidad en virtud de lo dispuesto en los artículos 10 y 12 del Estatuto de Autonomía y no al Ministerio de Hacienda o a sus Delegaciones Provinciales.

Invocando de nuevo la sentencia de 28 de enero parece lícito afirmar que si autorizar la creación o fusión de una Caja de Ahorros es una decisión perteneciente al ámbito de la ejecución y puede corresponder a la Comunidad Autónoma, con mayor razón ha de corresponder a la Comunidad Autónoma autorizar un crédito global a una entidad local aplicando directamente la normativa estatal reguladora de la materia, porque tal autorización pertenece también al ámbito de ejecución y más todavía si, como aquí ocurre, la normativa que se pretende aplicar es la estatal.

D) Bajo el epígrafe de la tutela financiera comienza diciendo el Abogado de la Generalidad que está fuera de toda duda que la concesión o denegación de la autorización para otorgar préstamos a las Corporaciones Locales corresponde a la Generalidad de Cataluña; pero es que, además, en la específica materia financiera el Estatuto de Autonomía se produce, si cabe, en su artículo 48.1, con mayor precisión, de suerte que ni siquiera es preciso efectuar esfuerzo interpretativo alguno para constatar que la autorización dicha corresponde a la Generalidad de Cataluña. Recuerda que el sistema de autorizaciones o control de los actos de carácter económico de las Corporaciones Locales han experimentado, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 31/1981 y de la Ley 40/1981, profundas modificaciones, dado que en virtud de tales preceptos se suprimen diversas autorizaciones, controles o aprobaciones que venía ejerciendo la Administración del Estado en materia de personal, presupuestos y régimen financiero tributario de las Corporaciones Locales. El nuevo sistema acentúa la autonomía en la decisión de las Corporaciones Locales en materia económica-financiera. Los preceptos citados no suprimen la tutela financiera en lo que concierne al crédito local, por lo que, según se infiere del Real Decreto de 29 de diciembre de 1981, por el que se establece en la tabla de derogaciones efectuadas por la nueva normativa sobre el régimen local, los preceptos contenidos en el Real Decreto 3250/1976 quedan subsistentes. Añade el Abogado de la Generalidad que el Real Decreto 328/1980, de 11 de diciembre, declaró que quedaban asumidas por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña las competencias que la legislación vigente atribuye a la Administración Central del Estado en materia de tutela financiera sobre los Entes Locales en los términos establecidos en el artículo 48.1 del Estatuto de Autonomía, y esta disposición no sólo no ha sido objetada por el Estado, sino que su contenido ha sido

explícitamente respetado por éste, primero, al dictar el Real Decreto-ley 31/1981, de 16 de enero, y explícitamente al promulgarse la Ley 40/1981, de 28 de octubre, en cuya disposición final 6.ª se afirma que «lo dispuesto en la presente Ley se entenderá sin perjuicio de las competencias y atribuciones que corresponden a las Comunidades Autónomas en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en sus respectivos Estatutos». Las autorizaciones a que se refieren los artículos 163 y 164 del Real Decreto 3250/1976 en cuanto a actos singulares de tutela financiera que, por su propia naturaleza sólo pueden llevarse a cabo en virtud de competencia de ejecución, corresponden a la Generalidad de Cataluña, que los ejercerá cual si fuera el Estado, sujetándose a las directrices y orden económico contenidas en tales preceptos, y las modificaciones, alteraciones o ajustes de tipo coyuntural que el Estado, en méritos de lo preceptuado en ellos, pueda en lo sucesivo legítimamente establecer y lo que resulte de las normas de desarrollo legislativo o reglamentario que apruebe en su día de Comunidad Autónoma de Cataluña. Añade el Abogado de la Generalidad que con la tesis que sostiene el Gobierno, el artículo 48.1 del Estatuto catalán quedaría totalmente vacío de contenido o, lo que es lo mismo, suprimido y derogado, lo cual resulta jurídicamente inaceptable, pues si una Ley no puede modificar el Estatuto sin observar el procedimiento contenido en sus artículos 56 y 57, con mayor razón no puede modificarlo o reformarlo una disposición o interpretación dimanante del Poder Ejecutivo. Se añade bajo este mismo epígrafe que en el supuesto de que se pretendiera que la tutela financiera incide en la política económica o monetaria en cuanto puede afectar a la economía general del país o a la masa monetaria de circulación, tendría que hacerse las siguientes observaciones: Primero. No cabe duda que al Estado le corresponde, en exclusividad, fijar las grandes líneas de la política económica y monetaria del país, pero ello se ha de efectuar dictando o estableciendo disposiciones de carácter general, señalando tales directrices si estimara que las contenidas en el artículo 163 del Real Decreto 3250/1976 son insuficientes. Segundo. Lo que no puede hacer el Estado en Cataluña es hacer dos cosas a la vez: establecer, ampliar o completar las actuales bases de ordenación del crédito, y más concretamente las del crédito local, y a la vez pretender aplicarlas concretamente, autorizando o denegando tal o cual crédito que pretenda obtener una entidad local, porque si ello fuera así, ya no se estaría moviendo en el ámbito de lo normativo básico, sino en el de la ejecución y la tutela financiera rectamente entendida se traduce en actos concretos de autorización o denegación y no en políticas o directrices generales a seguir por unos y otros. Tercero. En cualquier caso, no pueden convertirse los números 11 y 13 del artículo 149 de la Constitución en un cajón de sastre en el que quepa incluir cualquier acto de una Comunidad Autónoma que de alguna manera afecte a la economía. Se añade por último bajo este epígrafe que no existe ninguna razón jurídicamente válida para sostener que la tutela financiera se limite a la aprobación de presupuestos, ordenación e imposición de exacciones y otras análogas. La distinta naturaleza jurídica entre crédito local y tutela financiera le parece al Abogado de la Generalidad inaceptable, porque esta última puede revestir, entre otras, la modalidad de tutela financiera de las operaciones de crédito local, que es precisamente lo que regulan los artículos 163 y 165 del Real Decreto 3250/1976.

El Bajo el epígrafe de fundamentación teórica del acuerdo impugnado el Abogado de la Generalidad hace las siguientes consideraciones: El acuerdo impugnado parece fundamentarse según el Abogado de la Generalidad, en el dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado. La mayor parte de las razones que al parecer se imponen en dicho dictamen han sido, a juicio del Abogado de la Generalidad, desvirtuadas con las alegaciones precedentes. Sin embargo, añade algunos extremos sobre puntos referentes a ese dictamen. Primero. El proyecto de Ley de Régimen Local, cuyo artículo 113.4 atribuye competencia al Gobierno para la utilización de crédito que exceda de determinadas limitaciones, aunque permita asegurar también por este camino que la competencia en esta materia ha sido retenida por el Estado. Este argumento, para el Abogado de la Generalidad, carece de fundamentación jurídica por cuanto no puede invocarse para justificar una u otra interpretación un proyecto de ley no aprobado todavía por las Cortes y porque, además, si llega a aprobarse únicamente será constitucional en la medida que respete el artículo 48.1 del Estatuto de Cataluña y demás preceptos invocados en el escrito de planteamiento del conflicto.

F) Bajo el epígrafe de teoría de los intereses respectivos, el Abogado de la Generalidad hace algunas consideraciones que sucintamente expuestas son las siguientes: Se pretende justificar la competencia estatal en la teoría del interés como determinante de la competencia de una u otra parte en base al razonamiento de que siempre que se trate de competencia de tutela financiera cuyo ejercicio no suponga un desbordamiento del límite determinado por dicha gestión podrá considerarse que tales competencias son asumibles por la Comunidad; por el contrario, cuando, aun tratándose de materias de tutela financiera, por el contenido y la naturaleza de la actividad tutelar, pudiera considerarse que tales competencias exceden de la gestión de los propios intereses comunitarios y locales o repercuten en los intereses económicos nacionales, estaremos ante supuestos de competencia retenida por el Estado. Esta teoría no se ajusta, a juicio de la Generalidad, a la Constitución y está totalmente superada, por cuanto para atribuir la competencia

a uno u otro Ente en conflicto hay que atenerse única y exclusivamente a la norma alegada, Constitución o Estatuto, que han hecho una previa valoración de los intereses al efectuar la distribución de competencias, sin que sea lícito reducir el alcance de las atribuciones a una Comunidad mediante una nueva conexión entre el significado institucional de la norma y la noción de intereses de la Comunidad Autónoma. Se añade que así lo ha entendido la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981.

G) También parece, dice el Abogado de la Generalidad, que se pretenden fundamentar las competencias estatales en orden a la autorización concreta de préstamos o avales en la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, que reputa constitucional la base 34.2 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, luego desarrollada por el Real Decreto 3250/1976. Ciertamente este Tribunal sostiene la adecuación de la base dicha al texto constitucional, pero tal doctrina, lejos de contradecir lo que se sostiene en el escrito de planteamiento del conflicto, lo confirma plenamente, pues, a juicio de la Generalidad, al Gobierno le corresponde establecer los límites del posible endeudamiento de los Entes locales ante la necesidad de una regulación monetaria del crédito, pero fijada dicha regulación, es decir, las bases esenciales, corresponde a la Generalidad realizar los actos concretos de ejecución de dicha normativa.

Tercero.—El Abogado del Estado, en la representación del Gobierno, se opuso, mediante escrito recibido en este Tribunal Constitucional el 30 de julio de 1982, al conflicto planteado por la Generalidad. Las alegaciones se hacen distinguiendo entre las que se refieren a los hechos y las que refieren a los fundamentos de Derecho. Como complemento de los hechos que se contienen en el escrito de planteamiento del conflicto, hace constar el Abogado del Estado: (A) Que el 27 de noviembre de 1981 el Delegado general del Gobierno en Cataluña dirigió a los Gobernadores de las cuatro provincias catalanas un escrito al que bajo el nombre de «instrucciones» alude la Generalidad en el antecedente IV del escrito de iniciación del presente conflicto instrucciones que aparece unido al conflicto 118/1982, seguido ante el Tribunal Constitucional; (B) El Gobierno Civil de Barcelona dio traslado del anterior escrito al Delegado de Hacienda; a la vista del mismo, el Delegado de Hacienda se dirigió al Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales pidiendo instrucciones a las que ajustar la Delegación de Hacienda la competencia sobre la autorización de operaciones de crédito que realicen las Corporaciones Locales. La indicada Dirección General recabó dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado y, de conformidad con el mismo, se resolvió que corresponde a la Administración del Estado aprobar las operaciones de crédito en los términos y con las limitaciones contenidas en el artículo 163 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre; (C) El Ministerio de Hacienda ha intervenido en operaciones de crédito con las Corporaciones Locales situadas en territorio de las Comunidades Autónomas, y particularmente en Cataluña, en todo tiempo, sin suscitarse duda sobre la competencia que venía ejerciendo el Ministerio de Hacienda. Por lo que se refiere a los fundamentos jurídicos son reiteración de los esgrimidos en el conflicto 118/1982, por lo que deben reiterarse también los argumentos de la abogacía del Estado y considerarse la conveniencia de la acumulación de los dos indicados conflictos.

Cuarto.—Por providencia del día 31 de mayo último se señaló para la deliberación del recurso el día 9 de junio siguiente, en cuyo día tuvo lugar.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—El conflicto que ahora ha llegado al momento de decisión por esta sentencia tiene su origen inmediato en una «instrucción» o «circular» que la Dirección General, integrada en el Ministerio de Hacienda, con competencia en materia de coordinación con las haciendas territoriales, ha dirigido a los órganos periféricos de la Administración del Estado, interpretando que compete a la Administración estatal, y no a la Administración autonómica —en el caso del conflicto, la de Cataluña—, la autorización de las operaciones de crédito a las Entidades Locales, prevista en la base 34.2 de la Ley 41/1975, y articulada en el Real Decreto 3250/1976. El conflicto, decimos, se plantea partiendo de una instrucción o circular y no respecto de disposiciones que definan o hagan aplicación de competencias, y tampoco respecto de actos o resoluciones que con carácter singular afirman, ejerciéndola, esa competencia; pero detrás de esa circular hay un reiterado ejercicio de una competencia mediante la emisión de autorizaciones de operaciones de crédito y, en definitiva, un modo de entender el Real Decreto 3250/1976 y los preceptos constitucionales y estatutarios que definen los ámbitos competenciales de una y otra Administración, que no es otro que el considerar que la competencia de autorización, y la de definir los supuestos en que ésta es necesaria, es de la Administración del Estado. La circular, obviamente, no es un desarrollo o complemento del Real Decreto 3250/1976 que regule los supuestos y modos en que ha de ejercerse la competencia y tampoco una autorización de concretas operaciones de crédito. Que a la instrucción o circular no le corresponda el carácter de norma, y sí de directriz para los órganos estatales, y que tampoco constituya una resolución autorizativa de operaciones de crédito, no es un impedimento para que constituya presupuesto de un

conflicto de competencia, por cuanto, desde ese valor de directriz, no respeta —en la tesis de la Generalidad— el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. El deferir el planteamiento a cada acto singular de ejercicio de la competencia controvertida o, desde otro lado, el apoyar en la pasividad respecto de actos singulares alguna consecuencia con argumentos en este aspecto próximos a la idea del acto consentido como impeditivo de impugnaciones ulteriores, no son razones para eludir el análisis de fondo, porque, en cuanto a lo primero, la circular es una afirmación de competencia, y en cuanto a lo segundo, el no haber impugnado actos concretos de autorización no entraña —no podría entrañar—, dado el carácter de la competencia, una abdicación de la misma.

Segundo.—La competencia se cuestiona invocando distintos títulos competenciales, pues mientras la Generalidad defiende su competencia, aduciendo la que le corresponde en el área de la tutela financiera sobre las Entidades Locales (art. 48.1 de su Estatuto), el Abogado del Estado, sin dejar de ver su entronque con las competencias del artículo 149.1.18.ª de la CE, destaca las competencias estatales en materia de ordenación del crédito (art. 149.1.11.ª) y de la actividad económica (art. 149.1.13.ª). El conflicto, desde una y otra parte, se plantea como si a todos los casos sometidos a autorización correspondiera una misma solución competencial, cuando del análisis del Real Decreto 3250/1976 se advierte que en unos el recurso al endeudamiento presenta unas implicaciones competenciales que van más allá del limitado aspecto de la tutela sobre los Entes locales, para incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico, mientras que en otros lo que se destaca es, sobre todo, el aspecto local, en orden a la necesidad de la operación, la solvencia y, en definitiva, algo inmediato al interés local, sin repercusión —o, al menos, sin incidencia directa— en aquellas áreas del crédito y de la economía. Como en el presente conflicto la argumentación se ha desarrollado sustancialmente en torno a si las autorizaciones de operaciones de crédito —de la apelación al crédito—, en el caso de que supere el nivel de endeudamiento que fije periódicamente el Gobierno, corresponde a la Administración del Estado o a la Generalidad, la cuestión se va a contraer a este punto. Adviértase que con esta precisión debe entenderse el conflicto, pues habrá casos de intervención en que por lo que hemos dicho hace un momento la solución tenga que ser distinta. Con esto ya apuntamos las soluciones que al presente conflicto —y al que ponemos también fin por sentencia de esta misma fecha y que se ha seguido bajo el número 18/1982— han de darse.

Tercero.—Alguna precisión es necesario hacer para completar lo que acabamos de decir. Es que la base 34.2 de la Ley 41/1975 y el Real Decreto 3250/1976, en el título III, establecen, en orden a las operaciones de crédito, un sistema de operaciones no sujetas a autorización y de otras que por no estar comprendidas en los supuestos libres o por superar el nivel de endeudamiento fijado periódicamente por el Gobierno, quedan comprendidas en el régimen de autorización. De este modo el endeudamiento se controla mediante el establecimiento de un porcentaje establecido periódicamente por el Gobierno, y que en el artículo 163 de aquel Real Decreto es del 25 por 100, y para los casos en que la Entidad Local, que tiene rebasado este nivel, necesite acudir al crédito mediante autorización singular, decidiendo en cada caso la autoridad controlante si la operación es o no autorizable. No hay un límite de montante máximo de crédito y una regulación de casos y condiciones, de modo que el control en materia de recurso al crédito, cuando se excede el porcentaje de endeudamiento no sujeto a autorización, tiene un tratamiento que no es de reglas definidas de las que la autorización sea un acto de mera constatación reglada. Con este planteamiento, y la razón —o razones— a que obedece tal régimen de intervención del crédito local, debe resolverse el conflicto planteado, esto es, el dilucidar si es a la Administración del Estado o a la Administración de la Generalidad a la que corresponde autorizar las operaciones de apelación al crédito que por exceder el techo fijado por el Gobierno están sujetas a autorización. Pero algo habrá que decir previamente acerca de este control desde la perspectiva de la autonomía local, pues sólo considerándolo compatible con esta autonomía tendrá sentido el conflicto, aparte de la luz que este análisis puede proporcionar para penetrar en la razón de la competencia.

Cuarto.—En este punto tenemos que recordar la sentencia del 2 de febrero de 1981 (que fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del 24), pues en ella (fundamento 15.F) se consideró igualmente compatible con la autonomía municipal la fijación de unos límites al endeudamiento de los Entes locales y el que las operaciones, cuando se superen estos límites, se sometan a autorización. Se dijo en esta sentencia que «no puede afirmarse que la base citada se oponga a la Constitución al establecer determinados límites al posible endeudamiento de los Entes locales; límites cuya determinación atribuye al Gobierno en función de una regulación unitaria y de las circunstancias cambiantes del interés público en materia económica». Como se ve, el control es compatible con la autonomía y se orienta, junto al objetivo de preservar a los Ayuntamientos de endeudamientos comprometedores de su hacienda, a otros supralocales, en el área del crédito y de la economía, y aun de la relación entre las haciendas públicas. De aquí que junto al título competencial referente a la tutela sobre los Entes locales se hagan valer otros, como son el del artículo 149.1.11.ª (ordenación del crédito),

el del artículo 149.1.13.ª (actividad económica) y lo que en el marco constitucional dispone el Estatuto de Autonomía respecto al régimen local (arts. 48.1 y 9.8) y a la ordenación del crédito (art. 10.4). Con ser preferente para el Gobierno el título competencial de la ordenación del crédito y para la Generalidad el del art. 48.1 de su Estatuto, uno y otro apoyan también sus consideraciones en los otros títulos. El tema ofrece así dos aspectos escalonados, y no necesariamente excluyentes, cuales son el de si las operaciones locales de crédito, ceñido a la apelación al crédito, se insertan en el área de lo local, y la tutela en el del control de las Administraciones locales, o si es más propio, desde el análisis competencial, verlas en el área de la ordenación del crédito, y en uno y otro caso, al no definirse en estas materias una exclusividad competencial, a quien compete —Estado o Generalidad— la autorización de las operaciones de apelación al crédito por encima del techo de endeudamiento establecido periódicamente.

Quinto.—La autorización es una técnica que, según se vea desde la preservación de unos u otros intereses, destacará el aspecto de tutela del Ente local en un área de relación de Administración del Estado o de la Administración autonómica con la Administración Local o el aspecto del control del crédito y el equilibrio financiero. Por otra parte, no puede desconocerse la interrelación entre la Hacienda estatal y las haciendas locales y los efectos que pudieran derivarse hacia la Hacienda del Estado por un endeudamiento excesivo de aquéllas, de lo que es buen ejemplo el artículo 3.º de la Ley 42/1980 o la disposición final 2.ª de la Ley 40/1981. Pues bien, el tema ahora es ver cuál es el tratamiento que al «crédito local», rubrica de la base 34.2 de la Ley 41/1975 y del título III del Real Decreto 3250/1976, se da en la legislación local. Cuando se habla de crédito local, el concepto crédito se está utilizando en su sentido económico financiero, esto es, como operación crediticia, a la que la adjetivación «local» da sentido para referirse a las formas de apelación de las Entidades locales al crédito y a su régimen desde el ángulo del sujeto demandante de crédito. Desde esta faceta, el crédito se ha situado y se sitúa en la actualidad en el marco de la legislación local, y por lo que respecta a las autorizaciones superiores, en el marco de la relación Administración del Estado y Administración Local, que ahora tiene que verse desde la realidad constitucional de modo que a las Comunidades Autónomas se les respete las competencias asumidas dentro del marco establecido por la CE. Que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los Entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el artículo 149.1.18.ª, es algo innegable, por lo que a este título competencial no puede desposeerle de su contenido. Otra cuestión es si, por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta —a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento— al control estatal. Por lo demás, las mismas Comunidades Autónomas están sujetas a la autorización del Estado para concertar las operaciones de crédito que dice el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980.

Sexto.—La cita del artículo 148.1.2.º de la CE y lo que dijimos en la sentencia del 2 de febrero de 1981 («Boletín Oficial del Estado» del 24) no es válida invocación aquí para sostener que el ejercicio de las funciones de tutela sobre los Entes locales requiere que la transferencia se autorice en la legislación sobre régimen local, porque el techo competencial, en el caso de Cataluña, no está limitado por el artículo 148, sino por el artículo 149. Dice aquella sentencia que el control puede ejercerse en el caso de municipios y provincias por la Administración del Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas en los términos que expresa el artículo 148.1.2.º CE. La definición estatutaria de la competencia necesita en este caso —no en el caso del art. 149— del complemento de la legislación de régimen local. Como en el artículo 149.1.18.ª, se comprenden las bases de régimen local (en este extremo, la sentencia del 28 de julio de 1981, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del 13 de agosto), sólo desde la reserva de lo básico podría configurarse un límite al contenido del artículo 48.1 del Estatuto. Desde este ángulo local lo que se cuestiona por la Generalidad no es ahora la competencia estatal para establecer por medio de disposiciones reglamentarias los límites de endeudamiento; lo que se cuestiona es la competencia para autorizar operaciones de crédito. Sin dejar de reconocer que mediante el establecimiento de límites al endeudamiento y el establecimiento de un régimen de autorización para las operaciones excluidas del régimen de libertad y para las que superan el indicado techo, se está incidiendo en la articulación de la Administración estatal o, en su caso, autonómica y Administración local, se destaca, en el caso del endeudamiento de estas Entidades locales, y de la apelación al crédito, otro aspecto más capital, cual es el de la ordenación del crédito y la economía en su conjunto, de modo que para evitar alteraciones del equilibrio económico financiero es necesario que el Estado articule los distintos componentes del sistema mediante la fijación de límites de endeudamiento y otros condicionamientos a las Entidades locales. Los títulos prevalentes serían entonces el competencial en materia de crédito y de actividad económica.

Séptimo.—Después de la Constitución se han promulgado algunas leyes, como es la Ley 42/1980, o textos con valor de Ley, como el Real Decreto-ley 3/1981, y luego la Ley 40/1981, que alguna luz dan en orden a que en materia de apelación al crédito y otras la Administración del Estado mantiene competencias, como son las que dice el artículo 1.º y el artículo 4.º de la Ley primeramente citada, o en otros aspectos el artículo 17 de la Ley 40/1981, y antes el precedente Real Decreto-ley, de modo que se colige de estos textos el mantenimiento en manos del Estado de medidas de control de endeudamiento de las Entidades locales. Como en estos casos, también en los más generales de la apelación al crédito se comprende la necesidad de un control, atribuida a instancia que asegure la unidad de tratamiento. Que la fijación con un carácter de generalidad del porcentaje o el montante máximo del endeudamiento, y el establecimiento de condiciones para que las Entidades locales se acojan al crédito, es algo que pertenece a lo básico del crédito y tiene inmediata relación con el equilibrio económico no se ha puesto —frontalmente— en duda, pues lo que se ha sostenido es que son los actos singulares de autorización, como actos comprendidos dentro de una competencia de ejecución, los atribuidos a la Generalidad, dentro de la competencia definida en el artículo 48.1 de su Estatuto. Llegado a este momento, algunas cesas tenemos que recordar y otras tenemos que traer a colación. De aquéllas, que el sistema de control de endeudamiento, en la base 34.2 de la Ley 41/1975 y en el Real Decreto 3250/1976, está integrado, en lo que ahora interesa, por una fijación general del techo de endeudamiento y por una técnica de autorización singular cuando se excede de dicho techo, sirviendo tal autorización al control del recurso al crédito, de modo destacado, aunque no único, por las consecuencias que en el conjunto de la economía y en el equilibrio financiero pudieran generarse de una desordenada apelación al crédito y de un endeudamiento local excesivo. Otra consideración es que cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el art. 149.1.11.ª, 13.ª y 18.ª) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia puedan ejercerlas; pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable. Este que ahora estudiamos es un supuesto en que dejándose a la autorización el control del endeudamiento y de la oportunidad, dentro del conjunto de la política financiera, de la apelación al crédito, ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento. Con lo que el acto de autorización puede significar, en orden a prevenir las consecuencias dañosas que pudieran producirse para las Entidades locales por un endeudamiento excesivo, destacan los aspectos que afectan al conjunto, y desde esta estimativa son invocables los títulos competenciales del artículo 149.1.11.ª y 13.ª. Por lo demás, como antes decíamos, también las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deben coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado y están sujetas —en supuestos previstos en la Ley— al régimen de autorización del Estado. El tratamiento conjunto de la apelación al crédito confiere —en el marco de los preceptos que acabamos de citar— la competencia al Estado para autorizar las operaciones de crédito que excedan el porcentaje establecido periódicamente por el Gobierno. Con la precisión que hicimos en el fundamento segundo, el conflicto debe resolverse declarando la competencia del Estado.

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:

Que la titularidad de la competencia para autorizar operaciones de crédito en el caso previsto en el artículo 163.4, en relación con los 2 y 3 de este mismo artículo, del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, corresponde al Estado.

Comuníquese al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, a los efectos del artículo 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a veintiocho de junio de mil novecientos ochenta y tres.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdguer.—Firmados y rubricados.