

su notificación, con independencia de que no haya ni siquiera transcurrido el plazo para interponer los recursos oportunos.

Al no hacerlo así, la resolución dictada vulneró el derecho consagrado en el art. 17.4 C.E. al haberse basado la inadmisión en el juicio de legalidad sobre causa de la privación de libertad, cuestión ésta que pertenece al fondo del proceso de *habeas corpus* y que, por lo tanto, fue adoptada sin cumplir las garantías procesales propias de este proceso, entre las que se encuentra, en primer y principal lugar, la manifestación de la persona privada de libertad ante el Juez (SSTC 144/1990, fundamento jurídico 4.º; 86/1996, fundamento jurídico 12 y 174/1999, fundamento jurídico 7.º) y, en segundo lugar, la posibilidad de realizar alegaciones y proponer los medios de prueba pertinentes para tratar de acreditarlas.

6. Finalmente, por lo que respecta a la alegada vulneración de la tutela judicial efectiva, basta señalar que al ser otorgado el amparo por lesión del art. 17 C.E. resulta innecesario hacer cualquier consideración al respecto.

### FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Javier Ortega Martín y, en consecuencia:

1.º Reconocer que se ha vulnerado el derecho fundamental del recurrente a la libertad personal.

2.º Restablecerle en su derecho y, para ello, anular el Auto dictado el 24 de febrero de 1999 por el Juzgado Togado Militar Territorial núm. 32, con sede en Zaragoza.

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

Dada en Madrid, a trece de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

**1175** *Pleno. STC 233/1999, de 16 de diciembre de 1999. Recursos de inconstitucionalidad 572/89, 587/89 y 591/89 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Parlamento de Cataluña y don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, en representación de sesenta Diputados, respecto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Principios de reserva de ley tributaria y sobre prestaciones de carácter público, seguridad jurídica, igualdad e intimidad informática. Competencias sobre Hacienda general, régimen local y Administraciones Públicas. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga

y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 572/89, 587/89 y 591/89, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Parlamento de Cataluña y don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por sesenta Diputados, así como en las cuestiones de inconstitucionalidad, también acumuladas a los anteriores, núms. 2.679/96 y 4.626/96, planteadas por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, núms. 2.820/96 y 4.646/96, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas de Gran Canaria, y núm. 745/97, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife, contra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ha intervenido el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en escrito presentado el 29 de marzo de 1989, que se registró con el núm. 572/1989, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante L.H.L.): los arts. 1; 17.2.4 (sic); 19.1; 70.4; 150.1 y 3; 160.4; la Disposición adicional primera, apartado 1; los arts. 48; 50.3 (y, por conexión, los arts. 158.5 y 174.2); 53.2; 54.3; 60 (y, por conexión, el art. 57); 68.2; 70, apartados 2, 3, 4, 5 y 6 (y, por conexión, los arts. 71 y 78.1, y la Disposición adicional cuarta, apartado 2); 73, apartados 3, 4 y 5; 88; 89; 96.4; 99; 103.3; 104; 108.2; 109.2; 111; 86.1, base quinta; 92.2 y 3; 119.3 y 120.2; 39.1, 115 y 126 (y, por conexión, la Disposición adicional undécima); 116 y 127; 124.4; 128.1; 130.2; 133.2 y 136.1; 134 (y, por conexión, el art. 133.2); el Título VI; la Disposición adicional quinta, apartados 2 y 3; la Disposición adicional decimotercera; la Disposición adicional decimoquarta; la Disposición adicional decimoquinta y, por último, la Disposición transitoria undécima, apartado 1 (en conexión con los arts. 78 y 92).

La inconstitucionalidad de dichos preceptos se fundamenta en las siguientes alegaciones:

a) Comienza su escrito la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña con la afirmación genérica de que la L.H.L. se ha dictado prescindiendo casi enteramente de las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido en la materia. Ya en su Preámbulo —continúa la demanda— se viene a decir que la integridad de los preceptos de la Ley es de aplicación en todo el territorio nacional, ora por tratarse de normas básicas dictadas al amparo del art. 149.1.18 C.E., ora por tratarse de normas relativas a materias de competencia exclusiva del Estado. Y, en efecto, su articulado tan sólo admite la intervención auto-

nómica en alguna función residual o de pura ejecución material, produciendo, por tanto, un vaciado total de competencias en perjuicio de las Comunidades Autónomas. De otra parte, el texto legal trasluce una actitud del legislador estatal desconfiada, o tal vez excesivamente paternalista, en relación con los entes locales, lo que se manifiesta en determinadas prevenciones netamente limitativas de sus competencias, las cuales difícilmente pueden conjugarse con el principio de autonomía que el art. 140 C.E. consagra.

b) Pues bien, el art. 148.1.2 C.E., al señalar las materias sobre las que pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas del art. 143 C.E., utiliza la expresión «régimen local» para referirse a la legislación que, eventualmente, ha de operar la transferencia de funciones de la Administración estatal a las Comunidades Autónomas respecto de las Corporaciones Locales. Se desprende, por tanto, que el llamado «régimen local» califica a la legislación que regula las funciones estatales relativas a las Corporaciones Locales, y, además, a todas ellas de forma indiferenciada, esto es, al conjunto de las que, con arreglo a nuestra tradición histórica, han integrado siempre nuestro «régimen local», y dentro del cual se encuentran, en posición preeminente, las llamadas «Haciendas locales». También los Estatutos de Autonomía —y, concretamente, el de Cataluña, en su art. 9.8— consideran la expresión «régimen local» como un enunciado descriptivo de un solo ámbito competencial. Se trata por consiguiente de una materia unitaria que, en nuestro caso, es de competencia de la Comunidad Autónoma en virtud del precepto mencionado, lo que comporta la titularidad de las competencias legislativa y reglamentaria, amén de la función ejecutiva, incluida la inspección, de conformidad con el art. 25.2 E.A.C.

Esta posición o interpretación ha sido, por lo demás, admitida por el Tribunal Constitucional, quien en la Sentencia de 2 de febrero de 1981 hacía implícitamente un planteamiento en el mismo sentido globalizador; y en la Sentencia de 5 de diciembre de 1984 admitía de forma más explícita, en el fundamento jurídico 3.º, la sustantividad del ámbito material comprendido en la expresión «régimen local». No obstante, la tendencia del legislador estatal es la de configurar un concepto unitario de «régimen local» sin desarrollos autonómicos, al tiempo que procede a una clara centralización en materia de Haciendas locales, con lo que se persigue la finalidad común de despojar al máximo el contenido competencial único que sobre el «régimen local» ha sido asumido, entre otras, por la Comunidad Autónoma de Cataluña (art. 9.8 E.A.C.). Que las Haciendas locales se integran dentro del ámbito del régimen local es, además, una afirmación que se refleja en la propia Ley impugnada. Así, en su «exposición de motivos», cuando se justifica el retraso del desarrollo de esta materia, se apunta que la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, L.B.R.L.), «no culminó íntegramente la ordenación del sector local, por cuanto que un aspecto fundamental de este último, cual es el relativo a la actividad financiera, sólo puede ser regulado en algunos de sus aspectos más generales». De ahí que el apartado II de esta «exposición de motivos» comience afirmando que se trata de una Ley complementaria de la L.B.R.L., que se limitó en su Título VIII a recoger los «principios generales básicos» previstos en los arts. 137 y 142 C.E. Y ello explica, asimismo, por qué su art. 1.1 cita el art. 149.1.18 C.E. como uno de los preceptos de cobertura para el ejercicio competencial.

En definitiva, la expresión «régimen local» tiene un carácter globalizador y sustantivo que, de acuerdo con el art. 9.8 E.A.C., comprende como ámbito material la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluyendo por consiguiente el de las «Ha-

ciendas locales»; y ello, claro está, sin perjuicio de las bases que corresponden al Estado.

c) Y es que, ciertamente, el título que legitima al Estado para la intervención en el «ámbito local» no es otro que el contenido en el art. 149.1.18 C.E., a saber, «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas». Así lo reconocen, de otro lado, los numerosos Estatutos que, como el de Cataluña, aunque con fórmulas no siempre idénticas, atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo de aquellas bases y, naturalmente, la ejecución de esta normativa (País Vasco, Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias, Navarra y Baleares). El resto de los Estatutos, sin embargo, sólo atribuye a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el art. 148.1.2 C.E., «las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local». Y en estos casos, según ha reconocido la doctrina, en virtud del art. 149.3 C.E. el Estado no solamente habrá de dictar las bases sino también tendrá que articularlas y desarrollarlas.

Pues bien, importa recordar —continúa el Abogado de la Generalidad de Cataluña— que, como hemos sostenido en otros recursos, la expresión «régimen jurídico» del art. 149.1.18 C.E. no agota todos los aspectos que pueda ofrecer la normación de una entidad pública. Antes al contrario, la materia «régimen local», asumida por algunas Comunidades Autónomas en forma exclusiva (art. 9.8 E.A.C.), es más amplia que la reiterada expresión «régimen jurídico» del art. 149.1.18 C.E., lo que explica el esfuerzo desplegado por el redactor de la L.H.L. para encontrar, junto al referido título competencial, otros preceptos que justifiquen su producto normativo, como son los arts. 133, 142 y 149.1.14 C.E. e, incluso, el art. 5 e) L.B.R.L. Amplitud del concepto «régimen local» que está reforzada en el caso de Cataluña por otro tipo de facultades, como las relativas a la estructuración de la organización territorial (art. 5.1 E.A.C.), a la creación de agrupaciones supramunicipales (art. 5.2. E.A.C.) y, en particular, a la regulación de la organización territorial de Cataluña (art. 5.3 E.A.C.).

De otra parte, es incontestable que el régimen de ingresos y gastos de las Corporaciones Locales queda sometido a estas mismas reglas generales de competencia, debiendo además señalarse que los Estatutos han utilizado, de una forma u otra, las posibilidades competenciales que brinda el art. 148.1.2 C.E. En este sentido, el Estatuto catalán, al igual que otros, ha asumido la tutela financiera de las Corporaciones Locales; por lo que resulta evidente que no es necesario en estos casos que por la vía de la legislación de régimen local se proceda a ningún tipo de reconocimiento o refrendo de las funciones que integran dicha tutela financiera. Es claro, pues, que son las leyes estatales básicas y las autonómicas las que deben establecer los límites precisos del poder financiero de las Corporaciones Locales.

Y, sin embargo, los arts. 5 y 106 L.B.R.L. parecen sustentar una posición diferente. Por lo que hace al primero, establece en su apartado E) que las Entidades locales se rigen en materia de Hacienda: «a) Por la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las Haciendas de las Entidades locales, de las que será supletoria la Ley General Presupuestaria»; disposición que, como ya se advirtió con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la L.B.R.L., deviene inconstitucional porque no prevé que la legislación estatal citada se limite exclusivamente a la que es básica. Y continúa el art. 5 E): «b) Por las leyes de las Comunidades Autónomas en el marco y de conformidad con la legislación a que se refiere el apartado anterior»; precepto asimismo inconstitucional, por cuanto condiciona la legislación de desarrollo a unas limitaciones que no figuran ni en la Constitución ni en el

Estatuto, y que tienen una virtualidad más intensa que la inherente a las bases. Por tanto, si no se quiere incurrir en inconstitucionalidad, dada la competencia normativa asumida por la Generalidad en virtud del art. 9.8 E.A.C., la única interpretación posible del art. 5 E) es que la expresión relativa a la legislación del Estado «reguladora de las Haciendas de las Entidades locales», respecto del Estatuto catalán, sólo puede entenderse referida a las bases de la Hacienda local. Tal es, también, la lectura que debe efectuarse del art. 106 de la misma L.B.R.L., según el cual «las Entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla».

De cuanto se lleva expuesto puede extraerse el siguiente esquema de distribución competencial en materia de Haciendas locales, al cual presta además apoyo la doctrina vertida en el fundamento jurídico 1.º de la STC 179/1985. De una parte, al Estado corresponde el establecimiento de las bases de conformidad con el art. 149.1.18 C.E., así como la legislación en materia de Hacienda general (art. 149.1.14 C.E.). Mientras que, de otro lado, atañen a Cataluña las siguientes atribuciones: a) las de carácter legislativo, reglamentario y ejecutivo —al tratarse de una competencia exclusiva (art. 25.2. E.A.C.)— relativas al régimen local, con los límites que resulten del ejercicio de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.18 C.E. (art. 9.8 E.A.C.); b) dictar normas sobre Haciendas locales sin otras actuaciones que los principios básicos estatales; y c) la tutela financiera de los entes locales y demás funciones en este ámbito, según la previsión efectuada en el art. 48 E.A.C. Todo ello sin olvidar que las facultades que, de acuerdo con el art. 5 E.A.C., se otorgan a la Generalidad para la organización local de su territorio comportan necesariamente las facultades de asignación de recursos, y ello no sólo respecto de las entidades de libre creación, sino también para las de existencia constitucionalmente obligatoria, como los municipios y las provincias, ya que, de lo contrario, la autonomía sería una mera declaración sin contenido.

d) El aludido planteamiento monopolístico en materia de hacienda que ya realizó el Estado con motivo de la L.B.R.L. ha tenido su culminación en la L.H.L., cuyo art. 1 pretende fundamentar su apoyatura competencial en los arts. 149.1.18, 149.1.14, 133 y 142 C.E.

Pues bien, en lo concerniente al primer título competencial citado, el art. 149.1.18 C.E., comienza el Abogado de la Generalidad recordando que las bases no son un instrumento previsto en la Constitución para lograr una coordinación entre la legislación estatal y autonómica, puesto que bases y coordinación son ámbitos deslindables, según pusieron de manifiesto las Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983. Dado que la finalidad de las bases es establecer un mínimo común denominador normativo a partir del cual las Comunidades Autónomas puedan adoptar las peculiaridades que estimen pertinentes, se hace evidente que la fijación de normas básicas ha de permitir distintas opciones, dentro de las cuales aquéllas podrán legislar libremente. Consiguientemente, la legislación básica no debe llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correspondientes competencias autonómicas. Por lo demás, de la abundante jurisprudencia constitucional recaída en la materia es dable extraer las siguientes consideraciones: a) La tarea de verificar la corrección de la fijación de las bases debe efectuarse, no sólo a la luz de los preceptos constitucionales, sino también en función de las cláusulas atributivas de competencia de los Estatutos de Autonomía; y b) si bien el Tribunal Constitucional ha admitido que excepcionalmente se

podría orillar la concreta necesidad de determinar cuáles son los preceptos básicos, esto sólo podrá hacerse cuando del propio texto se deduzca esta condición con naturalidad (Sentencia de 28 de abril de 1988). Ninguna de estas dos consideraciones han sido respetadas por el art. 1 de la Ley impugnada.

En lo tocante a la última de las directrices mencionadas, ha de afirmarse que la indeterminación de los preceptos que deban ser básicos es tal que su selección es un puro ejercicio de adivinación. Debe recordarse a este respecto que el Proyecto de Ley enviado a las Cortes atribuía el carácter de básico a la totalidad de los preceptos integrantes de la misma, redacción que, de haber alcanzado el rango legal, habría devenido por esta sola causa inconstitucional. El texto definitivamente aprobado es de una confusión extrema, lo cual es ya de por sí un motivo suficiente para declarar la inconstitucionalidad del precepto. Pues, de acuerdo con la aludida línea jurisprudencial, sentada, entre otras, en las SSTC 80/1988 y 13/1989, las normas básicas deben ser fácilmente reconocibles, de tal modo que se evite la incertidumbre jurídica que supone para las Comunidades Autónomas asumir, sin dato orientativo suficiente, la responsabilidad de investigar e indagar una definición que corresponde realizar al Estado por mandato de la propia Constitución. En definitiva, la disposición examinada muestra una total indeterminación respecto de lo que sea básico, lo que, además de ignorar el requisito formal de determinación de los preceptos calificados como básicos, comporta una vulneración de la seguridad jurídica proclamada en el art. 9.3 de la Constitución.

Pero, como ha quedado dicho, al objeto de respaldar la voluntad gubernamental de obtener la íntegra aplicación de la Ley en todo el Estado, el legislador ha recurrido a otras normas constitucionales, las cuales, sin embargo, no pueden legitimar competencialmente el texto aprobado. Así sucede con la mención del art. 149.1.14 C.E., que atribuye al Estado la competencia sobre la «Hacienda general». Como se afirmó en la STC 14/1985, esta noción no puede identificarse con la Hacienda del Estado, ciñéndose solamente a ella, pues ésta no es algo aislado de la Hacienda de los otros Entes públicos que también reconoce nuestro ordenamiento, sino algo que se relaciona con estas otras Haciendas como piezas de un conjunto con una acusada interdependencia. Con todo, el Estado, al ejercitar su competencia sobre su propia Hacienda y la general, no puede impedir el ejercicio de las potestades de las Comunidades Autónomas con competencias de régimen local respecto de las Haciendas de los entes locales ubicados en su territorio. En esta línea, vino a afirmarse en la STC 179/1985 que «cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda general, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas»; razón por la cual si ha de «introducir modificaciones en el régimen jurídico de esta Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle».

Así pues, el concepto «Hacienda general» no comprende toda la Hacienda local. Antes al contrario, puede decirse que sólo lo fundamental o básico de la Hacienda local, su núcleo esencial y primario, aquello que garantiza su suficiencia y autonomía, su propia existencia y funcionamiento dentro del conjunto de la Hacienda Pública, afecta al interés general, cuya defensa sirve de base y fundamento último en nuestra Constitución para la atribución de competencias al Estado (SSTC de 28 de enero de 1992, 28 de abril, 30 de mayo y 28 de junio de 1983). De hecho, de forma similar, ha resuelto el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 16 de mayo

de 1983, la interpretación del término «general» en relación a la expresión «régimen electoral general» del art. 81 C.E., al afirmar que aquél se refiere a lo que «es primario y nuclear en el régimen electoral general». En definitiva, el precepto cuestionado, en la medida en que no ha respetado la delimitación competencial que respecto de la Hacienda local existe entre el Estado y Cataluña, ha incurrido en inconstitucionalidad.

Pero, además de los títulos competenciales mencionados, el artículo primero de la Ley impugnada, en su vano intento de buscar apoyaturas jurídico-constitucionales, cita los arts. 133 y 142 de la Constitución. En lo que concierne al art. 133 —transcripción fiel de un precepto que se dictó en un marco jurídico-político completamente distinto al constitucional, a saber, el art. 2 de la Ley General Tributaria de 1963—, comienza afirmando el Abogado de la Generalidad que no es, en modo alguno, una norma atributiva de competencias, puesto que se limita a establecer una reserva de ley y un marco dentro del cual las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir tributos. Y comoquiera que las Corporaciones Locales no tienen estas facultades legislativas propias, habrán de ejercer la potestad de establecer los tributos de acuerdo con las Leyes del Estado o de la Comunidad Autónoma que tenga una determinada competencia sobre la materia. Consiguientemente, en relación al art. 1 L.H.L., la atribución de la potestad tributaria originaria al Estado ex art. 133 C.E. no quiere decir hoy exclusividad, sino que este poder sólo está limitado y condicionado por la Constitución, incluyendo, obviamente, el reparto competencial que ésta efectúa entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, la mención del poder tributario originario del Estado en el art. 133 C.E. no tiene ninguna incidencia en el reparto competencial en materia de Hacienda local.

Por lo demás, el reiterado art. 1 L.H.L., al invocar como otro título competencial el art. 142 C.E., parte de la base de que la regulación de la materia relativa a participaciones es facultad exclusiva del Estado. Y, sin embargo, si bien es cierto que el Estado tiene competencia exclusiva para determinar el importe global de las participaciones, no puede, por el contrario, determinar los criterios de distribución respecto de las Comunidades Autónomas que tengan competencia en materia de régimen local. A este respecto, debe recordarse que, en virtud de lo establecido en el art. 48.2 E.A.C., las participaciones en los ingresos estatales han de percibirse a través de la Generalidad, a cuyo Parlamento corresponde establecer los criterios de distribución. Previsiones estatutarias que ya han tenido su plasmación en los arts. 181.1 a) y 182 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, preceptos que han sido impugnados por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional al estimar que la Generalidad carece de toda facultad de intervención en los criterios de reparto. Tesis que, de aceptarse, conduciría a que la Comunidad Autónoma quedase absolutamente marginada respecto de una parte de la corresponsabilización en el mantenimiento del principio de suficiencia financiera (art. 142 C.E.), lo que sería claramente inconstitucional al vulnerar el reparto competencial derivado de los arts. 149.1.18 C.E. y 9.8 E.A.C.

Así pues —prosigue el Abogado de la Generalidad—, resulta indiscutible que entre la capacidad de organización territorial y la capacidad de distribución de recursos públicos debe existir una estrecha relación, hasta el punto de que no es posible imaginar la primera sin la segunda, ya que ésta la condiciona. De ahí que el Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 28 de julio de 1981, haya indicado que el Estatuto prevé una organización territorial diferenciada (art. 5 E.A.C.) que forzosamente ha de suponer una resignación de competencias y responsabilidades administrativas entre las dife-

rentes Entidades locales, algunas de ellas de nueva creación como son las comarcas. Siendo esto así, resulta también evidente que cualquier reorganización territorial debe comportar la capacidad de adecuación de la situación legal e institucional del sistema de recursos económicos, puesto que lo contrario equivaldría a negar la potestad de organización territorial, una de las parcelas importantes que integran la autonomía. En este contexto, es claro que el art. 48 E.A.C. ha de ser interpretado en el sentido de que atribuye a la Generalidad ciertas facultades respecto de los criterios legales de distribución de las participaciones, toda vez que, si los fijase totalmente el Estado, no tendría ninguna razón de ser el mandato estatutario al operar la Generalidad como mero repartidor de fondos. Además, en tal hipótesis, se contradirían principios que rigen toda administración, relativos a la economía procesal y a la eficacia de la propia administración (art. 103.1 C.E.), e, igualmente, se ignoraría el carácter bifronte de las relaciones con los entes locales, que ha destacado el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 23 de diciembre de 1982. Por consiguiente, en materia de distribución de las participaciones, el Estado debe limitarse a fijar los criterios básicos, entendiendo por tales criterios «esenciales y no exhaustivos», reconociendo a la Comunidad Autónoma un razonable y amplio abanico de posibilidades para que adopte las determinaciones concretas.

e) Pasando ya al examen particular del resto del articulado que se considera total o parcialmente inconstitucional, comienza el Consejo Ejecutivo de la Generalidad sosteniendo la inconstitucionalidad de los arts. 17, apartados 2 y 4; 19.1; 70.4; 150.1 y 3; 160.4, así como la Disposición adicional, apartado primero. En estos preceptos se prevé que las publicaciones de los acuerdos se llevarán a cabo en los «Boletines Oficiales» de la Provincia o, en su caso, en el de la Comunidad Autónoma uniprovincial, sin que, salvando este último caso, se haga referencia a los medios oficiales de publicación de las Comunidades Autónomas. Y aunque se podría argüir que el contenido de tales disposiciones no imposibilita la determinación de la necesidad de otras publicaciones, lo cierto es que esta lectura no parece posible de acuerdo con una interpretación sistemática de la Ley, habida cuenta de que cuando ésta quiere referirse a las publicaciones de todas las Comunidades Autónomas, así lo hace expresamente (art. 7.2).

Considera, por otra parte, el Consejo Ejecutivo que el art. 48 L.H.L., que introduce la figura de los precios públicos, pone en entredicho el principio de legalidad tributaria del art. 31.1 C.E. Ciertamente, según el órgano autonómico, este precepto constitucional parece permitir que las prestaciones a que el mismo se refiere puedan establecerse por vía reglamentaria «con arreglo a la ley», pero esto sólo será posible si la ley lo autoriza de forma expresa y determina los elementos esenciales de la prestación, respetando la finalidad de la reserva que no es otra que el principio de autoimposición tributaria. Así lo ha venido a poner de manifiesto el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 4 de febrero de 1983 y también con posterioridad al negar a los municipios la posibilidad de establecer libremente el tipo de recargo municipal del I.R.P.F. y de las contribuciones territoriales (SSTC de 19 de noviembre de 1985 y 17 de febrero de 1987). Por tanto, es obvio que el art. 48 L.H.L. ha prescindido de las más elementales exigencias para el establecimiento de prestaciones tributarias, al permitir que los precios públicos sean establecidos no sólo por el Pleno de la Corporación, sino también por la Comisión de Gobierno, por delegación, o los Organismos Autónomos y los Consorcios, que pueden fijar los mismos. Además, para su establecimiento no se requiere ordenanza fiscal, exposición al público, trámite de reclamaciones ni publicación de ningún tipo. De otra parte, la

configuración que hace la exposición de motivos de la L.H.L. «como un recurso no tributario» no cambia las cosas, pues aun así los precios públicos están comprendidos en el ámbito del art. 31.1 C.E., tanto por su carácter público (art. 2 L.H.L.), como por su régimen jurídico, que incorpora, aunque sea de forma potestativa, la «ejecución forzosa» como privilegio de la Administración. El art. 48 L.H.L. —concluye la representación del ejecutivo autonómico— es, pues, claramente inconstitucional por vulnerar el principio de legalidad tributaria (art. 31.1 C.E.) y el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.).

Respecto del art. 50.3 (en conexión con los arts. 158.5 y 174.2), admite el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que quepa considerar básica la disposición mediante la cual las Corporaciones Locales pueden reputar como ingreso las operaciones de crédito hasta cierto límite, así como el precepto que establece que tales operaciones deben sólo concertarse en forma de préstamos o créditos. Pero, a su juicio, la concertación de dichas operaciones ha de requerir, en Cataluña, la autorización de la Generalidad, puesto que, de lo contrario, se conculca un aspecto esencial de la tutela financiera, prevista en el art. 48 E.A.C., al permitirse con toda libertad la aparición de déficit presupuestarios. Sólo cabría, por tanto, calificar como básicos a tales preceptos si no excluyeran la autorización previa de la Comunidad Autónoma competente en estos supuestos.

Por su parte, el art. 53.2, que permite al Alcalde aprobar operaciones de tesorería siempre que no superen un determinado porcentaje, no puede considerarse una norma básica al regular una cuestión de detalle. Lo razonable es que el legislador hubiera establecido un nivel máximo y un mínimo para no vaciar, con esta precisión tan específica, las competencias de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, considera inconstitucional el art. 54.3 L.H.L., que establece los supuestos en que no es precisa la autorización que el art. 54.2 exige, como regla general, a las Entidades locales para la concertación de créditos y concesión de avales, pues si la Generalidad carece de toda facultad para establecer en su legislación los casos en que, excepcionalmente, no será necesaria la aludida autorización, su actividad al respecto prácticamente se reduce a la mera ejecución, excediéndose, así, el Estado del margen de maniobra que la competencia sobre las bases le confiere. En cualquier caso, lo que resulta obvio es que no se puede impedir a las Comunidades Autónomas competentes que establezcan normativamente las adaptaciones necesarias a sus peculiaridades; y a este respecto ha de subrayarse que la STC 57/1983 distingue con claridad entre la potestad para establecer las bases de ordenación del crédito y la tutela financiera.

A continuación, el escrito de demanda argumenta la inconstitucionalidad del art. 60, en conexión con el art. 57. El primero de los citados establece unos impuestos municipales de carácter obligatorio y otros de carácter potestativo, pero en ambos casos de acuerdo con la Ley impugnada y las disposiciones que la desarrollan, refiriéndose con estas últimas a las estatales. Por lo tanto, en este ámbito se constata con claridad que se ha producido una total marginación tanto de la actividad normativa como reglamentaria de la materia tributaria local que compete a la Generalidad, reduciendo a la nada la competencia exclusiva en materia de régimen local que le otorga el art. 9.8 E.A.C. Pero el art. 60 comporta otras vulneraciones del orden constitucional y estatutario. Así, infringe el sistema competencial al introducir una prohibición, siquiera tácita, de establecer nuevos tributos; vulnera la autonomía municipal consagrada en el art. 140 C.E., puesto que se les obliga a aplicar y exigir con carácter obligatorio unos determinados tributos, prescindiendo de cualquier valoración sobre la oportu-

dad de los mismos en relación con la protección y gestión de los intereses generales del municipio; e, igualmente, puede suponer una eventual lesión del principio de suficiencia financiera (art. 142 C.E.), ya que si un municipio no tuviera necesidad de aplicar los tributos obligatorios sin que se forzase o resintiera su «suficiencia económica» se estaría vulnerando aquel principio por exceso.

El art. 68.2 L.H.L. remite para la determinación de la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a una reglamentación futura, lo que contraviene el principio de legalidad al dejar al arbitrio total del Ejecutivo su determinación. A este respecto, cita la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña las SSTC de 16 de noviembre de 1981 y de 19 de diciembre de 1985, recordando, igualmente, que el propio Tribunal Constitucional ha declarado contrario a la Constitución el apoderamiento en blanco a las Corporaciones Locales para la fijación de los tipos de gravamen, debiendo la ley establecer, al menos, el tipo máximo.

Acto seguido, apunta el Abogado de la Generalidad la inconstitucionalidad de los arts. 70, apartados 2, 3, 4, 5, 6, y, por conexión, 71 y 78.1, así como de la Disposición adicional cuarta, apartado segundo. El art. 70 regula la fijación de los valores catastrales con relación al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, excluyendo toda posibilidad de desarrollo por parte de la Generalidad de Cataluña. Tampoco se establece el necesario sistema de colaboración del centro de Gestión Catastral y Gestión Tributaria con la Generalidad de Cataluña, según sería preceptivo en virtud del art. 48 E.A.C., toda vez que el apartado segundo de la Disposición adicional cuarta establece que son competencia exclusiva del Estado, a ejercer por el aludido Centro, las tareas de formación, conservación, renovación, revisión y demás funciones inherentes a los Catastros Inmobiliarios. Se trata, manifiestamente, de unas funciones de contenido ejecutivo que exceden con mucho el marco de las competencias generales y básicas que corresponden al Estado en materia de Haciendas locales, y respecto de las cuales no se prevé ninguna participación de la Generalidad. En suma, en relación con esta materia, cabe señalar que no existe en la Constitución ningún título competencial exclusivo que permita al Estado reservarse las aludidas funciones; que, asimismo, se ha producido una vulneración del art. 48.2 E.A.C., al haberse prescindido de la colaboración allí prevista; y, en fin, que, a diferencia de las Corporaciones, en este ámbito las Comunidades Autónomas han quedado marginadas, lo que sólo puede merecer la consideración de trato discriminatorio vulnerador del ordenamiento constitucional.

De otra parte, el art. 73, en sus apartados 3, 4 y 5, prevé unos criterios para que los Ayuntamientos modulen los tipos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Sin embargo —prosigue el Abogado de la Generalidad—, no contempla ninguna posibilidad de intervención de las Comunidades Autónomas que hayan asumido en exclusiva la competencia del régimen local, dándose sólo un margen de actuación en favor de la autonomía municipal. Puesto en relación estos preceptos con los arts. 1 y 60 de la Ley, se llega a la conclusión de que es imposible el ejercicio de la más mínima competencia autonómica respecto de la materia comentada, deviniendo por ende inconstitucionales. Los mismos razonamientos resultan de aplicación a los arts. 88, 89, 96.4, 99, 103, 104, 108.2, 109.2 y 111 de la Ley.

En la base quinta del art. 86.1 se dispone, respecto del Impuesto sobre Actividades Económicas, que las tarifas del mismo «podrán fijar cuotas provinciales o nacionales», ignorándose totalmente la competencia de la Generalidad para estructurar territorialmente la Admi-

nistración Local, aspecto que debió haberse respetado en la determinación de las bases estatales.

En lo concerniente al modo en que el art. 92.2 ha regulado las cuestiones relativas a la gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas, apunta la representación de la Generalidad que el precepto ha seguido un planteamiento preconstitucional, habida cuenta de que no se encuentra ni una sola cita de las Comunidades Autónomas y de la delegación y coordinación de competencias que pueden darse entre éstas y las Corporaciones Locales. Si a ello se añade el hecho de que muchos municipios carecen de medios materiales para el desarrollo y la gestión de la Matrícula del Impuesto, se apreciará la gravedad de la marginación de las Comunidades Autónomas que tienen atribuida la tutela financiera sobre los entes locales. Por este motivo, han de entenderse lesionadas las competencias estatutarias derivadas del art. 48.2 E.A.C. Por lo que respecta a las facultades de inspección contempladas en el art. 92.3, constituyen parte del acervo de potestades que se integran en la tutela financiera establecida en el art. 48.1 E.A.C., tal y como se ha reconocido en la STC 179/1985.

Prosigue el recurso del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña con el análisis de los arts. 119.3 y 120.2 L.H.L., que contemplan, respectivamente, la prestación personal y de transporte. A juicio del órgano recurrente, la posibilidad de redención a metálico de la prestación contemplada de forma general en ambos comporta una clara desigualdad carente de justificación. En consecuencia, suponen una infracción de los arts. 14 y 31.1 C.E., ya que es obvio que la única distinción que se establece entre los residentes no es otra que la capacidad económica de los que pueden realizar la redención a metálico.

A continuación, el escrito de demanda sostiene la inconstitucionalidad de los preceptos reguladores de la participación de los entes locales —sólo provincias y municipios— en los tributos del Estado, a saber: arts. 39.1, 115, 126, y, por conexión, la Disposición adicional undécima, así como los arts. 116 y 127. De la lectura de estas normas se desprende con total claridad que el Estado ha regulado de manera completa y exhaustiva esta materia, y ello partiendo del fundamento competencial que establecen los números 14 y 18 del art. 149.1 C.E. Pues bien, en relación con aquellas Comunidades Autónomas, como Cataluña, que tienen asumidas las competencias exclusivas en régimen local y en tutela financiera de los entes locales, se puede afirmar que el Estado podrá establecer la cuantía global de las participaciones de los entes locales en los tributos del Estado, e inclusive unas normas bases de distribución, pero no el detalle o «reglas» de distribución, ya que esto sería la negación de la tutela financiera consagrada en el art. 48 E.A.C. A este respecto, ha de recordarse que el párrafo segundo de dicho art. 48 E.A.C. establece que los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas serán percibidas a través de la Generalidad, que «los distribuirá de acuerdo con los criterios legales». Criterios legales que debe entenderse son los establecidos por la Generalidad, porque, de una parte, tiene competencia exclusiva en materia de régimen local y ésta comprende también las Haciendas locales; de otro lado, porque existe un precepto que regula la tutela financiera en favor de la Generalidad (art. 48.1 E.A.C.) y el ejercicio de aquélla comprende, al menos, una intervención en la determinación de las participaciones; porque, además, en otro caso, no tendría ningún sentido que en el citado art. 48 E.A.C. se hubiese introducido un párrafo como el que nos ocupa, ya que habría carecido de contenido; y porque, en fin, éste ha sido el criterio adoptado por el Parlamento de Cataluña al

promulgar la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local en Cataluña, en cuyos arts. 181 y 182 se prevé que la legislación sobre finanzas locales de Cataluña ha de regular los criterios de distribución, correspondiendo a la Generalidad, mediante Ley de Presupuestos, distribuir el fondo de acuerdo con los criterios establecidos. Y, a mayor abundamiento, ello debe ser así porque la organización territorial —facultad no discutida— requiere para su ejercicio necesariamente la dotación paralela de recursos económicos, pues la reasignación de competencias y responsabilidades administrativas entre las Entidades locales, algunas de ellas de nueva creación, carecería de sentido. La posición del Estado al respecto, tal y como la puso de manifiesto por medio del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 8/1987, reduciría a la Generalidad a la función de mero «mensajero habilitado», ya que correspondería a la normativa estatal la fijación de los criterios de distribución. Que a la Comunidad Autónoma debe reconocerse algo más que el ejercer de simple «repartidor» es una afirmación que, además, se infiere de la doctrina que el Tribunal Constitucional ha elaborado en relación con las subvenciones estatales (SSTC 95/1986, 146/1986, 154/1988 y Sentencia de 27 de octubre de 1988). En suma, los arts. 39.1, 115 y 126, y, por conexión, la Disposición adicional undécima, todos ellos de la L.H.L., al no permitir desarrollo normativo ninguno a las Comunidades Autónomas, entrañan el vaciado jurídico y material de la competencia que corresponde a la Generalidad en virtud de los arts. 9.8 y 48.2 E.A.C. Y, por las mismas razones, los arts. 116 y 127 L.H.L. vulneran los referidos preceptos estatutarios, al atribuir exclusivamente al Estado la facultad de establecer asignaciones complementarias de forma directa a los municipios y provincias para que puedan prestar adecuadamente los servicios públicos municipales obligatorios o, por lo que se refiere a las provincias, para que puedan ejercer las competencias a que se refieren los apartados a), b), c) y d) del apartado 1 del art. 36 L.B.R.L.

En relación con el art. 124.4, que dispone que el recargo provincial sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas se entregará a las respectivas Diputaciones en la forma que reglamentariamente se determine, sostiene el escrito de demanda que excede con mucho lo que material y formalmente debe ser una regulación básica. Y es que esta fuente de recursos, en cuanto destinada a nutrir de forma genérica e indeterminada las Haciendas provinciales, puede ser de algún modo equiparada a las participaciones en los tributos del Estado, como se ha hecho en la STC 179/1985, razón por la cual también aquí es preciso admitir una intervención autonómica.

Por su parte, el art. 128.1, que contempla las subvenciones destinadas a la financiación de los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, ignora por completo el contenido del art. 36.2 L.B.R.L., que permite que determinadas Comunidades Autónomas —como la catalana— asuman dichos Planes provinciales. A esta dirección apuntan las Leyes del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provincial de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, y 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación de las obras que han de incluirse en el Plan Único. Previsiones legales que se incardinan en la competencia asumida por la Generalidad en materia de régimen local, y, por tanto, no pueden ser desconocidas de lleno sin vulnerar el orden competencial.

Asimismo, lesiona las competencias estatutariamente asumidas por la Generalidad en materia de régimen local el art. 130.2, toda vez que contempla la posibilidad de que las Diputaciones asuman la recaudación de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades

Económicas, siendo así que tal eventualidad corresponde determinarla a la Comunidad Autónoma respecto de las Diputaciones sitas en su territorio, a las cuales podrá reasignar competencias siempre que se respete el núcleo de las potestades provinciales.

Continúa el Abogado de la Generalidad abordando la inconstitucionalidad de los arts. 133.2 y 136.1, el primero de los cuales prohíbe que el régimen financiero de las entidades supramunicipales altere el propio de los Ayuntamientos que las integren, en tanto que el art. 136.1 impide que las comarcas puedan exigir ninguno de los impuestos y recargos regulados en la Ley ni percibir participación en los tributos del Estado. Los preceptos mencionados parecen partir de la idea de que las comarcas son algo diferente a un ente local, cuando la propia Constitución prevé que se pueden crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia (art. 141.3 C.E.), y contempla la posibilidad de que, mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos establezcan circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica (art. 152.3 C.E.). Por su parte, el art. 5.1 E.A.C. dispone que la organización territorial de Cataluña se estructura en municipios y comarcas, en tanto que, en el apartado tercero de dicho artículo, se exige al legislador autonómico que garantice la autonomía de los diferentes entes territoriales. De estas disposiciones constitucionales y estatutarias se desprende que la comarca es un ente local, razón por la cual también le resulta de aplicación el principio de suficiencia financiera que el art. 142 de la Constitución predica de las Haciendas locales. Por consiguiente, el hecho de que el Estado niegue a las comarcas la participación en sus tributos entraña la vulneración del recién citado art. 142 C.E., deviniendo, por ello, en inconstitucional el art. 136.1 L.H.L. Por otra parte, debe recordarse que la organización local no es una competencia exclusiva del Estado, sino una responsabilidad que se halla compartida legislativamente con las Comunidades Autónomas, lo que supone una redistribución de funciones entre los distintos entes afectados por la organización territorial, tal y como ha indicado el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 3.º de la Sentencia de 28 de julio de 1981. Y, como es obvio, dicha redistribución ha de venir acompañada de la correspondiente dotación de medios y recursos económicos, sin los cuales todas aquellas posibilidades constitucionales y estatutarias carecerían de sentido. En atención a lo dicho, resulta evidente que el art. 133.2 —tal y como acontecía con el art. 136.1— es inconstitucional al vulnerar el principio de suficiencia financiera, impidiéndose así la función redistribuidora a favor de las comarcas respecto de las competencias de los municipios y provincias.

En lo que concierne al art. 134, regulador de los recursos de las áreas metropolitanas, señala en primer lugar el escrito de recurso que dicho precepto vulnera las competencias autonómicas sobre régimen local, toda vez que sólo permite a las leyes de las Comunidades Autónomas determinar como recursos metropolitanos el recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, tasas, contribuciones especiales y precios públicos. Y, de otra parte, como sucede con las comarcas, se les niega la posibilidad de recibir participaciones en los ingresos del Estado, y además también se les impide que se financien con las aportaciones de los municipios que formen parte del área, cuando lo razonable sería que éstos participasen en su sostenimiento dado que las áreas son agrupaciones municipales para la prestación de servicios o la realización de obras conjuntas. En suma, tanto el art. 134 como, por conexión, el art. 133.2 son inconstitucionales por las mismas razones citadas en relación con las comarcas, así como por vulnerar las competencias de la Generalidad en materia de régimen local al prohibirse

otras posibilidades tributarias que no sean las estrictamente indicadas en la Ley.

A continuación, el escrito de demanda impugna en su totalidad el Título VI de la Ley, relativo al «Presupuesto y gasto público», puesto que el legislador estatal ha prescindido enteramente de la existencia de las Comunidades Autónomas. Pues bien, a la luz del art. 1 de la Ley, caben dos interpretaciones del fundamento competencial que podría esgrimir el Estado para justificar el dictado de este Título: o bien se apoya en el art. 149.1.18 C.E., en cuyo caso habría de calificarse de básico, o bien se considera integrado por normas dictadas todas al amparo de la competencia sobre Hacienda general ex art. 149.1.14 C.E. A juicio de la representación de la Generalidad, y partiendo de la declaración del Tribunal Constitucional según la cual las reglas de contabilidad y control económico y financiero se incluyen en el régimen jurídico de las Administraciones autonómicas (Sentencia de 5 de agosto de 1983), puede reconducirse la legitimación constitucional del Estado a través del «Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas», aunque acotada en determinados aspectos por la competencia en materia de «Hacienda general». A estos preceptos cabe añadir el art. 112.2 L.B.R.L., según el cual «la Administración del Estado determinará con carácter general la estructura de los presupuestos de las Entidades locales», disposición cuyo carácter básico no discute la Generalidad, habida cuenta de que se atribuye al Estado sólo la determinación «con carácter general» de las estructuras presupuestarias locales, no alcanzando por tanto a una ordenación absoluta y exhaustiva de la materia. Sin embargo, el mencionado Título VI efectúa una regulación tan detallada y exhaustiva de la materia que no deja el menor resquicio normativo para las Comunidades Autónomas que ostentan competencias de régimen local y sobre las finanzas locales, vulnerando, además, el mandato del recién citado art. 112.2 L.B.R.L., ya que el Estado no se ha limitado a una «determinación con carácter general». En definitiva, el reiterado Título VI no puede ser íntegramente básico, sino actuar a lo sumo como derecho supletorio a falta de normas dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas con competencia sobre la materia.

Respecto de los apartados segundo y tercero de la Disposición adicional quinta, que regulan las compensaciones que habrán de recibir los municipios en el caso de que las Comunidades Autónomas decidan establecer un impuesto sobre la materia gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, apunta el escrito de demanda que comportan una clara limitación al libre ejercicio de las competencias de la Generalidad al respecto. En realidad, la potestad que la Comunidad Autónoma catalana ostenta para establecer este impuesto deriva de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la L.O.F.C.A., y de ningún modo de este precepto, que, por lo tanto, no puede someter a condición aquella potestad. Y, en fin, resulta evidente que, de exigir este impuesto la Generalidad, habría de tener en cuenta su propia división territorial, y, particularmente, la supramunicipal, a los efectos de distribuir los recursos correspondientes.

La Disposición adicional decimotercera, reguladora de la dotación compensatoria destinada a los municipios que han venido integrando las Áreas Metropolitanas de Madrid y Barcelona, plantea la misma problemática que la suscitada por las participaciones en los tributos del Estado. Así, pues, le resulta de aplicación todas las consideraciones vertidas con anterioridad sobre dichas participaciones, de tal modo que el Estado tendría competencia para el establecimiento del monto global y las bases del reparto, pero respetando el mandato del art. 48.2 E.A.C., según el cual a la Generalidad le debe corresponder la determinación precisa de los criterios de distribución. Facultad de redistribución de los recursos

que viene, además, apoyada en el hecho de que las Áreas Metropolitanas responden también a principios de organización territorial, cuya competencia en el territorio catalán corresponde a la Generalidad.

La Disposición adicional decimocuarta, que prevé que el Estado retenga cantidades con cargo a la participación de los municipios en sus tributos para compensar deudas firmes contraídas con él, prescinde por entero de las Comunidades Autónomas, por lo que entra nuevamente en contradicción con el criterio general sostenido por la representación de la Generalidad en materia de participaciones. En consecuencia, ha de reconocerse al Estado la facultad de proceder a la deducción-retención de la suma global de las participaciones, pero respetando la competencia de la Generalidad en materia de régimen local y tutela financiera para determinar las medidas necesarias en relación con los municipios deudores, con lo que podrá garantizar el estricto cumplimiento del principio constitucional de la suficiencia financiera consagrado en el art. 142 C.E.

Acto seguido, el escrito de demanda defiende la inconstitucionalidad de la Disposición adicional decimoquinta, que prevé que anualmente los Presupuestos estatales incluyan un crédito en favor de las Entidades locales que tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano. Se trata de una materia típicamente de régimen local, por lo que el art. 9.8 E.A.C. atribuye a la Generalidad el necesario título competencial, pero es que, además, el precepto ignora que, en materia de transporte y para los supuestos en que dicho servicio es obligatorio [art. 26.1 d) L.B.R.L.], cabe la dispensa de prestación del mismo por parte de la respectiva Comunidad Autónoma (apartado dos del mismo artículo), razón por la cual será la Administración de ésta la que valorará y decidirá sobre la procedencia de la dispensa. De otro lado, esta materia requiere una necesaria coordinación tanto con otros medios de transporte (art. 9.2 de la Ley 7/1987, de 4 de abril) como con la organización territorial de la cual es subsidiaria o subalterna, y cuya competencia no es exclusiva del Estado. Consiguientemente, los créditos referidos han de tener carácter global y será la Generalidad la que determine los criterios de distribución específica, y que en el presente caso hará, además, de acuerdo con el artículo 11.1. f) de la citada Ley 7/1987.

Por último, en relación con el apartado primero de la Disposición transitoria undécima, que establece que las competencias que atribuyen a los Ayuntamientos los arts. 78 y 92 L.H.L. puedan ser ejercidas por la Administración Tributaria del Estado, se sostiene su inconstitucionalidad por coherencia y conexión con lo alegado respecto de los mencionados arts. 78 y 92.

Concluye su escrito el Abogado de la Generalidad solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los aludidos preceptos de la L.H.L.

2. La Sección Segunda del Tribunal, por providencia de 17 de abril de 1989, acordó admitir a trámite el precedente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con lo que establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que tuvieran por conveniente; y, finalmente, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

3. Por escrito registrado el 25 de abril de 1989, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse

en el procedimiento. El Presidente del Senado, por escrito presentado el 4 de mayo, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito presentado el 30 de marzo de 1989, que se registró bajo el núm. 587/89, don Josep M. Portabella i d'Alòs, Abogado, Oidor de Cuentas del Parlamento de Cataluña, obrando en nombre y representación de éste, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, a saber: arts. 1, 39.1, 57, 60, 70.2.3.4.5 y 6, 71, 73.3, 78.1, 86.1.5 a), 88, 89, 92.3, 96.4, 99, 103.3, 104, 108.2, 109.2, 111, 115, 116, 119.3, 120.2, 124.4, 126, 127, 130.2, 133.2, 134.2, 136.1, 147, 149, 150, 158.2 y 3, 166, 167, 168, 171; las Disposiciones adicionales cuarta, apartado segundo, quinta, undécima, decimotercera y decimocuarta, así como la Disposición transitoria undécima y la Disposición final, apartado primero.

La pretendida inconstitucionalidad de los preceptos citados la fundamenta en las siguientes alegaciones:

a) El escrito de demanda comienza examinando los títulos competenciales que ostenta el Estado sobre la materia objeto del recurso, esto es, las Haciendas locales, que debe considerarse integrante del régimen local. Esta inclusión de aquéllas en el régimen local ya fue reconocida por el legislador preconstitucional, toda vez que el Estatuto Municipal —aprobado por el Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924— comprendía en su Libro II una amplia regulación de las Haciendas locales, y la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 normaba dichas Haciendas, con alto grado de detalle, en su Libro IV. Y así se desprende de la propia Ley impugnada, cuya exposición de motivos reconoce en su párrafo séptimo que la Ley de Bases de Régimen Local no culminó íntegramente la ordenación del sector local, por cuanto la actividad financiera sólo pudo ser regulada en algunos de sus aspectos generales; y, más adelante, se apunta que la Ley que nos ocupa es complementaria de la 7/1985, por lo que sus preceptos deben disfrutar de la misma naturaleza que la de los artículos que la L.B.R.L. dedica a las Haciendas locales.

Pues bien, el Estado posee títulos competenciales que pueden incidir sobre el particular en los arts. 149.1.18, 149.1.14, 133 y 142 C.E., según indica el propio art. 1 de la Ley impugnada, preceptos de los que el legislador estatal infiere la conclusión de que existe una competencia poco menos que exclusiva en favor del Estado, regulando, en consecuencia, con tal grado de detalle la Hacienda local que impide cualquier ejercicio de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan ostentar en la materia. Pero, entrando en el análisis del primero de los referidos títulos competenciales, el contenido en el art. 149.1.18 C.E., señala la representación del Parlamento de Cataluña que, aunque no existe en el bloque constitucional una definición clara de lo que son las bases, la jurisprudencia constitucional ha ido delimitando el alcance del concepto. Así, en las Sentencias de 28 de julio de 1981 y de 28 de enero de 1982, vino a establecerse el carácter material de esta noción, en virtud del cual una norma no puede catalogarse como básica por el solo hecho de estar contenida en una Ley y recibir en la misma tal calificativo, puesto que lo esencial del concepto de bases es su contenido. Asimismo, otra característica fundamental de las bases reside en sus límites, ya que, como se desprende de las citadas Sentencias, las mismas no pueden llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad. La jurisprudencia constitucional recaída en la materia coincide en dejar siempre un amplio margen de actuación legislativa a las Comu-

nidades Autónomas, habida cuenta de que, con las bases, lo que se pretende es el establecimiento de un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad pueda fijar sus peculiaridades (Sentencias de 28 de enero de 1982 y de 28 de junio de 1983).

Por lo que respecta al art. 142 C.E., cabe apuntar que es la disposición de la que el Estado extrae su competencia exclusiva para regular al detalle las participaciones de las Corporaciones Locales en los tributos estatales, de tal modo que, aplicando simplemente lo dispuesto en la Ley recurrida, se obtienen ya las cantidades exactas que corresponden a cada Corporación, sin posibilidad de intervención alguna por parte de la Generalidad. Sin embargo, el art. 48.2 E.A.C. atribuye a la Generalidad la facultad de distribuir, «de acuerdo con los criterios legales que se establezcan», los ingresos de los entes locales consistentes en ingresos estatales y subvenciones condicionadas. Y partiendo de la consideración de que el art. 9.8 E.A.C. otorga a la Generalidad competencia exclusiva sobre el régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 C.E., puede llegarse a la conclusión de que los «criterios legales» a los que alude el art. 48.2 E.A.C., si los fija el Estado, no pueden ser más que criterios generales que dejen un margen de decisión a la Comunidad Autónoma. Por el contrario, el grado de detalle con que la L.H.L. regula la cuestión hace que la Generalidad opere como un mero recadero que se limita a hacer llegar a cada Corporación Local la cantidad que predetermina el Estado, lo cual no tiene sentido y, además, pugna con los principios de economía procesal y de eliminación de trámites intermedios innecesarios, ya que lo único que se consigue, aparte de aumentar la actividad burocrática, es retrasar la llegada de los fondos a las Corporaciones Locales. En cambio, sí tendría sentido que los fondos se transfirieran desde el Estado a la Generalidad y ésta los repartiese de acuerdo con los criterios legales, entendiendo por tales tanto los estatales básicos como los que, respetando las bases pero dentro del espacio dejado por éstas, estableciera el legislador autonómico. De otro lado, ha de repararse en que el art. 48 E.A.C. dice «participaciones en impuestos del Estado y las subvenciones incondicionadas», excluyéndose expresamente las subvenciones condicionadas, esto es, las que tienen un destinatario o una finalidad prefijada, razón por la cual no pueden ser redistribuidas por la Generalidad. El hecho de que el legislador agrupase en un mismo paquete las subvenciones incondicionadas y las participaciones en ingresos estatales implica que era consciente de que todo el conjunto, incluyendo las participaciones, podría ser redistribuido por la Generalidad. Abunda en este criterio la circunstancia de que el art. 48.2, cuando se refiere al sistema de colaboración entre los entes locales, la Generalidad y el Estado, dispone que tal colaboración se establecerá por una Ley del Estado; de donde se infiere que cuando el art. 48 quiere referirse a una norma estatal así lo precisa explícitamente. Otro argumento en el mismo sentido se encuentra en el art. 2.2 L.O.F.C.A., que impone a cada Comunidad Autónoma la obligación de velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad, y una de las formas típicas de velar por esta solidaridad interna es la redistribución de los ingresos que, con destino a las Corporaciones Locales, le transfiere al Estado. Por lo demás, no cabe afirmar en contra de esta intervención de la Comunidad Autónoma que atente contra las competencias estatales en materia de planificación económica, pues no se trata de que la Generalidad fije la cantidad que el Estado debe transferir al conjunto de las Corporaciones Locales catalanas, sino de que distribuya la cantidad establecida por el Estado de acuerdo con los criterios que ella misma determine dentro de los principios básicos fijados por aquél. Por estas razones no

se atenta contra el principio de solidaridad, toda vez que éste sólo resultaría afectado si la Generalidad fijase la cantidad global, pero, al tratarse de un mero reparto intracomunitario, no puede afectar al principio de solidaridad con otras Comunidades Autónomas.

En cuanto al art. 133 C.E., que atribuye al Estado la potestad tributaria originaria, cabe indicar que se trata de una transcripción casi literal de un precepto preconstitucional, a saber, el art. 2 de la Ley General Tributaria, de 28 de diciembre de 1963. En la actualidad, sin embargo, el Estado español está configurado por diversos centros de poder autonómico que ejercen capacidad tributaria propia, por lo que puede afirmarse que todo poder tributario es originario, al estar facultadas las Comunidades Autónomas para establecer sus propios tributos en materias de su competencia, como la Constitución les reconoce (arts. 156 y 157 C.E. y L.O.F.C.A.). En cualquier caso, la distinción entre poder originario atribuido al Estado y la potestad otorgada a las Comunidades Autónomas parece indicar que el primero tiene una potestad tributaria más amplia, limitada únicamente por la Constitución, mientras que las Comunidades Autónomas deben ejercer su potestad dentro del marco de otras leyes, como son los Estatutos de Autonomía y la L.O.F.C.A. Por lo tanto, no cabe duda de que éstas tienen potestad para establecer y exigir tributos; y, así, la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 4 de abril, ha hecho uso en materia de Haciendas locales de esta potestad en su art. 72.5, que no ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional por el Estado. A juicio de la representación del Parlamento, el art. 133 C.E., más que una norma atributiva de competencias, es una reserva de ley, la cual, por otra parte, establece el marco dentro del cual las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus tributos. Y por lo que se refiere a las Corporaciones Locales, dado que no tienen facultad legislativa propia, la potestad de establecer tributos podrá ejercerla quien tenga potestad legislativa y competencia sobre la materia, y queda claro que la Generalidad, que tiene competencia exclusiva sobre el régimen local (art. 9.8 E.A.C.), posee en mayor o menor grado esta potestad. Consideraciones todas estas que se ven respaldadas por la doctrina vertida en la STC 19/1987.

Por su parte, prosigue el escrito de demanda, el art. 149.1.14 C.E. otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de Hacienda general, debiendo entenderse por general aquello que es común y esencial a todos aquellos individuos que constituyen un todo. Así pues, trasladando esta noción a la Hacienda y admitiendo que existe una Hacienda estatal, una autonómica y una local, dicho precepto quiere decir que el Estado tendrá competencia exclusiva en todo aquello que sea común a todas las Haciendas, pero no en lo restante, de tal modo que el Estado no ostenta competencia exclusiva en todo lo referente a la Hacienda local, como se desprende de la STC 179/1985. Cabría establecer un paralelismo entre la competencia sobre la Hacienda general con las diversas competencias que tiene el Estado para dictar las bases, y aplicar también aquí la doctrina según la cual debe dejar a salvo la facultad de las Comunidades Autónomas para regular, dentro de las bases, la materia de que se trate.

b) A continuación, el representante del Parlamento de Cataluña aborda el tratamiento de los títulos competenciales que puede esgrimir la Generalidad sobre el particular. En primer lugar, el art. 9.8 E.A.C. le otorga la competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 149.1.18 C.E., de donde resulta que la Generalidad tiene competencia sobre las Haciendas locales —ya que éstas están comprendidas dentro del régimen local—, quedando únicamente sujeta a las bases del art. 149.1.18 C.E. y a aque-

llos otros preceptos constitucionales que puedan incidir sobre la materia; preceptos que, sin embargo, como se indicó anteriormente, no impiden a la Generalidad que pueda ejercer en algún grado su competencia. Por lo demás, dado que el art. 25 E.A.C. le reconoce las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva en aquellas materias sobre las que tiene competencia exclusiva, a la Generalidad le corresponden dichas potestades en materia de Haciendas locales.

De otro lado, el art. 48 E.A.C. otorga a la Generalidad la tutela financiera sobre los entes locales, lo que constituye sin ninguna duda parte integrante de las competencias que aquélla ostenta en materia de régimen local, tal y como ha reconocido el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 9.º de la Sentencia de 17 de octubre de 1988. Pues bien, la tutela administrativa ha sido definida por la doctrina como la facultad de examinar algo, siendo su finalidad no tanto favorecer y ayudar al tutelado —como ocurre con la tutela civil—, como defender el interés general. En cualquier caso, implica siempre un cierto control, que se puede ejercer de formas muy diversas —autorización previa, aprobación, simple comunicación, etc.—, pero requiere, como mínimo, poder actuar y ejercitar competencias ejecutivas y de desarrollo. Esta posibilidad, sin embargo, resulta prácticamente vedada por el conjunto de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, al no prever casi ninguna actuación de la Generalidad en el ámbito hacendístico, impidiendo así el ejercicio de la competencia reconocida por el art. 48.1 E.A.C.

c) Pasando ya al examen de las concretas disposiciones impugnadas, apunta la representación del Parlamento que el artículo primero de la Ley plantea, de entrada, un problema de interpretación derivado de una redacción confusa e incorrecta. En efecto, este precepto dice así: «Tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, los preceptos contenidos en la presente Ley, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución... y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución...». Habida cuenta de que el vocablo «salvo» equivale a excepción, esto es, lo que le sigue no está sometido a lo establecido para lo que le precede, parece inferirse que los preceptos reguladores del sistema tributario local y los que desarrollan las participaciones no tienen la consideración de bases; y, sin embargo, más adelante se establece que la Ley se aplicará en todo el territorio nacional, y de todo el contexto de la Ley se desprende que se les atribuye carácter no solamente de básico, sino incluso de regulación exclusiva y excluyente. Probablemente, lo que quiso el legislador expresar es que el primer grupo de artículos se dictan en ejercicio de la competencia del art. 149.1.18 C.E., y los otros dos en ejercicio de las que emanan de los arts. 133 y 142; pero, en cualquier caso, queda claro a lo largo de toda la Ley que el legislador regula las Haciendas locales como si únicamente el Estado tuviera competencia sobre las mismas. Sea como fuere, la redacción del artículo primero, que podría incluso vulnerar el principio de seguridad jurídica, no satisface la necesidad de que la legislación postconstitucional sea clara y concisa al determinar cuáles son los preceptos básicos, según ha requerido el Tribunal Constitucional en las SSTC 69/1988 y 80/1988. Además de incumplir esta exigencia, el artículo primero resulta inconstitucional por efectuar una interpretación extensiva de los arts. 133, 142 y 149.1.14 C.E. De hecho, este artículo en combinación con el art. 5.E a) L.B.R.L., junto con el resto del articulado de la Ley impugnada, vacía totalmente la competencia de la Generalidad sobre las Haciendas locales. Pero es que,

de otra parte, el art. 1 viene a contradecir lo que el propio Estado estableció en el art. 30 L.B.R.L., que permite a las Comunidades Autónomas regular los regímenes municipales especiales, lo cual, dado el carácter instrumental de la Hacienda, también debe incluir la facultad de dotarlos de los medios financieros necesarios. Y, en virtud de esta atribución, la Generalidad, mediante el art. 72 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, fijó un régimen especial para los municipios turísticos, previendo en su apartado quinto el establecimiento de tributos o recargos específicos que graven la estancia en estos municipios; artículo 72 que no fue impugnado por el Estado, que, por tanto, lo consideró ajustado a la Constitución. También se impugna el art. 39.1 por conexión con los arts. 115 y 116 L.H.L., que regulan la participación en los tributos del Estado, remitiendo el recurso, por razones sistemáticas, sus alegaciones al respecto a lo que más adelante se dice en relación con estos dos últimos artículos.

En lo que concierne al art. 57 de la Ley recurrida, se impugna por conexión con el art. 60, que establece que los Ayuntamientos exigirán, de forma imperativa, determinados impuestos, en tanto que otros tienen carácter potestativo. La redacción del referido art. 60 deja claro, de una parte, que ambas listas de impuestos constituyen un *numerus clausus*, y, de otro lado, que se exigirán de acuerdo con la Ley recurrida, las disposiciones que la desarrollen y las respectivas ordenanzas fiscales, esto es, con intervención exclusiva del Estado, puesto que la Disposición final de la Ley autoriza al Gobierno de la Nación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y aplicación. Por consiguiente, al otorgarse una competencia exclusiva del Estado, impidiéndose el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de imposición municipal, los preceptos citados vulneran el orden constitucional y estatutario.

Por su parte, los arts. 70, apartados 2, 3, 4, y 5, y 71 tratan sobre el procedimiento para la fijación de los valores catastrales, en tanto que el art. 73.3 faculta a los Ayuntamientos para elevar los tipos de gravamen en unos porcentajes determinados, y el art. 78.1 otorga la competencia para la elaboración de las Ponencias de valores, así como la fijación, revisión y modificación de éstos a un órgano de la Administración del Estado, a saber, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. A este respecto, el escrito de demanda subraya la relevancia del valor catastral, no ya en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sino también respecto de figuras impositivas estatales —Impuesto sobre la Renta, de Sucesiones, de Transmisiones Patrimoniales—, e incluso es tomado frecuentemente como punto de referencia en los casos de expropiación forzosa. Pues bien, en los artículos citados se establece un procedimiento para la determinación del valor catastral que impide todo tipo de intervención por parte de la Comunidad Autónoma; y la posibilidad de que los municipios incrementen el tipo viene, asimismo, establecida de forma detallada y cerrada, sin que quepa ninguna actuación de aquélla, otorgándose, finalmente, la competencia a un órgano del Estado en colaboración con las Entidades locales, con lo que se cierra también aquí toda posible participación de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, como es el caso de Cataluña. Sin embargo, en relación con la fijación de los valores catastrales y de las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Estado podría perfectamente establecer los criterios básicos, pero permitiendo que las Comunidades competentes en materia de haciendas locales puedan tener cierta intervención en su determinación, de igual modo que la Ley concede un cierto margen de maniobra en favor de las Corporaciones Locales. En esta línea, la STC 29/1986 impone la obligación de

que los órganos estatales que actúen en materias cuyas competencias afecten a las de las Comunidades Autónomas sean de composición mixta. Por otra parte, el art. 78.1, en donde se trata exclusivamente la colaboración entre los entes locales y el Centro de Gestión Catastral, con total olvido de la Comunidad Autónoma, vulnera el art. 48.2 E.A.C., por cuanto éste dispone que mediante una Ley del Estado se establecerá el sistema de colaboración de los entes locales, la Generalidad y el Estado para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos que se determinen.

La impugnación de los preceptos de la Ley relativos al Impuesto sobre Actividades Económicas comienza con la del art. 86.1, cuya base quinta dispone que podrán fijarse cuotas provinciales o nacionales, con lo que se ignora la competencia territorial de la Generalidad sobre la materia, vulnerándose así el orden constitucional.

En relación con los arts. 88 y 89, que permiten a los Ayuntamientos, con determinadas condiciones, modificar las cuotas mínimas fijadas en las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas, se señala que entre las competencias del Estado y las de los entes locales no se deja absolutamente ningún resquicio por donde las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Haciendas locales puedan ejercitarlas. Dado el paralelismo existente entre ambos supuestos, se da por reproducido lo dicho anteriormente respecto de la fijación de los valores catastrales y las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Por razones semejantes se impugna el art. 92.3, que otorga la inspección del Impuesto a la Administración estatal, sin perjuicio de la colaboración que se establezca con los entes locales. Además, en materia de inspección ha de recordarse la STC 179/1985, que vino a encuadrarla dentro de la actividad de tutela financiera de los entes locales, la cual, de acuerdo con el art. 48.1 E.A.C., corresponde a la Generalidad. El Estado, que tiene las bases, puede fijar los criterios conforme a los que debería desarrollarse esta inspección, pero su ejecución debe atribuirse a la Generalidad y no a la Administración tributaria del Estado.

En lo que concierne al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, se recurre el art. 96, que fija las tarifas y autoriza a los Ayuntamientos a incrementar las cuotas mediante la aplicación de unos coeficientes que se detallan. Nuevamente, se impide toda actuación de las Comunidades Autónomas, incluso de desarrollo o ejecutiva, por lo que vuelven a darse por reproducidos los argumentos expresados anteriormente.

Por los mismos motivos, se considera que vulneran el reparto competencial los artículos 99, 103.3, 104, 108.2, 109.2 y 111. El primero de los citados versa también sobre el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica; los dos siguientes afectan al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras; y, en fin, los tres últimos se refieren al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Por lo que hace a la participación en los tributos del Estado, el art. 115 regula de modo tal la fórmula de distribución por municipios que, con su aplicación, se puede concretar al céntimo la cantidad correspondiente a cada uno de ellos, con lo que la Generalidad queda totalmente excluida de cualquier posibilidad de intervención en el reparto intracomunitario. Exclusión que, como anteriormente arriba se sostuvo al abordarse el análisis de art. 48 E.A.C., resulta inconstitucional. De igual modo, también es inconstitucional el art. 116, ya que establece la posibilidad de una asignación complementaria sin prever la participación autonómica.

Prosigue la representación del Parlamento de Cataluña con el examen del art. 119 L.H.L., que trata de la prestación personal y cuyo apartado tercero regula la posibilidad de que ésta sea redimida a metálico.

A su juicio, esta figura arcaica, producto de la transcripción de un precepto de la antigua Ley de Régimen Local, vulnera los arts. 14 y 31.1 C.E. al atentar contra el principio de igualdad, por cuanto únicamente pueden redimir la prestación los vecinos con capacidad económica. Por las mismas razones se considera inconstitucional el art. 120.2, estableciéndose en el recurso una comparación entre estas figuras y la posibilidad, existente a principios de siglo, de evitar el servicio militar o reducirlo mediante el pago de una cantidad, que hoy resultaría inaceptable.

Entrando ya en el Título III, dedicado a los recursos de las provincias, se impugna el art. 124.4 por cuanto dispone que el importe de la recaudación del recargo provincial se entregará a las respectivas Diputaciones en la forma que reglamentariamente se determine, lo cual supone, habida cuenta de la autorización dada al Gobierno de la Nación por la Disposición final de la L.H.L., que es el Estado quien decide al respecto. Consiguientemente, partiendo de la base de que los recargos, como ha señalado la STC 179/1985, pueden considerarse equiparables a las participaciones en tributos estatales, por las mismas razones expuestas, al tratar de éstas, cabe concluir que la Generalidad no puede quedar totalmente excluida de la fijación y ejecución de las reglas del reparto de los recargos en favor de las Diputaciones catalanas.

Por su parte, el art. 126 establece que el importe de las participaciones de las provincias en los tributos del Estado se distribuirá conforme se establezca por las Leyes de Presupuesto, pero sobre la base de determinados criterios que en el precepto se mencionan. Esta norma, pues, atribuye también al Estado, a través de la Ley de Presupuestos, el desarrollo y ejecución de los criterios de reparto allí citados, cuando esta tarea debió reconocerse a las Comunidades Autónomas competentes al respecto, como es el caso de Cataluña.

El art. 127 contempla la concesión de asignaciones complementarias a las provincias en términos prácticamente idénticos a los utilizados por el art. 116 en relación con los municipios, por lo que incurre en las mismas causas de inconstitucionalidad que éste.

El art. 130.2 prevé la posibilidad de que se asuma por parte de las Diputaciones la recaudación de determinados impuestos municipales, siendo así que es a la Generalidad a quien corresponde reasignar competencias, respetando únicamente el núcleo esencial de las potestades provinciales, por lo que, en cuanto se ignora esta competencia, este artículo adolece de inconstitucionalidad.

De otro lado, el art. 133.2 prescribe que el régimen financiero de las entidades supramunicipales no alterará el propio de los Ayuntamientos que las integren. Pues bien, con base en el art. 5 E.A.C., se dictó la Ley 6/1987, de 4 de abril, por la que se crearon las comarcas. Dado que se trata de unos Entes públicos de nueva creación, es obvio que necesariamente deberán tener algunas competencias antes atribuidas a las provincias y los municipios; como también es claro que la Generalidad tiene competencia para redistribuir las funciones que corresponden a los entes locales, respetando por supuesto las competencias básicas y la autonomía local, según ha reconocido el Tribunal Constitucional en Sentencia de 28 de julio de 1981. Y, evidentemente, no puede haber una redistribución de funciones si no viene acompañada de una redistribución de recursos; máxime si se toma en consideración el principio de suficiencia financiera que el art. 142 C.E., consagra en relación con todas las Corporaciones. En efecto, si se admite que ciertas funciones de los Ayuntamientos o las Diputaciones pasan ahora a las comarcas, también ha de admitirse que los regímenes financieros de Ayuntamientos y Diputaciones pueden y deben verse afectados, por mérito

del principio de suficiencia financiera, financiar esas funciones. La Ley recurrida, al ignorar esta relación entre las comarcas y el régimen financiero de los municipios, contradice el art. 142 C.E. así como las competencias de la Generalidad en materia de régimen local en general y Hacienda local en especial.

Con base en los mismos preceptos constitucionales y estatutarios se considera inconstitucional el art. 134.2, pues establece que las Comunidades Autónomas determinarán los recursos de las Áreas Metropolitanas de entre los enumerados en el apartado a) del art. 134 y en el art. 133. La representación del Parlamento, tras poner de manifiesto que —a diferencia de las comarcas— en este ámbito sí se contempla un ingreso específico como es el recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, apunta a continuación que estas Áreas son agrupaciones de municipios creadas para la prestación conjunta de obras y servicios municipales, siendo por tanto municipal la competencia originaria de estas obras y servicios, de donde resulta que son en principio los municipios quienes deben sostener su financiación mediante un sistema de participación en ingresos o de aportaciones municipales. Posibilidad que, sin embargo, está vedada por el precepto indicado, impidiéndose así a la Generalidad actuar sobre esta materia en ejercicio de sus competencias sobre régimen local.

En lo tocante al art. 136.1, que prohíbe a las comarcas exigir ninguno de los impuestos y recargos establecidos por la Ley recurrida ni percibir participaciones en los tributos del Estado, se da por reproducido lo expuesto en relación con el art. 133.2, y se insiste en el trato discriminatorio que la Ley otorga a las comarcas.

Abordando ya el examen del Título VI de la Ley, denominado «Presupuesto y gasto público», comienza el escrito de demanda indicando que, tal y como se reconoce en la exposición de motivos, la filosofía que inspira la Ley es la de aplicar a las Corporaciones Locales los mismos principios de la Ley General Presupuestaria. Y si bien es cierto que el Estado, en uso de sus competencias sobre las bases del régimen local, puede hacerlo así, lo que no resulta tan lógico es que numerosos artículos de la Ley impugnada reproduzcan literalmente algunos preceptos de la Ley General Presupuestaria; máxime cuando algunos de ellos regulan al detalle procedimientos de ejecución que no pueden ser considerados básicos (como el art. 158, que es una transcripción del art. 64 de la Ley General Presupuestaria), o, incluso, algunos preceptos son transcripciones de disposiciones estatales con rango inferior a la Ley. Lo que se cuestiona es, en todo caso, que se transcriba una norma, sea del rango que sea, que es meramente una norma de ejecución y desarrollo reguladora de detalles de procedimiento, como sucede con las fases que comprende la ejecución del Presupuesto (art. 165), que son copia de las fijadas para el Estado, no por la Ley General Presupuestaria, sino en normas de inferior rango que la desarrollan.

En este orden de cosas, el art. 147, que trata de los anexos que deben unirse al Presupuesto general, puede considerarse una norma de desarrollo y ejecución de normas básicas, cuya competencia no corresponde al Estado sino a la Generalidad. En efecto, lo que cabe reputar de básico es la estructura general y el contenido del Presupuesto propiamente dicho, pero los anexos por definición no se pueden estimar básicos. A lo sumo, cabría considerar como tal la indicación que determinados planes y programas deberán detallarse en anexos, pero no regular casuísticamente estos anexos relacionándolos pormenorizadamente.

El art. 148, tras establecer que el Ministerio de Economía y Hacienda fijará con carácter general la estructura de los Presupuestos de las Entidades locales —lo que puede considerarse básico—, comienza a continuación una detalladísima regulación de esta estructura, que

realmente deja poco por concretar incluso al Ministerio de Economía y Hacienda. En los últimos párrafos de este artículo se establecen una serie de medidas sobre control contable, las cuales, además de exceder de lo básico, inciden en las competencias de tutela financiera que corresponden a la Generalidad de Cataluña.

Los arts. 149 y 150 regulan la formación y tramitación del Presupuesto hasta su aprobación, e igualmente lo hacen con tal grado de detalle, indicando incluso con precisión qué documentos en concreto integran el Presupuesto, que realmente estos preceptos son más propios de una disposición reglamentaria que de una Ley, y menos aún de una norma básica.

El art. 158, que regula las modificaciones de crédito reproduciendo el art. 64 Ley General Presupuestaria, establece en sus apartados 2 y 3 una regulación detallada de la tramitación del expediente, estableciendo incluso qué informes deben constar en el mismo, con lo que, una vez más, se invaden las competencias de ejecución y desarrollo de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, los arts. 166, 167, 168 y 171 regulan cuestiones de mera organización interna, hasta el punto de que incluso podrían vulnerar el principio de autonomía local contemplado en la Constitución. Nuevamente, por tanto, el legislador estatal extiende las bases más allá de los límites que el Tribunal Constitucional ha fijado, impidiendo toda actuación de la Comunidad Autónoma sobre la materia.

La Disposición adicional cuarta, apartado segundo, recalca la competencia exclusiva del Estado en todas las operaciones referentes a la formación y modificación del Catastro Inmobiliario, que ya se reflejaba en los preceptos relativos al Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Se insiste, igualmente, en que el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria podrá actuar a través de convenios con las Entidades locales, soslayando a la Comunidad Autónoma, con lo que, además de las competencias que ésta tenga sobre régimen local, se vulnera el mandato estatutario del art. 48.2 E.A.C., así como las competencias en materia de tutela financiera contenidas en el primer apartado de dicho artículo.

Los apartados 2 y 5 de la Disposición adicional quinta, respecto de las Comunidades Autónomas que establezcan un impuesto sobre la materia imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, impone determinadas fórmulas de compensación en favor de los municipios. Obviamente, si la Comunidad Autónoma establece tal impuesto, debe tener presente la división territorial, lo que comporta una redistribución adecuada de recursos; pero en la forma en que vienen redactados estos apartados —especialmente el número 2— se condiciona excesivamente la competencia de la Comunidad, regulando hasta el detalle lo que se puede y no se puede hacer, con lo que, una vez más, el Estado se extralimita con las bases, al dejar vacía la correlativa competencia autonómica.

La Disposición adicional undécima, relativa a la participación de las provincias en los tributos del Estado, está estrechamente relacionada con el art. 126 en especial y, en general, con el capítulo destinado a dichas participaciones, por lo que se sostiene su inconstitucionalidad con idénticos argumentos a los mantenidos respecto de tales preceptos.

La Disposición adicional decimotercera se refiere a los municipios que venían integrando las áreas municipales de Madrid y Barcelona, y establece que seguirán percibiendo con cargo a la participación global de los municipios en los tributos del Estado la dotación compensatoria prevista en los Presupuestos Generales del Estado para 1988. Se ignora, por tanto, que la Generalidad, en uso de sus competencias reconocidas por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 19 de diciembre de 1985, ha suprimido la Entidad Metropo-

litana de Barcelona, redistribuyendo sus funciones y servicios entre los municipios que la componían y entre dos nuevas Entidades locales creadas, la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y de Tratamiento de Residuos. Naturalmente, quien crea estas entidades y distribuye sus funciones es, también, quien debería distribuir las participaciones en uso de las competencias sobre régimen local y en cumplimiento del principio de suficiencia financiera, por lo que la Disposición mencionada vulnera el orden constitucional.

La Disposición adicional decimocuarta autoriza al Estado a retener cantidades con cargo a las participaciones de los municipios en los tributos del Estado al objeto de compensar determinadas deudas firmes por ellos contraídas. Pues bien, si se ha venido sosteniendo que es a la Generalidad a quien deberían librarse globalmente dichos fondos a fin de proceder a su redistribución, es claro que las retenciones deberían efectuarse sobre las cantidades libradas globalmente, dejando que sea la Generalidad quien tome las medidas oportunas concretas con los municipios deudores.

En relación con la Disposición transitoria undécima, que permite a la Administración estatal ejercer las competencias atribuidas a los Ayuntamientos por los arts. 78 y 92 respecto de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades Económicas durante los dos primeros años de aplicación de los mismos, apunta el representante del Parlamento catalán que se han ignorado las competencias que sobre régimen local puedan tener algunas Comunidades Autónomas, ya que no se deja ningún resquicio entre las competencias estatales y las municipales para que aquéllas puedan ejercer las suyas. Consiguientemente, por estos motivos y por los aducidos al tratar de los arts. 78 y 92, ha de concluirse que esta Disposición no se acomoda al orden constitucional.

Por último, la Disposición final primera autoriza al Gobierno de la Nación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley recurrida, desprendiéndose del contexto de toda la Ley que dicha autorización se hace con carácter de exclusiva. Por tanto, la Disposición final parece dar a entender, en congruencia con la filosofía que inspira a la Ley en su conjunto, que es exclusiva la facultad del Gobierno de la Nación para efectuar su desarrollo, lo que contraviene claramente las facultades de la Generalidad en materia de régimen local, a saber, además de las competencias normativas dentro de las bases que establece el Estado, las competencias de ejecución y desarrollo de la legislación estatal.

La defensa del Parlamento de Cataluña concluye solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y, por ende, nulidad de los citados artículos de la L.H.L., o, subsidiariamente, que se declare que dichos preceptos no son de aplicación a Cataluña.

5. La Sección Segunda del Tribunal, por providencia de 17 de abril de 1989, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con lo que establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que tuvieran por conveniente; y, finalmente, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

6. Por escrito registrado el 26 de abril de 1989, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento. El Presidente del Senado, mediante

escrito registrado el 5 de mayo de 1989, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Por escrito presentado el 31 de marzo de 1989, que se registró con el número 591/89, don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por sesenta Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 39/1988 en su conjunto y, especialmente, contra los siguientes preceptos: los arts. 2 h), 8.2 c), 22, 31, 32.1 b), 33, 38, 41 a 48, 60.1 a), 61 a 78, 88, 96.4, 103.3, 105.2, 108.2, 109.2, 118 a 120 y 149.3; las Disposiciones adicionales primera, tercera y séptima; y, en fin, contra la Disposición derogatoria.

a) El presente recurso comienza sosteniendo la inconstitucionalidad del texto íntegro de la Ley, y ello por entender que se ha seleccionado incorrectamente el título competencial utilizado para dictarla, así como por conculcar el principio de autonomía que la Constitución reconoce a municipios, provincias y Comunidades Autónomas. En lo tocante al título competencial esgrimido por la Ley, su art. 1.1 menciona hasta cuatro de ellos, pero margina justamente el que le hubiese permitido una regulación constitucional de la materia, que es el art. 149.1.14 C.E. Así, el precepto en cuestión alude en primer término al art. 149.1.18, pero en el mismo no se halla ninguna referencia concreta a la materia regulada en la L.H.L.; y, además, el citado art. 1.1 se encarga de manifestar que dentro de la Ley tienen la consideración de bases todos los artículos y disposiciones, excepto las materias relativas al sistema tributario local y al sistema de participación en los tributos del Estado, respecto de las cuales se esgrimen otros títulos competenciales. Pues bien, la L.H.L. incurre en inconstitucionalidad desde una doble perspectiva: en primer lugar, porque el asidero constitucional en el que se apoya carece del más mínimo fundamento, pues no hay nada en la misma relacionado con la noción específica de «Administraciones públicas», a menos que se tenga una concepción desorbitada de lo que deben ser las Administraciones públicas. Y, en segundo término, porque, aun cuando el título competencial fuera el idóneo, sus normas van más allá de lo que deben ser simplemente unas bases, vaciando por ende de contenido las correspondientes competencias autonómicas, como se desprende de la sola lectura de alguno de los artículos integrantes de los Títulos primero o sexto.

El resto de la Ley se ampara en los arts. 133 y 142 C.E., lo que nuevamente incurre en inconstitucionalidad por violación de los arts. 137, 140, 141 y 147 C.E. En efecto, la autonomía local constitucionalmente garantizada —que, por ello, no puede ser abolida por el legislador, según ha declarado el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 de julio de 1981— resulta vulnerada en la L.H.L., puesto que únicamente deja a la ulterior regulación y decisión de todas las Corporaciones Locales el ámbito de determinación de las entidades supramunicipales. La Ley contiene una regulación tan completa y detallada de la materia que difícilmente puede considerarse que respete dicha autonomía. El Estado tendría que haber aducido un título competencial distinto, pero, incluso en ese caso, el resultado tampoco podría haber sido diferente, dado que el art. 149.1.14 C.E. —que también se invoca en el art. 1.1 L.H.L., si bien para no utilizarlo— lleva a la misma conclusión de que debe haber un reparto competencial entre el Estado y los entes dotados constitucionalmente de autonomía. A este respecto, resulta paradigmática la STC 179/1985, en donde el Tribunal Constitucional dejó muy claro que el título competencial válido para que el Estado procediera a la regulación de las Haciendas locales es el art. 149.1.14 C.E. Con base en esta doctrina, resulta evidente que no son títulos competenciales válidos los

derivados de los arts. 133 y 142 C.E., pues uno y otro chocan con otros preceptos de la Constitución y, al hacerlo, deben sucumbir como tales títulos competenciales para que pueda tener sentido y eficacia reales el principio estructural de autonomía amparado por la Constitución. En cualquier caso, ha de notarse que la citada STC 179/1985 apostilla que, al ejercitar el Estado su competencia en materia de Hacienda general, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas, a las que no se debe obstaculizar su facultad de dictar normas de detalle. Así, pues, en la reiterada Sentencia el Tribunal Constitucional considera necesario dar los siguientes pasos: primero, elegir un título competencial que implique reparto para no ahogar la autonomía (y el art. 133 C.E. no implica reparto, ciertamente, con lo que por esta vía es inconstitucional toda esa parte de la L.H.L. amparada en dicho artículo); el título competencial único para la materia en cuestión es el art. 149.1.14 C.E. (de nuevo queda sin anclaje constitucional la inmensa mayoría de la L.H.L., pues invoca un precepto distinto); y tercero, aun dentro de este artículo hay que delimitar zonas básicas que no impidan una ulterior normación autonómica y comunitaria. Y, dado que nada de lo apuntado ha hecho la Ley impugnada, debe decretarse su completa inconstitucionalidad por el juego que deben permitir los arts. 137, 140, 141 y 147 en relación con el art. 149.1.14 C.E. Consideraciones todas ellas que, además, han sido reiteradas en la STC 31/1986, en donde, entre otros extremos, vino a afirmarse que «la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma». Consiguientemente, aunque el Estado se irrogase —en términos dialécticos— una competencia que no tiene, aquélla habría de ejercerse tomando como presupuesto previo la existencia y necesidad de tutela de la autonomía, sea ésta municipal, provincial o de la Comunidad Autónoma. A este respecto, resultan irrefutables las consideraciones vertidas en la STC 76/1983, según la cual el legislador estatal no puede incidir con carácter general en el sistema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria; y parece claro que no la hay en el caso que nos ocupa. Ha de sostenerse, en consecuencia, que el legislador estatal ha sobrepasado los límites que a su potestad legislativa imponen los arts. 137, 140, 141 y 147 C.E., por lo que la L.H.L. ha incurrido en total inconstitucionalidad.

A mayor abundamiento, tal es la conclusión que cabe inferir de la doctrina general trazada por la STC 4/1981 respecto de la gestión de los intereses respectivos, de la que merece destacar algunos aspectos relevantes para el presente caso. En primer lugar, no es posible una competencia exclusiva, como pretende el Estado al invocar el art. 133 C.E., pues resulta obvio que hay otras esferas de interés que reclaman una necesaria posibilidad de emanar, cuando menos, normas de desarrollo o complementarias. En segundo término, no deben considerarse constitucionales los controles genéricos e indeterminados que conducen a una situación de subordinación de las Entidades locales respecto del Estado; controles que abundan en la L.H.L., como lo ponen de manifiesto, por poner algunos ejemplos, sus arts. 78 y 92, relativos, respectivamente, a los Impuestos sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades Económicas.

En suma, por los motivos expuestos en las líneas que anteceden, la totalidad de la L.H.L. adolece de inconstitucionalidad por vulnerar los arts. 137, 140, 141 y 147 C.E. y los Estatutos de Autonomía que tienen asumidas competencias en materia de Haciendas regionales o locales.

b) Pero, además —prosigue el escrito de demanda—, algunos preceptos concretos de dicha Ley violan también, por diversos motivos, lo dispuesto en la Constitución. Así, las disposiciones que siguen a continuación lesionan los principios de legalidad y de seguridad jurídica recogidos en el art. 9.3 del texto constitucional.

La primera de ellas es el art. 2 h) L.H.L. que establece como uno de los recursos de las Haciendas de las Entidades locales «las demás prestaciones de Derecho público». A juicio de los Diputados recurrentes, el término «prestaciones» resulta equívoco y conduce a una auténtica deslegalización contraria al art. 31.3 C.E., permitiendo que cada Corporación establezca, cuando lo considere a bien, prestaciones públicas no tipificadas previamente por la Ley. Por su parte, el art. 22.1 L.H.L. —puesto en conexión con los arts. 24.1 y 31.1 L.H.L., que fijan el importe de las tasas y la base imponible de las contribuciones especiales— propicia que la superposición de unas y otras que tal precepto contempla pueda representar para el sujeto pasivo un valor real del 190 por cien del coste real del servicio cuya realización da lugar a la exacción, lo cual conculca además el art. 31.1 C.E., produciendo un enriquecimiento torticero de la Administración local.

También impugnan en su conjunto los arts. 41 a 48 L.H.L., ambos inclusive, por establecer una regulación de los precios públicos que los hace difícilmente distinguibles de las tasas o de las contribuciones especiales, resultando imposible descubrir su auténtica naturaleza de ingresos de Derecho público o privado, lo que contraviene el citado art. 9.3 C.E. y también el art. 31.1 y 3 C.E. Pero, con independencia de estas consideraciones generales, el análisis concreto de cada uno de estos preceptos permite apreciar también, según los Diputados, las contradicciones que se señalan. Así, los arts. 41 y 42 ponen definitivamente de manifiesto la posible superposición entre tasas, contribuciones especiales y precios públicos denunciada a propósito de la impugnación del art. 22 L.H.L., cuyo posible efecto acumulativo podrá llevar al sujeto pasivo en hipótesis a pagar hasta el 290 por cien del coste del servicio prestado o de la actividad realizada. Ello supone una vulneración de la seguridad jurídica, la legalidad e incluso de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, amén de suponer una quiebra grave y palmaria del sistema tributario diseñado en el art. 31.1 C.E. De otro lado, el art. 45 L.H.L., que fija el importe mínimo de los precios públicos en el coste del servicio prestado o de la actividad realizada, deja abierto el importe máximo que cada Corporación quiera cobrar por el mismo, contraviniendo una vez más lo dispuesto en los arts. 9 y 31 C.E. En efecto, el art. 45.2 L.H.L. fija como valor de referencia (pero considerado mínimo, según lo ya dicho) el valor de mercado correspondiente o el de utilidad derivada de la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, lo cual invita a pensar en el carácter ficticio o simbólico del «mínimo» a cobrar por la Corporación local, con el correspondiente enriquecimiento injusto de éste, y la arbitrariedad, inseguridad e ilegalidad que caracterizan la regulación y desconocimiento de los principios del sistema tributario establecido por la Constitución de 1978. Asimismo, el apartado segundo de ese art. 45.2 L.H.L. rompe el esquema general de equiparación del precio público con el coste real al exigir a las empresas suministradoras un tanto alzado en función de un porcentaje que, aunque fijado de antemano, dará lugar a cantidades muy dispares según los años. Además, un mismo coste o una misma utilidad objetiva pueden dar lugar a precios públicos muy disímiles al venir estos definidos por un elemento tan aleatorio como la voluntad del usuario de utilizar poco o mucho ese suministro, por lo que vulnera también los preceptos constitucionales a que se viene haciendo referencia.

El art. 8.2 c) L.H.L., que establece la posibilidad de que las Administraciones se comuniquen los hechos de trascendencia tributaria de los que conozcan como consecuencia de actuaciones comprobadoras e investigadoras de los servicios de inspección tributaria, es considerado inconstitucional por los Diputados por dos motivos fundamentales: a) por la remisión que se hace al reglamento para regular la forma de comunicación, y b) porque dicha regulación debería ser objeto específico de una ley orgánica por el juego conjunto de los arts. 81 y 18.4 C.E., ya que, al resultar probable que el soporte de esa colaboración sea mayoritariamente informático, se entra de lleno en la reserva prevista en el segundo de los preceptos constitucionales citados, incluidos en la Sección 1.<sup>a</sup> («De los derechos fundamentales y las Libertades Públicas») a que hace referencia el art. 81.1 C.E. Y, aunque menos precisa, acaso cabría enjuiciar bajo esa misma óptica, según los recurrentes, la expresión contenida en el art. 8.2.a) L.H.L., de ahí que también soliciten la declaración de inconstitucionalidad de éste último precepto por conexión con el anterior.

Pasan a examinar por último los Diputados, por lo que a este primer bloque de preceptos de la L.H.L. impugnados respecta, los arts. 20 a 27, que regulan las tasas. Consideran que la L.H.L. deslegaliza esta clase de tributos al establecer simplemente las excepciones en que no cabrá exigir una tasa (art. 21), rebasando así no sólo los límites del art. 9.3 C.E., sino también los del art. 133.1 que consagra el principio de legalidad tributaria, ya que, en lo sucesivo, las simples Ordenanzas Municipales podrán establecer tasas en el ámbito municipal de que se trate.

c) A continuación, el recurso de los Diputados impugna un nuevo grupo de artículos de la L.H.L. bajo la alegación común de la violación del principio de igualdad y de la no discriminación y de la libre circulación de personas y bienes a que se refieren los arts. 14, 139.1 y 149.1.1 C.E.

El primero de ellos es el art. 73.3 L.H.L., que permite aumentar el tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en función del número de habitantes de los respectivos municipios. A juicio de los Diputados, el resultado que se produce es obviamente discriminatorio y desigual para los vecinos, sin que quepa argumentar que esa diferencia de trato es precisamente la que restablece el principio de igualdad por ser desiguales los servicios prestados por el municipio, pues para ese supuesto hay otra norma prevista, que permite un nuevo recargo, y que no es otra que el art. 73.4 L.H.L. Además, dentro de los límites establecidos para los recargos en el art. 73.3 L.H.L., se deja a los municipios la decisión arbitraria de fijación de los mismos, al no establecerse criterio adicional para su concreción definitiva. De ahí que los recurrentes consideren que dicho precepto conculca el art. 9.3 C.E., los arts. 139.1 y 149.1.1 y, por ello mismo, al menoscabar injustificadamente la libre circulación de personas y cosas, los arts. 19 y 139.2 C.E. Igualmente, solicitan la extensión de la declaración de inconstitucionalidad a los párrafos 4.º y 5.º del propio art. 73, por conexión con el anterior.

El art. 88 L.H.L. reitera el mismo sistema que se acaba de criticar en relación con el Impuesto de Actividades Económicas, que grava el mero ejercicio en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas (art. 79 L.H.L.), permitiendo el art. 89 L.H.L. otro incremento añadido sobre la tarifa del impuesto, ponderando «la situación física del establecimiento dentro de cada término municipal». Consideran los Diputados que esta superposición de figuras impositivas y hechos impositivos supone una grave quiebra de los principios establecidos en el art. 31.1 C.E., hasta el punto de que se consentiría una verdadera mutación constitucional de afirmarse por este Tribunal la constitucio-

nalidad de los dos preceptos citados. Las mismas críticas se reiteran en relación con los arts. 96.4 y 103.3 L.H.L., que contemplan el mismo mecanismo de incremento de tarifas dependiendo de la población de los municipios, en relación con el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, respectivamente. Además, en el primer caso se destaca que los recargos establecidos en dicho precepto son coeficientes y no meros porcentajes, por lo que la gravedad se acrecienta enormemente. Y otro tanto afirman en relación con los arts. 108.2 y 109.2 L.H.L. que hacen lo propio respecto del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, donde además resulta particularmente difícil la justificación de un incremento sobre ese otro incremento que da lugar a la aparición del Impuesto.

Por otro lado, impugnan también los Diputados recurrentes los arts. 118 a 120 L.H.L. que regulan la prestación personal y de transporte para los municipios de menos de cinco mil habitantes, permitiendo además su compatibilización, prestaciones que, aunque simplemente se limiten a insinuarlo, parecen tener una periodicidad anual. En su opinión, esta prestación, establecida exclusivamente para los vecinos de dichos municipios y redimible a metálico por un importe que puede alcanzar hasta cinco veces la cuantía del salario mínimo interprofesional, resulta injusta, arbitraria y discriminatoria, contraviniendo los arts. 9.3, 14, 31, 139 y 149.1 C.E., por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Llegados a este punto, los Diputados invocan en su recurso el art. 39.1 LOTC para hacer extensible por conexión o consecuencia las solicitudes concretas de inconstitucionalidad hasta ahora expuestas en relación con los recursos municipales a preceptos similares contenidos en los Títulos III a V de la L.H.L., que regulan también, de forma específica, los recursos de las Provincias, los de otras Entidades Locales y los Regímenes especiales.

d) El siguiente grupo de preceptos es impugnado por los Diputados bajo la rúbrica común de la violación de la prohibición de arbitrariedad de los poderes públicos (incluido el legislativo) a que se refiere el art. 9.3 C.E.

Así, resulta para los recurrentes a todas luces arbitraria la fijación de un máximo del 90 por cien del coste real como base imponible de las contribuciones especiales que hace el art. 31 L.H.L., ya que igual que se establece esa cifra podría haberse establecido cualquier otra. Igualmente, el art. 32.1 b) establece la posibilidad, cuando se trate del establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios, de distribuir dichas contribuciones entre las Entidades o Sociedades que cubran el riesgo por bienes sitos en el municipio de manera proporcional al importe de las primas recaudadas en el año inmediatamente anterior. Según el recurso el sistema es rigurosamente arbitrario, pudiendo haberse incluido también a las empresas que se dedican al transporte de mercancías peligrosas e inflamables como presuntas causantes de mayor riesgo, o a los simples cazadores o excursionistas. Además, el sistema establecido puede llegar a diferir en veinte años el pago de la contribución, al establecer una posible limitación anual del cinco por cien en el pago de la misma repartible en ejercicios sucesivos. También en relación con las contribuciones especiales consideran arbitrario los Diputados, tanto por parte del legislador a la hora de establecer la norma como de la Corporación Local a la hora de aplicarla, el pago anticipado de las contribuciones especiales en función del importe del coste previsto para el año siguiente (art. 33.2 L.H.L.), haciendo injustificadamente más gravosa la posición fiscal de los sujetos pasivos, sobre todo si se tiene en cuenta que se puede recurrir al crédito contabilizando los intereses como coste de la obra o servicio.

El art. 105.2 L.H.L., que aclara que no están sujetos al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de naturaleza urbana los terrenos que tengan la consideración de rústicos, debe desaparecer de nuestro ordenamiento por contener una afirmación innecesaria o de alcance incomprensible. En el mismo sentido, el art. 149.3 resulta arbitrario, según los recurrentes, por incluir de manera injustificada a todas las sociedades mercantiles entre las que deben remitir, para la elaboración del Presupuesto de la Entidad Local, sus previsiones de gastos e ingresos, así como los programas anuales de actuación, inversiones y financiación del siguiente ejercicio. De tratarse de un simple error —concluyen— parece en todo caso conveniente un pronunciamiento del Tribunal Constitucional al respecto.

e) Pasa a continuación el recurso de los Diputados al análisis de diversos preceptos de la L.H.L. a los que imputan de forma directa la violación del principio de capacidad económica del contribuyente y del carácter no confiscatorio del sistema tributario, recogido en el art. 31.1 C.E. El primero de ellos es el art. 33.2 L.H.L. que, al exigir una anualidad de contribución especial por adelantado, supone una clara violación del principio de capacidad económica, pues la misma sólo puede apreciarse una vez realizada la obra o prestado el servicio, nunca antes. Por otra parte, los arts. 60 y 61 a 78 L.H.L., referidos al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, aunque en principio vienen a refundir y sustituir las viejas contribuciones territorial, rústica y pecuaria que gravaban el rendimiento, introducen un giro copernicano respecto de la regulación anterior, pues, como se desprende textualmente del art. 61 L.H.L. dicho Impuesto no grava ya el rendimiento sino el capital, resultando, pues, eminentemente confiscatorio. Además, el mismo bien queda sometido en su doble vertiente de capital y patrimonio a este Impuesto local sobre Bienes Inmuebles y al Impuesto estatal sobre el Patrimonio, respectivamente, con lo que no parece que se ajuste a los moldes del art. 31.1 C.E.

f) Por último, se sostiene la inconstitucionalidad por violación de otros preceptos de la Constitución de las Disposiciones adicionales primera, tercera y séptima, así como la de la Disposición derogatoria, porque las mismas parecen partir de la idea de que cualquier tipo de Ley es capaz de modificar o derogar cualquier tipo de Ley. De aceptarse esto, se desmoronaría todo el difícil equilibrio constitucional del reparto competencial, al introducirse en un saco único las diversas clases de normas jurídicas con rango o fuerza de ley. En este sentido, resulta difícilmente admisible que una ley que sienta bases pueda modificar una Ley de Bases, como hace la Disposición adicional primera de la L.H.L.; o modificar una ley sustantiva de un tributo estatal, como hace la Disposición adicional tercera respecto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; o, en fin, que una ley que establece bases modifique lo dispuesto por una Ley ordinaria, que es lo que lleva a cabo la Disposición adicional séptima en relación con la Ley 44/1978. De igual modo, con semejante fundamento, cabe preguntarse cuál sea la virtualidad de la Disposición derogatoria de esta L.H.L., al menos en la parte que ésta es simplemente una Ley por la que se sientan bases, pues debe dudarse de su carácter derogatorio general.

El recurso concluye solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de la totalidad de la L.H.L. y, subsidiariamente, la inconstitucionalidad de los concretos artículos y disposiciones arriba mencionados.

8. Mediante providencia de 17 de abril de 1989, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con

lo que establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que tuvieran por conveniente; recabar, conforme se pide en la demanda y según dispone el art. 88.1 LOTC, del Gobierno y de las Cámaras legislativas, el expediente de elaboración de la Ley recurrida; y, finalmente, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

9. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado el 24 de abril de 1989, se personó en los recursos de inconstitucionalidad, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, y solicitó se acordase la acumulación de los recursos núms. 572, 587 y 591/1989. Por providencia de 8 de mayo, se acordó dar traslado de la solicitud de acumulación a las representaciones del grupo de Diputados, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y del Parlamento de Cataluña, al objeto de que, en el plazo común de diez días, expusieran lo que estimasen procedente acerca de la acumulación. Evacuado el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal, por Auto de 6 de junio de 1989, acordó acumular los citados recursos y conceder al Abogado del Estado un nuevo plazo de quince días para que pudiera presentar las alegaciones oportunas.

10. El 28 de abril de 1989 se registró el escrito del Presidente del Congreso de los Diputados por el que comunicaba el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento y de trasladar al Tribunal Constitucional el expediente de tramitación de la Ley recurrida. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el 5 de mayo, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

11. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado tuvo entrada en registro de este Tribunal el 26 de junio de 1989.

a) Dicho escrito comienza abordando la constitucionalidad del Título Preliminar de la L.H.L., que está integrado por el art. 1. En primer término, se señala que los argumentos de los recurrentes en puridad se concentran en el apartado primero de dicho artículo, apuntando a continuación que debe descartarse la inconstitucionalidad total de la Ley impugnada, toda vez que la inconstitucionalidad total es sanción proporcionada para vicios graves de inconstitucionalidad formal o para vicios de incompetencia o inconstitucionalidad material que, sin excepción, alcancen a todos los preceptos de un cuerpo legal. Pues bien, salvando el caso de inconstitucionalidad formal, es sumamente difícil que una Ley tan extensa como la presente sea inconstitucional en su integridad. De hecho, aun cuando se admitiera que el referido art. 1.1 parte de una errónea inteligencia de los preceptos constitucionales, de aquí sólo cabría deducir la inconstitucionalidad de tal disposición, pero no la de la Ley en su conjunto, puesto que sólo el examen de cada uno de los preceptos permitiría decidir si son o no conformes a la Constitución. En cualquier caso, si bien el tenor literal del art. 1.1 no es todo lo preciso y claro que fuera de desear, no llega desde luego —como sostienen los recurrentes— al grado de oscuridad o ininteligibilidad necesario para juzgar violado el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.).

Así, prosigue el Abogado del Estado, la estructura aparente del art. 1.1 puede describirse del siguiente modo. Como regla general, los preceptos de la Ley recurrida son «bases del régimen jurídico-financiero de la Administración Local» dictadas al amparo del art. 149.1.18 C.E. Acto seguido, se establece la excepción de que no tienen la calidad de básicos ni los preceptos

de la L.H.L. que regulan el «sistema tributario local» (el Capítulo III del Título primero; el Capítulo II del Título II; el Capítulo II del Título III; algunos de los preceptos de los Títulos IV y V fácilmente identificables: arts. 132, 133.1, 134.1.a, 136.1, frase primera, y 140.2; las Disposiciones adicionales primera, segunda, cuarta, quinta, sexta, octava y novena, y las transitorias primera, quinta y undécima, relacionadas con preceptos tributarios); ni «los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado» (art. 39, Capítulo III del Título II, Capítulo III del Título III y referencias a las participaciones en los tributos del Estado de los Títulos IV y V; Disposiciones adicionales décima a decimocuarta). En relación con el sistema tributario local, el art. 1.1 dice que los preceptos que lo regulan han sido dictados en virtud de lo dispuesto en el art. 133 Constitución y a efectos de lo previsto en el art. 5.E.a de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante, L.B.R.L.). Respecto de los preceptos relativos a las participaciones en los tributos del Estado, se limita el art. 1.1 a la cita del art. 142 C.E. Finalmente, el tantas veces reiterado art. 1.1 introduce una cláusula de cierre («sin perjuicio») con el que se pretende dejar a salvo una competencia exclusiva estatal, la del art. 149.1.14 C.E.

Pues bien, dado que —como se ha visto— no es tarea difícil identificar los preceptos de la Ley de Haciendas Locales relativos al sistema tributario local y a las participaciones en tributos del Estado, si cupiera entender que el resto de los preceptos de la Ley impugnada tienen carácter básico no podría censurarse al legislador la infracción de las exigencias formales derivadas de la noción constitucional de «base». Pues, como se ha señalado en las SSTC 69/1988 (fundamentos jurídicos 5.º y 6.º) y 80/1988 (fundamento jurídico 5.º) y se ha reiterado desde entonces, lo que se exige es que la propia ley declare expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, que esté dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica, perteneciendo a la libertad de la que goza el legislador la facultad de elegir el medio para alcanzar ese fin. Y, en el presente supuesto, se ha optado por una delimitación residual de lo básico: tienen tal carácter los preceptos de la Ley impugnada que no regulan el sistema tributario local o desarrollan las participaciones en los tributos del Estado. La primera tarea a desempeñar debe ser, por tanto, la de justificar que la «parte básica» de la Ley puede ampararse en el art. 149.1.18 C.E.

En lo que concierne a esta «parte básica» de la Ley, el Abogado del Estado comienza identificando su ámbito, que es el siguiente: en cuanto a los Títulos I, II, III, IV y V, la enumeración general de los recursos de las Haciendas locales, el régimen jurídico de aquellos recursos que no sean tributos locales o participaciones en tributos del Estado y las reglas generales sobre los regímenes especiales del Título V; el régimen del Presupuesto y gasto público locales (Título VI); las Disposiciones adicionales decimoquinta a decimoctava, y las transitorias sexta a décima. Disposiciones adicionales y transitorias que tienen carácter básico en cuanto se relacionan con el título VI y con los preceptos básicos de los cinco primeros títulos de la L.H.L.. Y, ciertamente, está fuera de duda que las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» comprenden las «bases del régimen jurídico-financiero de la Administración Local», al tratarse la actividad financiera de una de las esferas de las Administraciones Públicas que puede ser regulada jurídicamente; tesis que viene a confirmar la jurisprudencia constitucional (entre otras, SSTC 4/1981, fundamento jurídico 15; 32/1981, fundamentos jurídicos 7.º y 8.º; 84/1982, fundamento jurídico 4.º; 56/1983, fundamento jurídico 3.º; 57/1983, fundamento jurídico 6.º; 76/1983, fundamento jurídico 24; 179/1985, fun-

damento jurídico 3.º y 27/1987, fundamento jurídico 7.º). Con todo, debe apuntarse —continúa el Abogado del Estado— que nada impide que junto al art. 149.1.18 C.E. pueda concurrir otro título competencial, como, por ejemplo, el de la Hacienda general (art. 149.1.14 C.E.), según se señaló en el fundamento jurídico 3.º de la STC 179/1985.

Respecto del «sistema tributario local» y el art. 133 C.E., indica el escrito de alegaciones que, con base en el art. 5 E) así como en el art. 106, apartados 1 y 2, ambos de la L.B.R.L., puede afirmarse que el Estado y las Comunidades Autónomas gozan de potestad legislativa y reglamentaria en materia tributaria local, en tanto que las Entidades locales sólo cuentan con potestad reglamentaria, aunque ésta directamente fundamentada en el principio democrático (STC 19/1987, fundamento jurídico 4.º). Ahora bien, con arreglo al recién mencionado art. 106.1, la potestad legislativa del Estado en materia tributaria local no es de la misma naturaleza que la autonómica, puesto que está supraordinada a ésta. En efecto, la potestad legislativa estatal en materia tributaria local es fuente de la autonómica en este campo, toda vez que esta última sólo puede ejercerse en virtud de habilitación expresa contenida en la legislación estatal de Haciendas locales. Así parece haberlo entendido el propio legislador catalán: El art. 72.5 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local, supedita la exigencia, por los «municipios turísticos», de ciertos tributos o recargos específicos a la legislación de Haciendas locales.

La L.H.L. es, pues, como apunta su «Exposición de Motivos» (II, párrafo primero), una «Ley complementaria» de la L.B.R.L.; afirmación con la que se viene a poner de manifiesto que la regulación del sistema tributario local contenido en la L.H.L. presupone la validez y legitimidad de lo preceptuado en los artículos 5 E) y 106.1 L.B.R.L. La «competencia exclusiva» que ostenta el Estado sobre el sistema tributario local (en expresión de la Exposición de Motivos, II, párrafo segundo) quiere decir —a tenor de lo dispuesto en el art. 106.1 L.B.R.L.— que la potestad legislativa estatal en materia tributaria local es libre de determinar en qué grado la ley autonómica puede condicionar la potestad normativa (reglamentaria) que en esta materia corresponde a las Entidades locales. Y, de otro lado, en su virtud corresponde al legislador estatal reservar materias impondibles a la tributación local, lo que presupone el poder de distribuir y delimitar las materias impondibles entre los diversos sistemas tributarios o «niveles de Hacienda» (estatal, autonómico, local). Pero el legislador estatal no sólo distribuye y delimita las materias impondibles, sino que puede también crear las figuras tributarias «más adecuadas para el mejor y más racional aprovechamiento de una materia impondible»; debiendo notarse a este respecto que la diferencia entre «materia impondible» y «hecho impondible» ha sido asumida en la STC 37/1987 (fundamento jurídico 14.º).

Pues bien, reside en el art. 133.1 y 2 C.E. el fundamento constitucional de las diversas posiciones que el art. 106.1 L.B.R.L. reconoce a las potestades tributarias estatal y autonómica. La Constitución, en efecto, fuerza a considerar separadamente las «competencias financieras» de las Comunidades Autónomas y las otras competencias (no financieras) que éstas han asumido en los Estatutos de Autonomía o mediante otros procedimiento constitucionalmente idóneos. Así se desprende del art. 156.1 C.E., que concede a las Comunidades Autónomas autonomía financiera «para el desarrollo y ejecución de sus competencias», distinguiendo de este modo el ámbito financiero de las competencias en sentido propio; como así hacen, igualmente, los Estatutos de Autonomía, que no incluyen las competencias financieras en las listas estatutarias de competencias, sino que más bien son disciplinadas al regular la Hacienda

autonómica. Y, en esta línea, el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el art. 157.1 C.E. ha de ser regulado por una ley orgánica (art. 157.3), la L.O.F.C.A., integrante del bloque de la constitucionalidad, debiendo los Estatutos de Autonomía interpretarse en conformidad o armonía con ella (Disposición final de la L.O.F.C.A.). De ahí que la STC 14/1986 afirmase que la Hacienda regional no es «tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma» (fundamento jurídico 2.º).

Entre las competencias financieras se encuentran las tributarias [art. 157.1 b) C.E.], que están específicamente reguladas en el art. 133 C.E. La atribución por parte de su apartado primero del poder tributario originario al Estado entraña la necesaria interposición de las Cortes Generales (que podrá adoptar variados modos) para que pueda entenderse válidamente nacido un deber específico y concreto de contribuir (art. 31.1 C.E.). Según la STC 19/1987, «la inicial libertad de configuración» en materia tributaria corresponde al «legislador nacional cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del art. 133 de la Constitución» (fundamento jurídico 4.º). El Estado, en cuanto ostenta el poder tributario originario, puede configurar y condicionar las potestades tributarias autonómica y local, pues ambas están sujetas no sólo a la Constitución sino también a «las leyes», aunque no son idénticos ciertamente el grado y la forma en que el ejercicio del originario poder estatal se despliega en uno y otro caso. En relación con las Comunidades Autónomas, dotadas de potestad legislativa, la Constitución predetermina sus «recursos» (art. 157.1), limitando consiguientemente la libertad de configuración del legislador estatal; de este modo, las Cortes Generales no pueden prohibir a una o varias Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios o impongan recargos, pero sí pueden delimitar la materia imponible de sus tributos propios o incluso predeterminar las figuras tributarias autonómicas. En este sentido, resulta revelador lo dispuesto en el art. 6.2 y 4 L.O.F.C.A., y, muy especialmente, lo establecido en su apartado tercero. En efecto, con arreglo al art. 6.3 L.O.F.C.A., corresponde al legislador estatal (sólo tiene sentido interpretar de este modo su referencia a «la legislación de régimen local») reservar «materias» imponibles a las Corporaciones locales, de manera que en estas materias «las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos ... en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple». Así pues, según el art. 6.3 L.O.F.C.A., corresponde a las Cortes Generales defender la autonomía tributaria local frente al legislador autonómico, tanto si pretende establecer tributos propios (autonómicos) que perjudiquen a las Haciendas locales —en este sentido, la propia Disposición adicional quinta L.H.L.—, como si pretende establecer o regular tributos locales.

Por lo demás, es incontestable que el art. 133.1 C.E. tiene un claro antecedente en el art. 2 de la Ley General Tributaria, pero son muy diversos el sentido y el alcance de ambas disposiciones. Mediante el art. 133.1 C.E. el constituyente reserva exclusivamente al Estado el originario poder de tributación dentro de una determinada estructura de división territorial del poder, expresamente aludida en el art. 133.2 C.E. Consiguientemente, el art. 133.1 C.E. tiene un significado que, obviamente, no puede tener el art. 2 de la Ley General Tributaria, a saber: constituir el quicio del reparto constitucional de la potestad tributaria entre los diversos niveles de Hacienda (estatal, autonómico, local). Con base en su poder tributario originario, además de poder distribuir las materias imponibles entre los diversos sistemas (o subsistemas) tributarios e incluso prefigurar las figuras de cada uno, pueden las Cortes Generales disponer que, en materia

tributaria local, la potestad normativa (reglamentaria) de las entidades locales enlace directamente con la potestad normativa (legal y reglamentaria) del Estado, excluyendo la intervención del legislador autonómico. Posibilidad que fue descrita y tácitamente admitida en la STC 19/1987 (fundamentos jurídicos 4.º y 5.º).

Quizás pueda esgrimirse que el art. 133.1 C.E. no es una norma de distribución competencial, sino que se limita a establecer una reserva de ley, pero, como sucede con otras normas constitucionales —v. gr., el art. 133.2 C.E.: STC 227/1988, fundamento jurídico 14.º—, dicho precepto presupone la competencia estatal. Consiguientemente, la competencia sobre Hacienda general (art. 149.1.14 C.E.) ha de abarcar todos los supuestos de ejercicio del poder tributario del Estado, con independencia del «nivel de Hacienda» en que incidan, es decir, con independencia del sistema o subsistema tributario que afecten. Dado que el art. 157.3 C.E. contiene propiamente una reserva de ley más que una norma de competencia, es lícito decir que el art. 6 L.O.F.C.A. ha sido dictado en ejercicio de la competencia del art. 149.1.14 C.E.; y así lo da a entender la STC 181/1988, fundamento jurídico 3.º, que indica que el art. 157.3 C.E. debe ponerse en relación con el art. 133.1 C.E. y con el art. 149.1.14 C.E. En suma, la competencia exclusiva del Estado sobre la Hacienda general, lejos de circunscribirse a la regulación y gestión de la Hacienda estatal *sensu stricto* —pues, en tal caso, sobraría su mención en el art. 149.1.14, al corresponderle de suyo tales atribuciones sobre su Hacienda (STC 14/1986, fundamento jurídico 2.º)—, se extiende también a la regulación del «sistema tributario local». Tal es, por lo demás, la interpretación que puede deducirse de la jurisprudencia constitucional, y ante todo de la doctrina sentada en la STC 19/1987, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º.

En atención a lo dicho, se hace evidente que el Parlamento catalán y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad invocan de manera no pertinente los arts. 9.8 y 48.1 E.A.C. Por lo que hace al primero, es obvio que no puede interpretarse en menoscabo de la competencia estatal sobre la Hacienda general, de tal modo que la intervención del legislador autonómico sobre esta materia se produce solamente allí donde expresamente lo determinen las Cortes Generales (art. 6.3 L.O.F.C.A. y arts. 5.E.a y 106.1 L.B.R.L.), las cuales, por lo tanto, pueden lícitamente excluirla cuando así lo exija o recomiende la realización que estimen más adecuada del modelo de autonomía local por el que hayan optado (SSTC 213/1988, fundamento jurídico 2.º, y 259/1988, fundamento jurídico 2.º). Y en lo que concierne a la tutela financiera del art. 48.1 E.A.C., constituye un quid distinto a la ordenación del sistema tributario local, al referirse a relaciones interadministrativas entre la Generalidad y las Administraciones locales de Cataluña (STC 57/1983, fundamentos jurídicos 5.º y 6.º; asimismo, STC 179/1985, fundamento jurídico 1.º). Por tanto, de esta competencia no puede inferirse que corresponde a la Comunidad Autónoma intervenir necesariamente en la configuración legislativa de los tributos locales que hayan de exigir las Entidades locales catalanas.

Una vez justificado el pasaje del art. 1.1 L.H.L. relativo al sistema tributario local, continúa el Abogado del Estado haciendo lo propio respecto de la mención que el precepto efectúa a las participaciones en los tributos del Estado. Tras apuntar que el art. 142 C.E. no es una norma de competencia (pese a lo que sostenga alguna expresión equívoca de la Exposición de Motivos: así, párrafo segundo), señala a continuación el escrito de alegaciones que, en cualquier caso, dicho precepto opera como fundamento constitucional material de que tales participaciones queden excluidas de la «parte básica» de la L.H.L.; o más exactamente, el art. 142 C.E. actúa como precepto constitucional ejecutado o desarrollado

por ciertos artículos y disposiciones de la L.H.L. (arts. 39, 112 a 116, 125 a 127, etc.) Estas participaciones en los tributos estatales constituyen ingresos transferidos, careciendo las Entidades locales de todo poder financiero respecto de ellos, pues no son más que titulares de un derecho de crédito frente al Estado. Ahora bien, ya la STC 179/1985, fundamento jurídico 3.º, declaró que podían existir relaciones entre Hacienda estatal y Hacienda local, cuya regulación corresponderá al Estado en virtud del art. 149.1.14 C.E., siendo esta competencia la que justifica la salvedad que el art. 1.1 L.H.L. hace respecto a la participación en los tributos del Estado.

A modo de conclusión, apunta el Abogado del Estado a propósito del art. 149.1.14 C.E. que, en la «parte básica» de la L.H.L., tal competencia puede concurrir con el art. 149.1.18 C.E., y en relación con la «parte no básica» (sistema tributario local, participaciones) el art. 149.1.14 C.E. se eleva a fundamento competencial de la regulación respecto de los arts. 133 (1 y 2) y 142 C.E.

b) El escrito de alegaciones pasa seguidamente a analizar los preceptos impugnados en particular, siguiendo el orden de la Ley por títulos o, en su caso, por capítulos.

Así, en relación con el Título primero, comienza el Abogado del Estado con el análisis del art. 2.1 L.H.L., que enumera como recurso de la Hacienda de las Entidades Locales «las demás prestaciones de derecho público», esto es, otras prestaciones de derecho público distintas a las mencionadas en las letras a) a g) del art. 2.1 L.H.L., ya se refiera a ellas la propia L.H.L., como la prestación personal y de transporte, ya sean creadas en otra norma respetando siempre el art. 31.3 C.E. Considera el Abogado del Estado que el art. 2.1 L.H.L. es una típica cláusula que cierra una enumeración, teniendo el concepto «prestaciones de derecho público» un significado suficientemente preciso sin que haya nada que permita sostener que dicho precepto encubre una deslegalización. Por el contrario, el mismo debe entenderse a la luz de los arts. 9.3 y, sobre todo, 31.3 C.E., debiendo establecerse tales prestaciones «con arreglo a la ley», entendida dicha expresión como reserva relativa (STC 19/1987, fundamento jurídico 4.º), incompatible con las deslegalizaciones.

Prosigue el Abogado del Estado con el examen del art. 8.2 c) L.H.L., que establece un particular deber de colaboración entre las Administraciones tributarias estatal, autonómicas y locales, complementando el art. 106.3 L.B.R.L. Aunque el recurso de los Diputados entiende que dicho precepto viola los arts. 81 y 18.4 C.E., según la representación estatal el art. 8.2 c) L.H.L. no infringe la reserva constitucional de ley orgánica, ya que no pretende ser «desarrollo» del derecho al honor y a la intimidad [SSTC 67/1985, fundamento jurídico 3.º, 140/1986, fundamento jurídico 5.º; 95/1988, fundamento jurídico 5.º; y 57/1989, fundamento jurídico 2.º c)]. Por el contrario, se limita a establecer un deber congruente con el principio de colaboración entre Administraciones (SSTC 18/1982, fundamento jurídico 14; 152/1988, fundamento jurídico 11; y 15/1989, fundamentos jurídicos 11 y 12) consistente en la comunicación de datos obtenidos en actuaciones inspectoras, que deberá realizarse respetando los derechos al honor y a la intimidad en los términos señalados por la STC 110/1984. Por último, la remisión al reglamento de la «forma» de colaborar no lesiona el principio de legalidad ni el de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), ya que la imposición del deber ha sido hecha por el legislador en términos suficientemente claros para dar pautas vinculantes al ejercicio de la potestad reglamentaria.

De otro lado, los arts. 17 (2 y 4) y 19.1 L.H.L. son impugnados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad,

juntamente con los arts. 70.4, 150 (1 y 3), 160.4 y Disposición adicional 1.1 (que da nueva redacción al art. 107.1 L.B.R.L.) por prever la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia (o Comunidad Autónoma uniprovincial) de diferentes anuncios sobre las ordenanzas fiscales, las ponencias de los valores catastrales y los Presupuestos. Ahora bien, dado que ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía hay precepto alguno que prohíba a las Cortes regular tales publicaciones, y correspondiendo exclusivamente al Estado la regulación del sistema tributario local, las Cortes Generales son libres para regular la publicación de las ordenanzas fiscales y de las ponencias de valores catastrales. Y en lo que toca a los Presupuestos, en que la competencia estatal se limita a las bases, no hay fundamento para entender que el límite de lo básico se halla en la publicación en indeterminados periódicos oficiales; antes al contrario, la precisión de un determinado periódico oficial es el medio de garantizar un tipo de publicación de los Presupuestos locales idéntico para toda España, sin diferencias que podrían ser causa de niveles desiguales de cognoscibilidad y seguridad jurídica. Nada impide, por lo demás, que en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales se acuerde que la publicación se efectúe, además, en el Boletín Oficial de la respectiva Comunidad Autónoma, si así lo solicitan las Entidades locales y lo permiten las normas que regulen los periódicos oficiales autonómicos.

Indica el Abogado del Estado que, aunque los Diputados sostienen la inconstitucionalidad de los arts. 20 a 27 L.H.L., éstos no figuran específicamente citados en la súplica de su recurso como especialmente impugnados ni, consiguientemente, en la providencia de admisión. Sí se argumenta de modo particular, en cambio, contra el art. 22 L.H.L. Considera la representación estatal que la argumentación contra los arts. 20 a 27 no puede prosperar, ya que no puede aceptarse la impugnación global de estos ocho artículos que debían haberse examinado uno por uno. El recurso se limita a aducir, sin razonamiento, la infracción de la reserva de ley tributaria (arts. 9.3 y 133.1 C.E.). Ahora bien, los arts. 20 a 27, que contienen el régimen general de las tasas locales, cumplen las exigencias de la reserva constitucional de ley en materia tributaria, tal y como resulta de la jurisprudencia constitucional, y en especial de la STC 19/1987 (fundamentos jurídicos 4.º y 5.º). Tras recordar la doctrina al respecto establecida también con anterioridad en las SSTC 37/1981 (fundamento jurídico 4.º) y 6/1983 (fundamentos jurídicos 4.º y 6.º), considera el Abogado del Estado que las exigencias derivadas del principio constitucional de reserva de ley deben tener en cuenta la estructura y características de cada tipo de tributo, no siendo las mismas en el caso de un impuesto que en el de una tasa.

Por su parte, el art. 20 L.H.L. contiene una nueva definición legal de tasa que engarza con la de precio público en el art. 41 L.H.L., habiendo sido ambas definiciones objeto de generalización por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, que también ha modificado el art. 26.1 a) de la Ley General Tributaria (cfr. la Disposición adicional primera). Según el Abogado del Estado, mediante la definición legal contenida en el art. 20 L.H.L. se delimita con carácter general el hecho imponible de la tasa frente al presupuesto de los precios públicos («recurso no tributario»), y al propio tiempo se la singulariza frente a los otros tipos de tributos (contribuciones especiales e impuestos). Considera además que el recurso de los Diputados no contiene ningún argumento específicamente dirigido contra el art. 20 L.H.L., siendo en cualquier caso difícil reprocharle alguna infracción de la reserva de ley que se desprende de los arts. 31.1 y 133 (1 y 2) C.E., puesto que el art. 20 L.H.L. realiza correctamente la función propia de esa reserva

de ley: preservar «la unidad del ordenamiento» y una «básica igualdad de posición de los contribuyentes», «predisponer ciertos criterios y límites», proporcionar «límites ciertos» a la autonomía tributaria local y «dar encuadramiento normativo» a la potestad tributaria local (STC 19/1987, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º). En definitiva, reitera el Abogado del Estado, el art. 20 L.H.L. garantiza, en efecto, que la delimitación general del hecho imponible de las tasas —la línea que separa las tasas de otros tributos y de los precios públicos— será la misma en toda España. En el mismo sentido, el art. 21 L.H.L. enuncia supuestos generales de no sujeción a tasa (art. 29 de la Ley General Tributaria), completando de este modo la delimitación general del hecho imponible de las tasas locales.

Analiza a continuación el Abogado del Estado el art. 22 L.H.L., recurrido por los Diputados al entender que permite «un enriquecimiento torticero» de la Administración local debido a la «superposición de tasas y contribuciones especiales», que puede llevar a que el sujeto pasivo pague «un valor real del ciento noventa por cien del coste real del servicio», lo que, a juicio de los recurrentes, infringe los arts. 9.3 y 31.1 C.E. Para el Abogado del Estado esta visión no es exacta, ya que el art. 22 L.H.L. establece la compatibilidad entre las tasas por prestación de servicios y las contribuciones especiales por establecimiento o ampliación del servicio, pero sin producir la «superposición» alegada por los recurrentes. De conformidad con el art. 24.1 L.H.L., el importe estimado de la tasa «no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate»; pero para la determinación de este coste sólo pueden incluirse los gastos «no sufragados por contribuciones especiales», según lo dispuesto en el art. 31.2 L.H.L. Esto quiere decir que, mediante contribuciones especiales, han de satisfacerse los costes de creación o ampliación del servicio, mientras que las tasas han de costear su funcionamiento. En todo caso, concluye la representación estatal, la tajante precisión del art. 24.1 L.H.L. —ordenando excluir los conceptos sufragados mediante contribuciones especiales del cálculo del coste real o previsible que ha de financiarse mediante tasas— evita la superposición que los Diputados denuncian y, por supuesto, ese «enriquecimiento torticero» al que aluden en su recurso.

Con los arts. 20, 21 y 22 L.H.L., continúa el Abogado del Estado, queda delimitado con carácter general el hecho imponible de las tasas, de manera que la potestad tributaria local —de carácter reglamentario— queda efectivamente restringida (STC 83/1984, fundamento jurídico 4.º). La configuración *in concreto* del hecho imponible de cada tasa que una Corporación Local vaya a establecer y exigir por la prestación de un servicio o actividad concreta pertenece, y debe pertenecer, al ámbito propio de la potestad tributaria local, como expresión de autonomía (en materia tributaria, autodisposición o «autoimposición» mediante representantes elegidos; STC 19/1987, fundamento jurídico 4.º). Si las Cortes Generales hubieran descendido hasta la precisa determinación del hecho imponible de cada tasa concreta exigida por la prestación de un servicio o actividad determinados habrían lesionado la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 C.E.). Razonamiento similar valdría para la regulación general de los sujetos pasivos, cuantía y devengo de las tasas locales en los arts. 24 a 27 L.H.L., no objeto de especial impugnación.

Pasa a continuación el Abogado del Estado al examen del art. 31 L.H.L., al que los Diputados recurrentes reprochan arbitrariedad por cifrar en un 90 por cien —como máximo— la base imponible en las contribuciones especiales. Sin embargo, a juicio de aquél, según dicho planteamiento cualquier cifra resultaría igualmente arbitraria,

por lo que ninguna lo es y no hay razón para imputar al art. 31 L.H.L. la infracción del art. 9.3 C.E. El máximo del 90 por cien es tradicional en nuestro Derecho (arts. 467.1 L.R.L., texto de 24 de junio de 1955; y 221.1 del Texto refundido de 18 de abril de 1986). Se trata con ello de que al menos el 10 por cien del coste de las obras o del establecimiento y ampliación del servicio sea financiado por vía distinta a la de reparto —mediante contribuciones especiales— entre los especialmente beneficiados. Aun cuando existan personas que reciben un beneficio especial, las nuevas obras o servicios aprovechan a todos los pertenecientes a la Entidad local o, si se quiere, a ésta como un todo. El 10 por cien que, por lo menos, no se costea con contribuciones especiales es el mínimo legal de beneficio indivisible de la obra o servicio, siendo el 90 por cien el máximo legal de beneficio divisible. Por tanto, concluye el Abogado del Estado, entre ambos extremos corresponde a la Entidad Local precisar en cada caso la parte de beneficio divisible e indivisible, sin que el régimen pueda ser merecedor del reproche de arbitrariedad en el sentido de «capricho, incoherencia o inconsecuencia» (SSTC 99/1987, fundamento jurídico 4.º; y 227/1988, fundamento jurídico 7.º).

De otra parte, el art. 32.1 b) L.H.L. —relacionado con el art. 30.2.c)— regula un supuesto particular de reparto de las contribuciones especiales también tradicional (arts. 470.1.d del texto de la L.R.L. de 1955 y art. 222.1.b del Texto Refundido de 1986). En opinión del Abogado del Estado, es clara la razón del beneficio especial que reciben las entidades o sociedades que cubren el riesgo de incendio respecto a los bienes sitos «en el municipio de la imposición» cuando se establece o mejora el servicio de extinción de incendios. El establecimiento o mejora de este servicio tiende a reducir la siniestralidad y a hacer menores los daños del asegurado, por lo que, consecuentemente, el asegurador habrá de pagar menos indemnizaciones y éstas serán probablemente de menor cuantía. Su margen de beneficio crecerá, de ahí que el art. 32.1 b) L.H.L. tome las primas recaudadas como criterio de reparto proporcional. Con lo expuesto, según el Abogado del Estado, basta para disipar cualquier duda de arbitrariedad; no obstante, los Diputados recurrentes se preguntan por qué se singulariza a las entidades y sociedades aseguradoras del ramo de incendios, y no se incluye entre los especialmente beneficiados para el establecimiento o mejora del servicio de extinción de incendios a «las empresas que se dedican al transporte de mercancías peligrosas e inflamables» y a «los simples cazadores excursionistas», causantes de mayor riesgo. A este respecto, alega el representante estatal que el reparto entre sociedades o entidades aseguradoras no se deriva de que éstas causen mayores riesgos de incendios, como ocurre, al parecer, con los transportistas, cazadores y excursionistas, puesto que las aseguradoras se dedican a cubrir riesgos, no a crearlos o causarlos, y a indemnizar los daños derivados del fuego. Por lo demás, ni transportistas ni, menos aún, cazadores o excursionistas, ven aumentar sus márgenes de beneficio empresarial como consecuencia del establecimiento o mejora del servicio de extinción de incendios. Así pues, concluye, los términos de comparación ofrecidos no demuestran la supuesta arbitrariedad. Además, añade el Abogado del Estado que no es exacta la comprensión del último inciso del art. 32.1 b) L.H.L. que se contiene en el recurso de los Diputados, según la cual «el sistema previsto en dicho artículo puede llegar a diferir en veinte años el pago de la contribución». Sin embargo, a su juicio, no es así, ya que el 5 por cien allí establecido no es un porcentaje de la contribución sino del importe de las primas recaudadas en el ejercicio anterior al de la imposición. Si la cuota a pagar sobrepasara este importe del 5 por cien de las primas, el exceso de la cuota

se trasladaría a ejercicios sucesivos hasta su total amortización.

La impugnación que hacen los Diputados recurrentes del art. 33 L.H.L., la entiende referida el Abogado del Estado exclusivamente a su apartado segundo, conforme a lo establecido en la demanda. Dicho precepto autoriza a exigir por anticipado el pago de contribuciones en función del coste previsto para el año siguiente, aunque con prohibición de nuevos anticipos sin que se hayan ejecutado las obras para las que se exigió el anterior. Según el Abogado del Estado, el mismo tiene como antecedentes los arts. 457 (2 y 3) del texto de 1955 de la Ley de Régimen Local y el art. 223.2 del Texto Refundido de 1986, elevando el art. 33.2 L.H.L. del semestre al año el lapso temporal del anticipo. Sin duda —prosigue el representante estatal— cabe imputar un coste financiero a dicho anticipo. Ahora bien, ese mismo coste financiero pesaría sobre los sujetos pasivos de las contribuciones si la Entidad local no solicitara el anticipo y hubiera de endeudarse por haber fraccionado las contribuciones [art. 31.2 e) L.H.L.]. Desde el punto de vista económico-financiero, y tratándose de tributos locales basados en la idea de beneficio, no puede estimarse arbitraria —en opinión del Abogado del Estado— la regla de anticipación, debiendo hacerse compatible esa idea con el principio constitucional de capacidad económica del art. 31 C.E.; participación que se predica tanto del sistema tributario en su conjunto como de las figuras que lo integran, aunque no de la misma manera (cita a este respecto el preámbulo de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos, apartado II, *in fine*, y asimismo su art. 8). Por tanto, basándose la anticipación permitida en el art. 33.2 L.H.L. precisamente en la recepción de un beneficio por el sujeto pasivo, carece de toda consistencia la invocación del principio de capacidad económica en la demanda de los Diputados.

El art. 38 de la Ley impugnada se menciona en la súplica del recurso de los Diputados, pero en el cuerpo de este escrito no aparece la más mínima referencia a él, de tal modo que no puede considerarse absuelta la carga de fundamentación que imponen los arts. 33 y 85.1 LOTC. En cualquier caso, no se aprecia inconstitucionalidad, ya que su apartado primero se limita a dispensar a las Entidades locales de la necesidad de adoptar acuerdo formal de imposición, salvo que la Ley determine otra cosa. Y, según parece desprenderse de los arts. 15, 16.1 y 60 L.H.L., cabe sostener que no es necesario el acuerdo para los impuestos del art. 60.1 L.H.L. («impuestos obligatorios o necesarios»), y sí, por el contrario, para los del art. 60.2 L.H.L. («impuestos facultativos»), comprendidos en la cláusula general del art. 15.1 L.H.L. y en el art. 16.1 L.H.L. Por su parte, el apartado segundo de dicho art. 38 dispone que corresponderá al legislador autonómico habilitar a las Entidades locales para establecer recargos sobre los impuestos propios de la Comunidad Autónoma «y de otras Entidades locales»; precepto que es plenamente congruente con lo dispuesto por el art. 106.1 L.B.R.L.

Por lo que hace al art. 39.1 L.H.L., se trata de una mera disposición de reenvío a otros artículos de la Ley relativos a la participación en los tributos estatales; pero, asegura el Abogado del Estado, la inconstitucionalidad de alguno de los preceptos a que reenvía este artículo no entrañaría su inconstitucionalidad «por conexión», sino que simplemente entrañaría que el precepto inválido dejaría de figurar entre las disposiciones que reenvía. Únicamente en el caso de que todos los preceptos que versan sobre la participación en los tributos del Estado incurriesen en inconstitucionalidad cabría extenderse «por conexión» su nulidad al art. 39.1 L.H.L.; supuesto que, sin embargo, no puede darse ya que varios de los preceptos que regulan dicha materia no han sido recurridos (así, arts. 112, 113, 114 y 125).

Prosigue el Abogado del Estado con el examen de los arts. 41 a 48 L.H.L. impugnados por los Diputados, y el último de ellos también por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Así, estos artículos regulan los precios públicos que son un recurso no tributario o, más exactamente, «recursos de Derecho público» (art. 1 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos), de carácter no tributario (apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley 8/1989). Considera el Abogado del Estado que los criterios del régimen de los precios públicos contenidos en los arts. 41 a 48 L.H.L. han sido adoptados, en lo esencial, por la Ley 8/1989 que los ha generalizado (se remite nuevamente a su Exposición de Motivos, apartados IV y V, a). El Título III de la Ley 8/1989 («Precios públicos») es de aplicación supletoria a las Haciendas locales (Disposición adicional séptima de la Ley 8/1989). La generalización de la figura del precio público ha llevado a modificar la L.O.F.C.A. y dar nueva redacción al art. 26.1 a) de la Ley General Tributaria (Disposición adicional primera de la Ley 8/1989) para ponerlo en armonía con el concepto de tasa plasmado en el art. 6 de la Ley 8/1989, similar aunque no idéntico al del art. 20 L.H.L. Así, según el Abogado del Estado, parece una razonable estrategia hermenéutica no acentuar las diferencias de tenor entre la L.H.L. y la Ley 8/1989, sino por el contrario reducirlas al máximo para la «procuración del sistema tributario» a que se refirió la STC 19/1987 (fundamento jurídico 5.º).

Indica el Abogado del Estado que los Diputados censuran la definición que hace el art. 41 L.H.L. de los precios públicos por confusa. A su juicio, sin embargo, salvado un error en el apartado B), b) —«manifestación de autoridad», no «manifestación o autoridad»— la definición se corresponde con la que el art. 20 L.H.L. da para la tasa. Los criterios distintivos entre tasa y precio público son los de «obligatoriedad» (coactividad) y «conurrencia», en el sentido que precisa el apartado III del Preámbulo de la Ley 8/1989: hay tasa si la prestación es coactiva y si además «el servicio o actividad que se presta por parte del Ente público no puede ser prestado por el sector privado (no puede existir concurrencia entre el sector público y el privado)». Por lo tanto, cuando concurren en la prestación de servicio o realización de la actividad las dos notas comentadas (obligatoriedad y no concurrencia) estaremos, según la representación estatal, ante una tasa. Por el contrario, si el servicio o actividad es susceptible de ser prestado por el sector privado o bien en su solicitud no existe obligatoriedad, estaremos ante un precio público. También estaremos ante un precio público, añade, cuando la actividad consista en la concesión de una utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público (apartado III del Preámbulo de la Ley 8/1989).

Indica a continuación el Abogado del Estado que carece de base la tesis de los Diputados recurrentes según la cual los arts. 41 y 42 L.H.L. conllevan un riesgo de «superposición» entre tasas, contribuciones especiales y precios públicos tal, que «el sujeto pasivo podría en hipótesis tener que pagar hasta un 290 por cien del coste del servicio». El art. 42 L.H.L. se limita a prohibir la fijación de precios públicos por los servicios y actividades respecto a las que el art. 21 L.H.L. prohíbe también exigir tasas. Así pues, jamás puede existir «superposición» entre tasas y precios públicos por lo que hace a los servicios que enumera el art. 21 L.H.L., y ello por la sencilla razón de que la Ley prohíbe el pago de unas y otros. En los demás servicios y actividades tampoco habrá nunca «superposición» de ambos ya que las definiciones de los arts. 20 y 41 L.H.L. pretenden justamente deslindar los campos de manera que esa superposición no se produzca jamás. Reconoce en cambio el Abogado del Estado que falta una norma expresa —como el art. 24.1 para las tasas— que excluya del cálculo del coste

los conceptos financiados mediante contribuciones especiales. Pero advierte que el art. 45.1 L.H.L. se refiere al coste del servicio prestado o de la actividad realizada», y el coste de prestación del servicio o de realización de la actividad es un típico coste de funcionamiento, para cuyo cálculo es racional aplicar un criterio parecido al del art. 24.1 L.H.L., segundo inciso. En todo caso, es claro, a juicio del Abogado del Estado, que de los arts. 41 y 42 L.H.L. no resulta en modo alguno la superposición entre precios públicos y contribuciones que los Diputados recurrentes creen.

Alega a continuación el Abogado del Estado que nada se argumenta especialmente contra los arts. 43 y 44 L.H.L., mientras que, por lo que atañe al art. 45, se razona solamente contra los apartados 1 y 2, no contra el 3. El art. 45.1 L.H.L. se contrae a establecer un criterio de fijación de precios públicos, debiendo cubrir «como mínimo» el coste del servicio prestado o actividad realizada; y el art. 45.2 L.H.L. (párrafo primero) señala como criterio de referencia para los precios públicos demaniales «el valor del mercado correspondiente o el de la utilidad derivada de aquéllos». El párrafo segundo del art. 45.2 L.H.L. establece un régimen especial para los precios públicos por utilización privativa o aprovechamiento especial del suelo, vuelo y subsuelo de vías públicas municipales en favor de empresas explotadoras de servicios o suministros «que afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario», empresas que pagarán el 1,5 por cien de los ingresos brutos anuales por facturación en el término municipal. Partiendo de que los precios públicos son contraprestaciones, nada más lógico a juicio del Abogado del Estado que hayan de cubrir, pues, el coste de prestación del servicio o actividad (salvo la excepción recogida en el art. 45.3 L.H.L.). Ahora bien, los precios públicos, aun fijados administrativamente, son precios, debiendo tomar el mercado como referencia según hace explícitamente el art. 45.2, párrafo primero. No hay que olvidar que los precios públicos ofrecen como una de sus notas definitorias la concurrencia de la actividad pública con otras privadas. Esta referencia al mercado determina que la cobertura del coste constituya un mínimo a la hora de fijar el precio público (salvo, insiste, la excepción antes reseñada).

El criterio especial del art. 45.2, párrafo segundo (que alcanza por ejemplo a las sociedades que suministran energía eléctrica o gas), la explica el Abogado del Estado porque justamente se trata de suministros que son prestados a la generalidad o parte importante del vecindario, lo que entraña un aprovechamiento especial del suelo, vuelo y subsuelo de todas las vías públicas o de una parte importante de ellas. Esta utilización íntegra o casi completa del viario municipal es compensada mediante una cifra global consistente en un pequeño porcentaje —1,5 por cien— de los ingresos brutos obtenidos en el término. Cuanto mayor sea la facturación bruta por los suministros, mayor ha de reputarse la utilidad que se deriva para las entidades suministradoras de su aprovechamiento en suelo, vuelo y subsuelo. El párrafo segundo del art. 45.2 L.H.L. aparece así como una adaptación a un caso particular del principio general de «utilidad derivada» que proclama el párrafo primero de dicho artículo.

Indica el Abogado del Estado que nada se razona especialmente contra los arts. 46 y 47 L.H.L. por los Diputados, únicos que los impugnan, considerándose dispensado de su estudio. Tampoco argumentan especialmente contra el art. 48, pero, en este caso, sí lo hace el Abogado de la Generalidad. A este respecto el Abogado del Estado recuerda su reconocimiento de que los precios públicos son recursos de derecho público, aunque no tributarios. Como prestaciones patrimoniales que son, parece indiscutible que están comprendidas en el art. 31.3 C.E., aunque no en el art. 133.1 y 2 C.E., por

no ser tributos. Los precios públicos están, pues, sujetos al principio de legalidad. De ahí no se deriva, sin embargo, que la C.E. imponga unas iguales exigencias de legalidad cuando se trata de precios públicos que cuando se trata de impuestos u otros tributos. El principio de legalidad —que, con arreglo al art. 9.3 C.E. es un principio, no un precepto de significado unívoco— impone un fundamento legal para la actuación administrativa. Pero la intensidad y modalidades de esta exigencia varían, si se atiende a la decisión valorativa del constituyente, cuando se trata de garantizar la libertad de los ciudadanos o de tutelar su patrimonio frente al poder público. Y, en cuanto a esto último, puntualiza el Abogado del Estado, hay diferencia notable entre las prestaciones pecuniarias impuestas a los ciudadanos en razón puramente de su capacidad económica, y aquellas otras en que existe una cierta equivalencia o sinalagma entre el beneficio especial que el ciudadano recibe de una persona pública y la contraprestación que el primero paga a la segunda.

Si se admite, continúa el representante estatal, este pluralismo en las concreciones del principio general de legalidad, constante en la jurisprudencia constitucional en materia sancionadora (por todas, STC 69/1989, fundamento jurídico 1.<sup>o</sup>), pierde vigor la crítica del Abogado de la Generalidad, pues los arts. 41 a 48 L.H.L. llenan sobradamente las exigencias de fundamentación legal derivadas del art. 31.3 C.E., una vez considerada la peculiar naturaleza de los precios públicos. No puede entenderse, en cambio, que el art. 31.3 C.E. prohíba que la decisión de establecer o modificar los precios públicos pueda ser delegada por el Pleno a la Comisión de Gobierno. En realidad, el art. 48.1 L.H.L. es un simple recordatorio de que, por no ser los precios públicos «recursos propios de carácter tributario» (art. 22.2.e L.B.R.L.), cabe la delegación en la Comisión de Gobierno con arreglo al art. 23.2.b L.B.R.L. El art. 48.1 L.H.L. carece, pues, de virtualidad innovadora o la tiene muy escasa, ya que se limita a formular una conclusión fácilmente inferible de los arts. 22.2 y 23.2 L.B.R.L. Tampoco cabe entender, concluye el Abogado del Estado, que del art. 31.3 C.E. resulte que el legislador está obligado a imponer unas especiales exigencias procedimentales (exposición al público, reclamaciones, aprobación de ordenanza, publicación) para la fijación de precios públicos. El procedimiento de fijación de los mismos queda implícitamente remitido a las normas de desarrollo de la L.H.L. (sin que proceda ahora determinar a quién corresponde dictarlas) por los arts. 41 a 48, no violando por ello el art. 31.3 C.E., ya que los citados preceptos dan más que suficiente cumplimiento al art. 31.3 C.E., atendida la particular naturaleza de los precios públicos.

El art. 50.3 L.H.L. es recurrido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad en conexión con los arts. 158.5 y 174.2 L.H.L., y siempre que se entiendan en el sentido de impedir a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la competencia de tutela financiera del art. 48.1 E.A.C. Pues bien, el citado art. 50.3 L.H.L. —argumenta el Abogado del Estado— simplemente precisa cómo debe instrumentarse la operación de crédito en las hipótesis excepcionales de los arts. 158.5 y 174.2 L.H.L.: sólo mediante «contratación de préstamos y créditos», y no, por ejemplo, por emisión de Deuda pública o por conversión o sustitución de operaciones preexistentes. No se discute el carácter básico de estos preceptos, pues está claro que contemplan aspectos esenciales del régimen jurídico-financiero local, así como que dicho carácter abarca por igual a los procedimientos normales principales como a los excepcionales (STC 227/1988, fundamento jurídico 23.e). Por tanto, con su dictado, el legislador ha operado al amparo del art. 149.1.18 C.E., sin invadir en absoluto la competencia del art. 48.1 E.A.C. En puridad, el Consejo Ejecutivo no pretende tanto la

declaración de inconstitucionalidad del precepto como que se declare que el mismo permite que la Comunidad Autónoma sujete a autorización la contratación del préstamo o crédito en los casos de los arts. 158.5 y 174.2 C.E.; en suma, lo que pretende es que se valore la conformidad al orden de competencias de una posible opción del legislador catalán, lo que escapa al ámbito de un recurso que tiene por objeto el examen de la constitucionalidad de los reiterados arts. 50.3, 158.5 y 174.2.

Respecto del art. 53.2 L.H.L., se niega que tenga carácter básico el porcentaje del 5 por cien que no han de superar las operaciones de tesorería que, excepcionalmente, puede aprobar el Presidente de la Corporación. Sin embargo, fijar un máximo es una típica decisión básica, toda vez que la misma sólo impide al legislador autonómico de desarrollo fijar otro más elevado, exclusivamente. El citado porcentaje del 5 por cien garantiza para toda España una línea uniforme de separación entre las competencias del Pleno de las Corporaciones Locales y las de su Presidente para comprometer el crédito de la Entidad, por lo que no puede afirmarse que la determinación de dicho máximo esté fuera de la competencia estatal para fijar bases del régimen jurídico financiero de la Administración local.

Por su parte, el art. 54.3 L.H.L. enumera supuestos en que no se precisa autorización de tutela para concertar operaciones de crédito, por lo que define un rasgo esencial de la autonomía financiera local en su faceta de «autonomía de endeudamiento» (art. 133.4 C.E.; SSTC 4/1981, fundamento jurídico 16.F, y 57/1983, fundamento jurídico 7.º). Se trata, prosigue el Abogado del Estado, de una materia que debe establecerse en iguales términos para toda España, a fin de asegurar el mismo nivel básico de autonomía local a todas las Corporaciones Locales con arreglo al art. 149.1.18 C.E.; y, además, dado que una diferencia de los límites de dicha autonomía de endeudamiento podría afectar al equilibrio financiero del sector público, la norma encuentra asimismo justificación en los arts. 149.1.11 y 13 C.E. Finalmente, apunta en el escrito de alegaciones que, al establecer porcentajes máximos, cabe aplicar lo expuesto al tratar del art. 53.2 L.H.L..

c) Comienza el Abogado del Estado el examen de los Capítulos I y II del Título II de la L.H.L. con el análisis de la primera de sus disposiciones, a saber, el art. 57; precepto recurrido por el Parlamento de Cataluña «por conexión en relación con los artículos que se examinarán a continuación». A su juicio, esta impugnación por conexidad está mal planteada, habida cuenta de que el art. 57 reenvía al art. 2 y al resto de los artículos integrantes del Título II (arts. 58 a 120), siendo así que ni el art. 2 ni la totalidad de los preceptos contenidos en el Título II han sido recurridos por el Parlamento de Cataluña. Y algo semejante puede afirmarse —continúa el Abogado del Estado— de la impugnación que del art. 57 L.H.L. hace el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, esta vez por conexión con el art. 60 L.H.L..

A propósito de este art. 60 L.H.L., señala el escrito de alegaciones que no es contrario a la Constitución que las Cortes Generales establezcan directamente impuestos municipales imponiendo su exacción, de acuerdo con la distinción entre potestad tributaria originaria y derivada que el texto constitucional consagra (art. 133.1 y 2). Es legítimo, pues, que sean las propias Cortes Generales —en el ejercicio de la competencia sobre Hacienda general— quienes decidan el establecimiento efectivo para todo el territorio nacional de ciertos impuestos municipales, en virtud de razones de oportunidad acerca de la suficiencia financiera municipal que sólo a ellas corresponde apreciar. Y es que la autonomía local (art. 140 C.E.) no incluye que necesaria y privativamente corresponda a los Ayuntamientos establecer

un impuesto municipal en su término; pues, como se indicó en la STC 19/1987, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º, la autonomía municipal impone que no se prive a los Ayuntamientos de «cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia», debiendo reconocerse a las Corporaciones locales «una intervención en el establecimiento o en la exigencia de aquéllos». Pero es que, además, concurren razones de alcance supralocal para que las Cortes hayan obligado a los Ayuntamientos a la exacción de los impuestos del art. 60.1 L.H.L.; razones que son especialmente poderosas en relación con los Impuestos sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades Económicas, ya que tienen una notable importancia para la adecuada gestión de ciertos tributos estatales e incluso para el ejercicio de potestades públicas no tributarias como la expropiatoria. Así, las valoraciones catastrales de inmuebles son relevantes en el Impuesto sobre el Patrimonio y, consecuentemente, en el I.R.P.F., o la matrícula del Impuesto sobre Actividades Económicas es importante para la justificación del ejercicio de actividades empresariales, profesionales y artísticas, y, por tanto, para la sujeción al I.V.A. o para la gestión del I.R.P.F. Y en lo que al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica concierne, es claro que si no tuviera carácter obligatorio y general sería un impuesto fácilmente eludible, pues bastaría consignar en el permiso de circulación un domicilio radicado en Ayuntamiento que no tuviera establecido el impuesto (cfr. art. 98 L.H.L.). En definitiva, la obligatoriedad de exacción de los impuestos mencionado en el art. 60.1 L.H.L. reposa en fundamentos razonables, no apreciándose por tanto las tachas que se habían hecho al precepto desde la perspectiva de los arts. 140 y 142 C.E. Y, en fin, concluye el Abogado del Estado, en lo que atañe al alegato relativo al desconocimiento de la competencia catalana en materia tributaria local, baste señalar que, de acuerdo con lo que se argumentó líneas arriba, sin habilitación expresa de las Cortes Generales no le es lícito al legislador catalán cooperar en el establecimiento y ordenación de los impuestos municipales; no puede, en suma, añadir otros impuestos a los previstos en el art. 60 L.H.L. ni participar en la regulación de éstos salvo donde le habilite el legislador estatal.

Examina a continuación el Abogado del Estado los arts. 61 a 78 L.H.L., impugnados por los Diputados recurrentes. Considera que el único argumento de éstos es que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles no grava «el rendimiento» sino «el capital», por lo que se produce una doble imposición en relación con el impuesto sobre el patrimonio y es además «directamente confiscatorio». Para el Abogado del Estado este argumento es inaceptable, ya que desde 1963 el art. 26.1 c) de la Ley General Tributaria incluye la «posesión de un patrimonio» como uno de los índices de capacidad contributiva, y lo distingue de la «adquisición o gasto de la renta». Además, desde 1964 las dos Contribuciones Territoriales, Rústica y Urbana, gravan rentas «potenciales» o rentas que los bienes son «susceptibles de producir» (arts. 232.1 y 252.1 del Texto Refundido de Régimen Local de 1986) y reposan así, no en la noción de renta efectiva o realmente obtenida, sino en la renta estimada objetivamente en un porcentaje del valor del bien (arts. 245 y 266, 267 y 268 del Texto refundido de 1986). Igualmente, el Abogado del Estado se remite a las modalidades de hechos imposables contenidas en los arts. 233.1 y 253 del citado Texto Refundido.

Tras efectuar un análisis del Impuesto de Bienes Inmuebles desde el punto de vista económico-financiero que le lleva a reconocer su naturaleza de impuesto patrimonial, entiende el Abogado del Estado que no puede, sin embargo, entenderse inconstitucional la coexistencia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y del Impuesto sobre el Patrimonio. Recordando lo dicho en la STC

37/1987 (fundamento jurídico 14), afirma que, a diferencia de lo que sucede con los tributos autonómicos (art. 6.2 L.O.F.C.A.), no existe prohibición expresa de que los impuestos locales recaigan sobre hechos imponderables gravados por el Estado, ni ese concurso podría estimarse prohibido sin más por el art. 31.1 C.E. No obstante, aun aplicando ese criterio, considera claro que el hecho imponible del Impuesto sobre el Patrimonio Neto no coincide con el del Impuesto sobre Bienes Inmuebles: el primero grava el neto patrimonial que, en la fecha del devengo, representa al valor conjunto líquido de las propiedades de una persona física (art. 10.1 y 2, de la Orden de 14 de enero de 1978) y, el segundo, la propiedad u otros derechos reales (incluso administrativos) de bienes inmuebles que corresponden a cualquier persona, física o jurídica. Tampoco puede afirmarse —prosigue el Abogado del Estado— que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles sea «directamente confiscatorio» por gravar la propiedad y no la renta, pues nada hay en el art. 31.1 C.E. que prohíba al legislador tomar la propiedad o titularidad de un derecho real como manifestación de capacidad económica. Lo que el art. 31.1 C.E. prohíbe es que el sistema tributario tenga «alcance confiscatorio», esto es, que se ejerza la potestad tributaria de modo tal que se defraude la garantía expropiatoria del art. 33.3 C.E. Igualmente, podría estimarse confiscatorio, insiste el Abogado del Estado, el tratamiento tributario de una manifestación de capacidad económica que arbitrariamente se propusiera, o tuviera por efecto, agotarla. Nada de eso sucede con el Impuesto de Bienes Inmuebles, que impone a los propietarios y titulares de derechos reales una carga similar a la que resultaba de las Contribuciones Territoriales y que, en todo caso, está dentro de los límites que la Constitución permite al legislador.

Pasa a continuación el Abogado del Estado al examen del art. 68.2 L.H.L., impugnado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Al contrario de lo que entiende el órgano autonómico, considera aquél que la remisión que hace dicho precepto a una futura reglamentación para la determinación de la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles no viola la reserva de ley en materia tributaria, ya que lo único que ese precepto remite al reglamento es la determinación del tipo de interés para capitalizar rentas reales o potenciales. Además esta remisión está, a su juicio, más que justificada, ya que el tipo de interés de capitalización pierde y debe ajustarse a las variaciones generales de la estructura de tipos de interés que fije el mercado, lo que explica la llamada al reglamento. Reitera el Abogado del Estado el carácter relativo de la reserva de ley en materia tributaria (SSTC 6/1983, fundamentos jurídicos 4.º y 6.º; y 19/1987, fundamento jurídico 4.º), para concluir que los criterios materiales en orden a la fijación del valor de los terrenos rústicos que contiene el art. 68.2 L.H.L. cumplen suficientemente con las exigencias dimanantes de dicha reserva de ley.

Seguidamente, el Abogado del Estado aborda de forma conjunta el examen de la constitucionalidad de los arts. 70 (apartados 2, 3, 4, 5 y 6), 71, 78.1 y de la Disposición adicional cuarta, apartado 2, L.H.L., todos ellos relativos al catastro. A este respecto, el escrito de alegaciones comienza subrayando la relevancia que tiene el catastro tanto desde el punto de vista tributario —ya se mencionó su incidencia en impuestos estatales como el Patrimonio o el I.R.P.F.— como extratributario, según se pone de manifiesto, por citar un ejemplo, en los arts. 38, 39 o 52.b de la Ley de Expropiación Forzosa. Es obvio, pues, que los catastros no pueden adscribirse a un impuesto concreto, aunque por razones históricas se hayan regulado dentro de las contribuciones territoriales, y ésa es la tradición que sigue hoy la L.H.L., sin perjuicio de su carácter de institución tributaria común a los diversos niveles de Hacienda. En suma,

los catastros son una institución de Hacienda general y, por ello, de exclusiva competencia estatal con arreglo al art. 149.1.14 C.E., sin perjuicio de la colaboración con las Entidades locales, de rancia tradición en nuestro Derecho. Los órganos autonómicos recurrentes invocan el art. 48.2, párrafo segundo, del Estatuto catalán, pero este precepto, lejos de expresar una competencia de la Generalidad, establece una reserva de ley estatal; consiguientemente, si alguna competencia refleja no es sino la del Estado en materia de Hacienda general (art. 149.1.14 C.E.), dentro de la cual ha de incluirse la regulación del régimen de colaboración interadministrativa en los tributos que se determinen, que tanto pueden ser estatales, como autonómicos o locales. Así, pues, al dictar los preceptos arriba citados las Cortes Generales han ejercido la competencia del art. 149.1.14 C.E. y no han infringido el art. 48.2 E.A.C.

En relación con los apartados 3, 4 y 5 del art. 73 L.H.L. —que facultan a los Ayuntamientos para elevar hasta ciertos límites los tipos de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles establecidos en el art. 73.2 L.H.L.—, se rechaza la objeción de los órganos autónomos de que no se da intervención a las Comunidades Autónomas con el argumento —expuesto líneas arriba— de que éstas, por lo que hace al sistema tributario, no tienen más intervención que la que las Cortes Generales quieran expresamente otorgarles. Y en lo concerniente a la alegación de los Diputados de que el art. 73.3 L.H.L. es discriminatorio y menoscaba la libre circulación, basta citar respecto del primero las SSTC 8/1986, fundamento jurídico 4.º, y 19/1987, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º, y acerca de la libertad de circulación las SSTC 8/1986, fundamento jurídico 3.º, y 90/1989, fundamento jurídico 5.º. Además, el art. 9.3 de la Carta europea de autonomía local despeja toda duda sobre la ausencia de discriminación en la existencia de una potestad municipal de «fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la ley». En fin, el que los límites de aumento del tipo sean más amplios cuanto mayor es la población de derecho se explica por el crecimiento —normalmente más que proporcional— de las necesidades financieras de los municipios conforme se incrementa su población.

Semejantes razonamientos son los esgrimidos tanto por los órganos autonómicos como por los Diputados para impugnar los arts. 88, 89, 96.4, 99, 103.3, 108.2, 109.2 y 111 L.H.L.; razonamientos que, por ende, merecen la misma respuesta por parte del Abogado del Estado. Así, respecto de los arts. 88 y 89 subraya que tanto la cifra de población de derecho como la situación física del establecimiento constituyen índices razonables en relación con un impuesto que grava el «mero ejercicio» de actividades empresariales, profesionales y artísticas. Y algo parecido vale para el art. 96.4 L.H.L. y para los arts. 103.3, 108.2 y 109.2 L.H.L., que no hacen otra cosa que seguir las sugerencias de la STC 19/1987, fundamento jurídico 5.º

Los órganos autonómicos impugnan, de otro lado, el art. 86.1, base quinta, L.H.L. (citado como art. 86.1.5.a en el recurso del Parlamento catalán), por desconocer las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia. Sin embargo, la decisión acerca del modo de determinar una cuota tributaria (única para todo el territorio nacional, variable por provincias) corresponde a las Cortes Generales, reguladoras del sistema tributario local en virtud del art. 149.1.14 C.E.

Por lo que hace al art. 92 L.H.L., el Abogado del Estado comienza sosteniendo que su primer apartado —relativo a la Matrícula del Impuesto sobre Actividades Económicas— se ampara en el art. 149.1.14 C.E., por las mismas razones que, *mutatis mutandis*, se aplicaron a los Catastros. Tampoco hay nada que objetar al art. 92.2 L.H.L., que se limita a enumerar funciones tributarias que corresponden a los Ayuntamientos, a los que otras

Administraciones podrán asistir técnica y financieramente; siendo así que, como se afirmó en la STC 15/1989, fundamento jurídico 11, «la idea misma de colaboración y auxilio no sólo no lesiona la autonomía local y de las Comunidades Autónomas, sino que la complementa». Y en relación al art. 92.3 L.H.L., la reserva de la inspección del Impuesto a la Administración estatal se explica porque la formación de la Matrícula es de competencia estatal, sin que parezca inconstitucional prever la colaboración de los Ayuntamientos u otras Entidades locales especialmente idóneas a tal objeto. Precepto que, por lo demás, nada tiene que ver con la idea de tutela financiera (art. 48.1 E.A.C.), pues ésta no puede confundirse con las nociones de colaboración y cooperación, resultando igualmente impertinente la cita de la STC 179/1985 con la que se pretendía fundamentar la violación de la competencia de tutela, toda vez que dicho pasaje se refería a la inspección efectuada por una Administración sobre otra, en tanto que el art. 92.3 regula un supuesto de estricta actividad inspectora de los tributos (y, por tanto, ejercida sobre los ciudadanos).

d) Entrando ya en los tres últimos capítulos del Título II, el Abogado del Estado comienza abordando el análisis de los arts. 115 y 116 L.H.L., que establecen las reglas de distribución anual del importe de la participación de los municipios en los tributos del Estado. Pues bien, una vez apuntado que no es preciso entrar a dilucidar si existe o no vinculación jurídica, y en qué grado, del legislador presupuestario a las reglas del art. 115 L.H.L., el escrito de alegaciones subraya la dificultad de percibir en qué puede haber vulnerado dicho precepto los arts. 9.8, 42.1 o 42.2 (párrafo tercero) E.A.C. En primer término, en lo que concierne a Barcelona, debe repararse en que, según dispone el art. 142 L.H.L., tendrá un régimen financiero especial del que será supletorio lo establecido en la L.H.L.; y, mientras no se establezca ese régimen, la L.H.L. será de aplicación directa a Barcelona (Disposición transitoria décima L.H.L.). Ahora bien, ninguno de los órganos autonómicos ha impugnado el art. 142 ni la Disposición transitoria décima L.H.L., de donde se desprende que su impugnación del art. 115 no alcanza a lo especialmente previsto para Barcelona, ya que, de ser así, hubieran debido recurrir, al menos, la Disposición transitoria décima de la L.H.L. En lo tocante a los demás municipios catalanes, y en cuanto el art. 115 L.H.L. remite a las futuras Leyes de Presupuestos Generales del Estado, no puede entenderse que lesione actualmente competencia alguna de la Generalidad. Y por lo que hace a las reglas del apartado B), aunque fuera cierto que las Cortes deben limitarse a fijar las bases de la distribución, tales reglas son claramente decisiones básicas, ya que establecen unos criterios generales de atribución indirecta de la participación y determinan los porcentajes globales (para toda España) relativos a cada índice. En suma, el art. 115 L.H.L. deja indemne las competencias autonómicas que se dicen vulneradas, pues se trata de criterios generales cuyo destinatario son las propias Cortes Generales, a las que corresponde aprobar las sucesivas Leyes de Presupuestos (art. 66.2 y 134.1 C.E.).

Asimismo tiene el art. 116 L.H.L. por destinatario a las Cortes Generales, en cuanto les compete aprobar los Presupuestos del Estado, si bien en esta ocasión sólo prevé una actuación presupuestaria posible o eventual. Lo que permite, por tanto, es que, como «financiación específica y excepcional» (Exposición de Motivos, II, párrafo decimoquinto), los Presupuestos del Estado establezcan una asignación complementaria para garantizar a todos los municipios un mínimo de cobertura financiera. Además de los arts. 9.2, 31.2 y 40.1 C.E., podría citarse como más específico fundamento constitucional del precepto el art. 138.1 C.E. en relación con las garantías constitucionales de la autonomía municipal (art. 140

C.E.) y de la suficiencia financiera (art. 142 C.E.). En este mismo sentido pueden verse el art. 15 L.O.F.C.A. y el art. 9.5 de la Carta europea de autonomía local.

Así, pues, los arts. 115 y 116 L.H.L. están dictados claramente dentro de la competencia estatal sobre la Hacienda general, pero serían igualmente legítimos si se sostuviera que el Estado sólo dispone al respecto de la competencia para establecer las bases del régimen jurídico financiero local, razón por la cual no puede entenderse infringido el art. 9.8 E.A.C. ni el art. 48.1 E.A.C. Y en lo referente a la supuesta violación del párrafo tercero del art. 48.2 E.A.C., se apunta en el escrito de alegaciones que el sentido de esta norma es vincular a la Generalidad a «criterios legales» para distribuir las participaciones en ingresos estatales; y dicha vinculación sólo puede provenir de las Cortes Generales, al referirse el precepto a una actividad autonómica de ejecución *lato sensu* (distribuir), que ha de sujetarse a las normas dictadas por el Estado del que proceden los fondos. Y, en fin, lo que dispongan los arts. 181 y 182 de la Ley catalana 8/1987 —impugnados, por lo demás, en el recurso 1.051/87— no es razón de inconstitucionalidad de los arts. 115 y 116 L.H.L., los cuales, dictados dentro de la competencia estatal, prevalecen sobre cualquier norma autonómica incompatible con éstos, de acuerdo con el art. 149.3 C.E. (inciso segundo C.E.). Por otra parte, el art. 182.2 de la Ley catalana se refiere a la distribución del Fondo de Cooperación Local, en el que se integran también participaciones en los ingresos de la Generalidad.

Razonamiento similar al expuesto en torno a los arts. 115 y 116 L.H.L. cabe utilizar, *mutatis mutandis*, para sostener la constitucionalidad de los arts. 126 y 127 L.H.L., relativos a la participación de las Diputaciones en los tributos del Estado. En lo concerniente a la Disposición adicional undécima L.H.L., que concreta la financiación inicial definitiva de las provincias (como la décima, no impugnada, lo hace para los municipios), el Abogado del Estado pone de manifiesto que los recursos carecen de todo razonamiento particular al respecto, resultando por ende difícil comprender los motivos de la impugnación, máxime cuando no se ha recurrido la Disposición adicional décima, tan relacionada con los arts. 115 y 116 L.H.L. como la Disposición adicional undécima pueda estarlo con los arts. 126 y 127 L.H.L.

En relación con la prestación personal y de transporte regulada en los arts. 118, 119 y 120 L.H.L., el Abogado del Estado efectúa unas consideraciones iniciales en el sentido de que las mismas —consistentes en un *facere* y un *dare*, respectivamente, y reducibles en ambos casos a metálico— quedan comprendidas en el art. 31.3 C.E., de modo que los artículos de la L.H.L. citados proporcionan precisamente el fundamento legal para su exacción exigido por el precepto constitucional, pudiendo estimarse incluidas también en el art. 4.3 d) Convenio Europeo de Derechos Humanos. Advierte el Abogado del Estado que, aunque los Diputados impugnan los tres artículos íntegramente, sólo razonan contra los apartados 1 y 2 del art. 118, el apartado 3 del art. 119 y el apartado 2 del art. 120. En relación con la discriminación que denuncian por el hecho de que tales prestaciones sólo pueden ser impuestas por los Ayuntamientos con población de derecho no superior a cinco mil habitantes (art. 118.1 L.H.L.), señala el Abogado del Estado que ésos son precisamente los Ayuntamientos en que menos pueden ser aumentados los tipos o cuotas mínimas de los impuestos municipales, siendo su coeficiente multiplicador, a los efectos del art. 115.B a) L.H.L., el mínimo. Por ello, el legislador les autoriza en contrapartida para que puedan imponer la prestación personal y de transportes (art. 118.5 L.H.L.), que sólo tiene sentido en estos pequeños Ayuntamientos donde aún es posible el conocimiento entre todos los vecinos,

de modo que la prestación personal o de transporte es una actividad directa de cooperación vecinal en la realización de obras municipales (o cedidas o transferidas al municipio; art. 118.1 L.H.L.). Por todo ello, y tras incidir en consideraciones de análoga naturaleza, considera el Abogado del Estado que no hay discriminación ninguna en limitar la prestación personal y de transporte a esos Ayuntamientos, de manera congruente con otras normas de la L.H.L., según se ha visto.

Por otra parte, la compatibilidad entre la prestación personal y de transporte prevista en el art. 118.2 L.H.L. se explica, según el Abogado del Estado, por su diferente objeto. Así, en la prestación personal se trata de una *facere* personal, que normalmente implica actividad física y grave a las personas físicas según se colige del art. 119.1 y 2 L.H.L. En la prestación de transporte, a la que están sujetas personas físicas y jurídicas, se pone a disposición del Ayuntamiento «elementos de transporte ... afectos a explotaciones empresariales» (*dare* específico), por lo que no puede entenderse que la compatibilidad sea arbitraria. En último lugar, y frente a la coincidencia de Diputados y órganos autonómicos en atacar la «redención a metálico» que prevén los arts. 119.3 y 120.2 L.H.L. por considerarla contraria a los arts. 14 y 31.1 C.E., el Abogado del Estado afirma que la redención a metálico aparece como un modo alternativo de cumplir la obligación de prestar la propia actividad o elementos de transportes, o ambos, lo que no cabe respecto del deber militar que, por tanto, no resulta equiparable. Es obvio —prosigue su razonamiento— que no todos contarán con las cantidades precisas para su redención, pero eso no constituye una discriminación constitucionalmente prohibida por el art. 14 C.E. (el art. 31.1 C.E. se refiere al sistema tributario, y las prestaciones personales o de transporte caen fuera de su ámbito). Si la tesis que se esgrime contra dichos artículos fuera exacta, entonces cualquier tasa o precio público discriminaría contra quien no puede pagar la tasa o el precio que dan acceso a disfrutar un bien o servicio público. Pero, concluye el Abogado del Estado, en ninguno de estos casos hay discriminación, sino simplemente fijación de un quantum pecuniario como precio, tasa o modo alternativo de liberarse de un deber público.

e) Además de los ya analizados arts. 126 y 127, del Título III de la L.H.L. se impugnan los arts. 124.4, 128.1 y 130.2. La impugnación del primero de estos preceptos la fundamentan los órganos autonómicos en un pasaje de la STC 179/1985, fundamento jurídico 3.º, según el cual no «puede excluirse que, al menos en ciertos supuestos, los recargos establecidos en favor de un ente distinto al acreedor principal puedan asimilarse a participaciones en ingresos de este último»; pasaje del que infieren una identificación plena entre recargos y participaciones, e invocan unas indeterminadas competencias. Pues bien, aun cuando se admitiera esta equiparación, ningún precepto del E.A.C. otorga competencia a la Generalidad para «distribuir» entre las Diputaciones las participaciones en los ingresos de los municipios, sin que, por lo demás, parezca muy pertinente hablar de «distribución» para describir el cobro, por una Entidad de ámbito territorial superior, de cantidades recargadas sobre las que perciben varias Entidades comprendidas territorialmente en la primera. Pero es que, además, el recargo del art. 124.4 L.H.L. no puede asimilarse a una participación en los ingresos, pues no es un ingreso transferido sino un ingreso propio de la Diputación, llevándose a cabo su gestión conjuntamente con la del impuesto recargado, de cuyo régimen jurídico depende.

En cuanto al art. 128.1 L.H.L. —prosigue el Abogado del Estado—, ninguna duda hay que albergar acerca de su adecuación al bloque de la constitucionalidad. En efecto, establecer que las subvenciones estatales y autonómicas otorgadas a las Diputaciones para cooperación

provincial deberán seguir el régimen jurídico del art. 40 L.H.L. es una evidente decisión básica jurídico-financiera amparada en el art. 149.1.18 C.E., ya que con ello se asegura un mínimo común denominador normativo para las citadas subvenciones.

Respecto del art. 130.2 L.H.L., los órganos autonómicos impugnan sólo aquello que el precepto enuncia como antecedente, esto es, la posibilidad de que los Ayuntamientos encomienden a las Diputaciones la gestión recaudatoria de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades Económicas, puesto que —a su juicio— a la Generalidad corresponde «reasignar competencias» de las Diputaciones. Sin embargo, el precepto en cuestión se limita a referirse a un posible supuesto comprendido en los arts. 106.3 L.B.R.L. y 7.1 L.H.L. —disposición esta última que no ha sido recurrida—, a saber, el de las Diputaciones como delegadas de la gestión recaudatoria de dos impuestos municipales. Esta posible delegación, que es congruente con la imagen legal de la Diputación plasmada en la L.B.R.L. (arts. 31.2.a y 36.1.b, sobre todo) y con su experiencia en materia de gestión recaudatoria, en modo alguno puede considerarse lesiva de ninguna competencia de la Generalidad; de hecho, el art. 106.3 L.H.L. viene a regular las relaciones entre dos Administraciones locales, lo que está dentro de la competencia estatal del art. 149.1.18 C.E. (STC 76/1983, fundamento jurídico 18). Y, en fin, concluye el Abogado del Estado, tampoco es exacto afirmar que a la Generalidad corresponde «reasignar competencias» de las Diputaciones, puesto que «la esfera competencial de las Diputaciones Provinciales, en cuanto garantiza su derecho constitucional a la autonomía, constituye un aspecto básico del régimen local» (STC 76/1983, fundamento jurídico 19, que cita la STC 32/1981).

f) Entrando ya en el Título IV de la Ley impugnada, el escrito de alegaciones comienza abordando el examen del art. 133.2 L.H.L. A juicio del Abogado del Estado, con esta norma las Cortes Generales, en el ejercicio de la competencia del art. 149.1.18 C.E., pretenden preservar la autonomía financiera municipal, vinculando especialmente a los legisladores autonómicos que ejerzan sus competencias de régimen local y regulen el régimen financiero de las Entidades supramunicipales (v. gr. art. 136.2 L.H.L., no impugnado). Nada hay, por lo demás, que objetar a este precepto desde la perspectiva de la suficiencia financiera de las Entidades supramunicipales: simplemente obliga a que esta suficiencia se logre sin alterar el régimen financiero de los Ayuntamientos integrados. De otra parte, aun cuando el art. 5.3 E.A.C. prevea que una Ley del Parlamento catalán regulará la organización territorial de Cataluña, no puede soslayarse que la determinación concreta del contenido de la autonomía local corresponde a las Cortes Generales (SSTC 213/1988, fundamento jurídico 2.º, y 259/1988, fundamento jurídico 2.º), de tal modo que lo que las Cortes decidan limita la libertad del legislador catalán. En suma, si éste regula el régimen financiero de una entidad supramunicipal, habrá de hacerlo respetando lo dispuesto por el art. 133.2 L.H.L.

En relación con el art. 134 L.H.L., se sostiene que la enumeración de las categorías generales de recursos de las áreas metropolitanas es una clara norma básica de su régimen jurídico-financiero, que corresponde a las Cortes con arreglo al art. 149.1.18 C.E. Nada impide a la Generalidad, siempre que respete esta norma básica, regular el régimen económico de las áreas metropolitanas existentes o que se creen en Cataluña, ni establecer una justa distribución de cargas entre los municipios que la integran (art. 43.3 L.B.R.L.).

Por su parte, el art. 136.1 L.H.L. constituye, sin duda ninguna, una base del régimen jurídico-financiero de la Administración local, establecida en virtud del art.

149.1.18 C.E., pudiendo aplicarse a este precepto, *mutatis mutandis*, lo expuesto al tratar del art. 133.2 L.H.L.

En lo que concierne a la impugnación global del Título VI efectuada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, sostiene el Abogado del Estado que no absuelve debidamente la carga que le incumbe de «colaborar con la justicia del Tribunal» mediante un «análisis pormenorizado» (STC 11/1981, fundamento jurídico 3.º). El Abogado de la Generalidad se limita a afirmar que dicho título contiene una regulación tan detallada que no deja el menor resquicio normativo, sin discutir que al Estado corresponde dictar las bases del régimen jurídico del presupuesto y del gasto público local con arreglo al art. 149.1.18 C.E. en relación con el art. 133.4 C.E. Y, de acuerdo con la STC 86/1989, fundamento jurídico 18, «reconocida la competencia estatal de normación básica, falta una impugnación concreta del carácter básico de esos preceptos que impide pronunciarse sobre los mismos, pues no puede este Tribunal anticipar en abstracto todos los posibles argumentos que pudieran formularse contra tal calificación sino tan sólo examinar los que las partes le plantean». Así pues, al no haberse hecho así, no puede exigirse al Abogado del Estado ni al Tribunal que procedan a un examen particularizado que correspondía al recurrente y que éste no ha hecho.

Respecto de los preceptos del Título VI especialmente recurridos por el Parlamento de Cataluña y los Diputados, el Abogado del Estado excluye de su consideración el art. 148 L.H.L., contra el que se argumenta en el recurso del Parlamento, pero que no figura entre los que el órgano legislativo acordó impugnar, ni está mencionado en la providencia firme de admisión del recurso núm. 587/89.

Del art. 147 L.H.L. combate el escrito de alegaciones la afirmación de que «los anexos por definición nunca pueden ser básicos», ya que, por el contrario, sin ellos es imposible hacerse una idea exacta de la actividad financiera de la Entidad local y de los organismos y empresas que dependen de ella. Por su parte, los arts. 149 y 150 L.H.L. regulan con el grado de precisión suficiente y exigible al legislador aspectos esenciales tales como la formación del Presupuesto de las Entidades locales y el procedimiento de aprobación, siendo asimismo la documentación anexa al Presupuesto indispensable para su comprensión. Tampoco puede compartirse la impugnación del art. 149.3 L.H.L. efectuada por los Diputados, toda vez que la lectura de los arts. 143, 145.1 c) y 147.1 b) L.H.L. pone de manifiesto que las sociedades mercantiles a que se refiere el art. 149.3 son solamente aquellas cuyo capital social pertenezca íntegra o mayoritariamente a la Entidad local, quedando las restantes sociedades fuera del ámbito de aplicación de dicho precepto. En lo concerniente a los apartados 2 y 3 del art. 158 L.H.L., sostiene el Abogado del Estado que regulan aspectos evidentemente esenciales del régimen de las modificaciones presupuestarias locales. Respecto de los arts. 166, 167 y 168 L.H.L., y frente a la tesis del Parlamento catalán de que afectan a un «tema de organización interna» por lo que «podrían vulnerar el principio de autonomía local», entiende el representante del Estado que dichas normas garantizan la legalidad de la ejecución presupuestaria mediante su procedimentalización; en puridad, lejos de regular temas de organización interna, dichos artículos concretan determinados preceptos de la L.B.R.L. —arts. 21.1.f, 22.2.e, 33.2.c, 34.1.f—. Y, en fin, el art. 171 L.H.L., que versa sobre las órdenes de pago «a justificar», regula una excepción al régimen normal (regla de «servicio prestado») que estas órdenes revisten, lo que pone de relieve su naturaleza básica.

g) Por lo que hace a la impugnación por parte de los Diputados de las Disposiciones adicionales primera, tercera y séptima, así como de la derogatoria, apunta

el Abogado del Estado que su argumentación se erige sobre una concepción poco exacta de la fuerza de ley y de las leyes básicas ex art. 149.1.18 C.E. En efecto, la noción de ley básica en el sentido del art. 149.1 puede ser relevante para la articulación entre la potestad legislativa estatal y la autonómica, pero no en el plano de la fuerza de ley frente a otras normas procedentes de una fuente estatal, puesto que una ley básica no tiene en principio más fuerza, activa y pasiva, que la de la ley ordinaria. Consiguientemente, por virtud de su fuerza activa de Ley ordinaria puede modificar o derogar normas estatales con fuerza pasiva de ley ordinaria, que es precisamente lo que hacen las disposiciones mencionadas.

En cuanto a los apartados 2 y 3 de la Disposición adicional quinta L.H.L., se afirma en el escrito de alegaciones que su objetivo es preservar la suficiencia financiera municipal asegurando un tratamiento común en toda España para la hipótesis de que una Comunidad Autónoma decida establecer un impuesto sobre la materia imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Pues bien, aunque para el dictado de tales preceptos bastaría una competencia para fijar bases, el título competencial en el que se fundamentan es el de Hacienda general (art. 149.1.14 C.E.; relaciones financieras interadministrativas).

Sobre la Disposición adicional decimotercera L.H.L. afirma el Abogado del Estado que, frente a lo que cree el Parlamento catalán, el legislador estatal es consciente de la supresión de la entidad municipal metropolitana de Barcelona, y de hecho parte de esta situación cuando se refiere a los municipios que «han venido integrando» dicha área metropolitana. Por lo demás, los órganos autonómicos se limitan a reiterar una argumentación semejante a la examinada al abordar el análisis de los arts. 115, 116, 126 y 127 L.H.L. y Disposición adicional undécima, resultándole pues de aplicación lo que arriba se dijo al respecto.

En relación con la pretendida inconstitucionalidad de la Disposición adicional decimocuarta, comienza el Abogado del Estado señalando, de una parte, que, cuando se dan los requisitos legales, la compensación se produce *ipso iure* (arts. 1195, 1196 y 1202 Código Civil: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Primera, entre otras, de 7 de junio de 1983, 16 de octubre de 1975, 1 de febrero de 1962 y 21 de mayo de 1932), y, de otro lado, que la «retención» aludida en el precepto es un mero acto de ejecución de una compensación ya producida, por lo que sería absurdo, por inútil, entender que el Estado debería librar los fondos a la Generalidad para que ésta se ocupara de ejecutar la compensación de deudas. Por lo demás, la participación en los tributos es un ingreso de transferencia en el que el Ayuntamiento es acreedor y el Estado deudor, aunque el pago deba efectuarse respetando el art. 48.2, tercer párrafo, E.A.C. Sin embargo, dado que el pago es un modo extintivo de la obligación distinto a la compensación, ésta no puede estimarse comprendida en el aludido precepto estatutario.

Por lo que hace a la Disposición adicional decimoquinta, y tras soslayar el análisis de la eficacia vinculante del mandato de hacer figurar en los Presupuestos estatales un crédito a favor de las Entidades locales que tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano, sostiene el Abogado del Estado que no es regla perteneciente a la materia «transporte», quedando toda la disposición amparada en el art. 149.1.14 C.E., aunque bastaría para justificarla con una competencia estatal de fijación de bases como la del art. 149.1.18 C.E.

La Disposición transitoria undécima es impugnada en razón de su conexión con los arts. 78 y 92 L.H.L., por lo que, una vez demostrado que los apartados que han sido recurridos de estos artículos no son incons-

titucionales, tampoco puede serlo la disposición en cuestión. En cualquier caso, la colaboración con los Ayuntamientos que en ella se prevé se produce siempre a voluntad de éstos, por expresa petición suya, y, como se indicó en la STC 15/1989, fundamento jurídico 11, cuando una medida es «incardinable en la idea misma de colaboración y auxilio ..., no sólo no lesiona la autonomía local y de las Comunidades Autónomas sino que la complementa».

Finalmente, sobre la impugnación del apartado 1 de la Disposición final L.H.L. apunta en primer término el Abogado del Estado que la llamada a la potestad reglamentaria del Gobierno (art. 97 C.E.) debe entenderse hecha dentro de las competencias del Estado, sin obstar al ejercicio de las competencias autonómicas; y, en segundo lugar, que sólo cuando se hayan dictado las correspondientes normas reglamentarias podrá examinarse si respetan o no el orden de competencias (entre otras, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 32; 227/1988, fundamento jurídico 30; 15/1989, fundamento jurídico 12, y 86/1989, fundamento jurídico 38).

El Abogado del Estado concluye el escrito de alegaciones solicitando que se desestimen totalmente los recursos acumulados por no ser inconstitucional la Ley 39/1988, ni los preceptos de ella especialmente impugnados.

12. Mediante providencia de 12 de febrero de 1990, la Sección Segunda acordó recabar nuevamente del Gobierno el expediente de elaboración de la Ley recurrida. Por providencia de 26 de abril de 1990, la Sección Segunda acordó dar vista a las partes de los expedientes de elaboración de la Ley impugnada que se habían recabado, a instancia de los promoventes del recurso núm. 591/89, del Congreso de los Diputados, del Senado y del Gobierno, al objeto de que, en el plazo común de diez días, pudieran examinarlos y formular las alegaciones que estimasen oportunas.

13. El 17 de mayo de 1990, se registró escrito del Abogado del Estado en el que, a la luz de las actuaciones remitidas, formuló las siguientes alegaciones. En cuanto al art. 1.1, se hace eco de la STC 214/1989, que declaró inconstitucional el art. 5 L.B.R.L. en su totalidad y, además, por conexión, «todas las remisiones al mismo contenidas en este Ley», por lo que parece manifiesto que también la referencia hecha al art. 5 E) a) L.B.R.L. en el art. 1.1 L.H.L. ha de tenerse por inconstitucional. Sin embargo, prosigue el Abogado del Estado, la inconstitucionalidad de esta cita no afecta en absoluto al significado efectivo del art. 1.1 L.H.L., que es sustancialmente el mismo con la referencia a dicho precepto de la L.B.R.L. que sin ella, ni tampoco a la argumentación jurídica contenida en su anterior escrito de alegaciones. En efecto, en éste, partiendo de los arts. 133 y 149.1.14 C.E., se justificaba el contenido de los arts. 5 E) a) y 106 (1 y 2) L.B.R.L.; y la declaración de inconstitucionalidad del primero de los citados se produjo, según se desprende del fundamento jurídico 5.º de la STC 214/1989, con independencia de si su contenido era o no materialmente inconstitucional, ya que lo que se reprochó al mismo era que imponía una única interpretación posible del bloque de la constitucionalidad, sin que el Tribunal entrara a decidir si el contenido de esa interpretación era o no conforme al Derecho constitucional positivo.

Por lo que toca a otros extremos de la L.H.L., señala el Abogado del Estado que la doctrina sobre la colaboración o cooperación interadministrativa entre el Estado y las Corporaciones Locales contenida en los fundamentos jurídicos 19 —e), f) y g)— y 29 de la STC 214/1989, contribuye a confirmar la no inconstitucionalidad de ciertos preceptos de la L.H.L. (arts. 70, 71,

78.1, 92, apartados 2 y 3, y Disposiciones adicionales cuarta, apartado primero, y decimoquinta, así como, en parte, los arts. 115, 116, 126 y 127 L.H.L.). De modo semejante, cabe decir otro tanto del fundamento jurídico 13 c) de esa misma STC y los arts. 133.2 y 136.1 L.H.L., adaptando naturalmente la doctrina de aquél al campo financiero. Y, en fin, dado que el art. 106.3 L.B.R.L. ha visto confirmada su constitucionalidad (STC 214/1989, fundamento jurídico 27), se han reafirmado las alegaciones que el Abogado del Estado efectuó a propósito de los arts. 8.2.c y 130.2 L.H.L..

14. El 23 de mayo de 1990, se registró el escrito de alegaciones del Abogado del Parlamento de Cataluña, en el que se asegura que el examen de los expedientes de elaboración de la Ley confirman totalmente lo alegado en el escrito de alegaciones presentado el 30 de marzo de 1989. Así, el art. 1 del Proyecto tenía una redacción distinta de la que definitivamente se aprobó, ya que en la primera redacción se especificaba que todos los preceptos de la Ley eran básicos. De otra parte, a lo largo de la Memoria del Proyecto redactada por el Ministerio de Economía y Hacienda se aprecia con claridad la postura de éste de prescindir de las Comunidades Autónomas. Y, por último, considera el Abogado del Parlamento digno de mención el hecho de que durante la tramitación en el Congreso de los Diputados los diversos Grupos enmendantes a la totalidad esgrimían, entre otros argumentos, el de la inconstitucionalidad de la Ley por vulnerar el reparto competencial, por lo que todos los Grupos, salvo el mayoritario, ya preveían la inconstitucionalidad de la Ley por invasión de competencias comunitarias.

15. Mediante escrito registrado el 28 de diciembre de 1990, don Federico Trillo-Figueroa y Martínez-Conde, comisionado por sesenta Diputados, solicitó, de una parte, la ampliación del recurso de inconstitucionalidad núm. 591/89 al Real Decreto-ley 4/1990, de 28 de septiembre, y al Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre; y, de otro lado, la suspensión cautelar de la recurrida L.H.L. y de los otros dos textos legales recién aludidos. Por providencia de 22 de enero de 1991, se acordó dar traslado de este escrito al Abogado del Estado y a las representaciones procesales del Parlamento y del Consejo Consultivo de la Generalidad para que, en el plazo de diez días, se pronunciasen acerca de lo en él solicitado. Evacuado el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal, por Auto de 26 de febrero, acordó desestimar ambas peticiones.

16. El día 1 de julio de 1997 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 30 de mayo de 1996, mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado A) del art. 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas locales, en la medida en que pudiera resultar contrario a los arts. 3, 31.1 y 133 C.E.

Los hechos de que trae causa el planteamiento de la cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) Formulada por la entidad Eduardo González y Cía., S.A., reclamación contra la liquidación complementaria de la exacción por entrada de vehículos que le giró el Ayuntamiento de Vigo con fundamento en la Ordenanza municipal de «Exacciones unificadas industriales», éste procedió a su rectificación mediante Acuerdo de 18 de noviembre de 1993. Instado contra el citado Acuerdo recurso de reposición el 9 de diciembre de 1993, fue

desestimado el mismo mediante Acuerdo de la mencionada Corporación local de 28 de enero de 1994. Interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Sala del citado orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, al que correspondió el núm. 03/7568/1994, una vez conclusos los autos y señalado el día de la votación y fallo de la Sentencia, el día 12 de marzo de 1996 la Sección Tercera de dicha Sala dictó providencia en la que, con suspensión del término para dictar sentencia, se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo que estimasen oportuno sobre la pertinencia de promover cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado A) del art. 41 L.H.L., dado que pudiera ser contrario al artículo 31.3 C.E. Notificada dicha resolución, la representación del recurrente y el Ministerio Fiscal presentaron sendos escritos en los que manifestaban la procedencia de dicho planteamiento. Mediante Auto de 30 de mayo de 1996, la Sala acordó, con suspensión del plazo para dictar sentencia, elevar al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad «a fin de que se resuelva si el párrafo A) del artículo 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales es contrario a los artículos 3, 31.1 y 133 de la Constitución Española».

b) En dicho Auto de planteamiento de la cuestión la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia razona en los términos siguientes:

1) Comienza afirmando la Sala que el objeto del recurso contencioso-administrativo que se debate ante la misma es una liquidación por entrada o exposición de vehículos recogida en la Ordenanza Fiscal reguladora de Precios Públicos aprobada por el Ayuntamiento de Vigo. Dicha liquidación tiene su origen en el art. 41 A) L.H.L., en virtud del cual, tendrán la consideración de precio público las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por «la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local», precepto que ha sido literalmente reproducido en el art. 24.1 a) L.T.P.P., el cual fue declarado inconstitucional por STC 185/1995, por lo que entiende la Sala que debe llegarse a idéntica conclusión respecto del art. 41.A L.H.L.

2) Prosigue el Auto recordando que los órganos judiciales han de plantear cuestión de inconstitucionalidad cuando las leyes contradigan la Constitución, en este caso sus arts. 31.1 y 3 y 133 (principio de reserva legal en materia tributaria). A este respecto, señala que aun cuando las Corporaciones Locales pueden hacer uso de la imposición, creación y fijación de las cuantías tributarias [arts. 6 y 48 de la L.H.L. y 23.2 b) L.B.R.L.], carecen no obstante de potestad legislativa, siendo precisa la aprobación y modificación de las ordenanzas por la Corporación conforme al art. 26.1 L.T.P.P. Pues bien, entiende el Tribunal *a quo* que el acuerdo aprobatorio puede dar lugar a un vicio de inconstitucionalidad si no se respetan los principios de legalidad, publicidad y reserva de ley. Cualquier modificación, incremento en este caso, puede dar lugar a su inconstitucionalidad.

3) A continuación, destaca la Sala que, de acuerdo con la STC 185/1995, los precios públicos por la utilización de un espacio reservado para la entrada o exposición de los vehículos por la entidad mercantil supone una imposición coactiva característica de toda prestación patrimonial de carácter público al no haber sido solicitada de forma voluntaria, sino obligatoria, pues tal utilización queda subordinada a una autorización o concesión municipal. Al ser una figura tributaria —prosigue—, la creación o determinación de sus elementos esenciales han de respetar la reserva de ley (arts. 9.3 y 31.3 C.E.), en el sentido de que su cuantía se fijará por una ley especial, sin perjuicio de que en determinadas ocasiones se pueda

delegar en el reglamento su regulación o la fijación de su cuantía. Y concluye: la fijación unilateral de la cuantía por la Administración municipal sin contar con la aprobación de la comunidad no puede nunca ser considerada como constitucional, sino vulneradora de la legalidad. La creación *ex novo* de un tributo y de la determinación de sus elementos esenciales o configuradores sólo puede regularse por Ley. Tal ingreso extra-tributario ha sido impuesto en régimen de monopolio y al ser imprescindible por el particular su uso y aprovechamiento tiene carácter coactivo, por lo que al no cumplirse la voluntariedad y la posibilidad de su prestación por el sector privado pierde la constitucionalidad como tal figura extra-tributaria. Así pues, debe considerarse inconstitucional lo preceptuado en el art. 41 A) L.H.L.

17. Por providencia de 9 de julio de 1996, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, por supuesta vulneración del apartado A) del art. 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, por poder vulnerar los arts. 31.1 y 3 y 133, todos ellos de la C.E.; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado». La expresada cuestión de inconstitucionalidad recibió el número de registro 2.679/96.

18. Mediante escrito registrado el día 19 de julio de 1996, el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara en orden a que se tuviera a la misma por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC. Asimismo, en escrito registrado el mismo día, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el Acuerdo de la Mesa de la Cámara según el cual la misma no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

19. El Fiscal General del Estado cumplimentó el trámite otorgado mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el día 29 de julio de 1996. Comienza dicho escrito poniendo de manifiesto que (salvo por el añadido del adjetivo «local», referido al dominio público) la redacción del art. 41, apartado A), L.H.L., coincide con la del art. 24.1 a) L.T.P.P., declarado inconstitucional por la STC 185/1995. Tal circunstancia, a juicio del Fiscal General del Estado, lleva a la necesidad de enjuiciar la constitucionalidad de la norma cuestionada partiendo de la fundamentación de la citada STC 185/1995, en la que este Tribunal: a) comenzó afirmando que el principio de reserva de ley referido a las prestaciones personales y patrimoniales de carácter público (art. 31.1 C.E.) debe circunscribirse a los casos de imposición coactiva de la prestación patrimonial; b) identificó después como prestaciones de carácter público, entre otras, a las derivadas de la utilización de bienes, servicios o actividades prestadas o realizadas por los entes públicos en posición de monopolio de hecho o de derecho; c) calificó seguidamente como prestaciones coactivas del art. 31.3 C.E. a los precios públicos satisfechos por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, al existir respecto de los bienes que componen el demanio una situación de monopolio; d) declaró finalmente la inconstitucionalidad del art.

24.1 a) L.T.P.P. al constatar la deslegalización —fundamentalmente a través del art. 3.4 de la citada L.T.P.P.— de aspectos fundamentales de la regulación de los precios públicos.

Seguidamente, el Fiscal General del Estado llega a la conclusión de que la doctrina sentada en la STC 185/1995 resulta íntegramente trasladable al art. 41, apartado A), L.H.L., en esencia, por dos razones. En primer lugar, porque, a su juicio, el supuesto de hecho establecido en dicho precepto resulta excesivamente genérico, de manera que su concreción (como habría sucedido en el proceso *a quo*) queda al arbitrio del Ayuntamiento demandado, lo que es absolutamente insuficiente a efectos de entender cumplido el requisito de legalidad que establece el art. 31.3 C.E. y exige la STC 185/1995. En segundo lugar, porque tampoco el apartado primero del art. 45.2 L.H.L., que se remite al «valor de mercado» y a la «utilidad» para fijar el importe de los precios públicos por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, respeta la reserva de ley, ya que «ni determina supuestos de hecho, ni perfila suficientemente el importe del precio». Sin embargo, considera el Fiscal General del Estado que el apartado segundo del citado art. 45.2 L.H.L. —en virtud del cual el importe de los precios públicos que satisfacen las empresas explotadoras de servicios de suministros por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público consistirá, en todo caso, en el 1,5 por ciento de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente dichas empresas en cada término municipal— sí contendría una especificación legal respetuosa con el art. 31.3 C.E., lo que debe llevar a precisar el alcance de la inconstitucionalidad en el sentido de que ésta no debe afectar al art. 41 A) L.H.L. cuando éste se relacione con el art. 45.2, párrafo segundo, de la misma Ley.

Entiende el Fiscal General del Estado que, pese a que la Sala cuestionante también plantea la presunta contradicción del art. 41 A) L.H.L. con el art. 31.1 C.E., este supuesto motivo de inconstitucionalidad no puede prosperar porque absolutamente toda la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión está dedicada al principio de legalidad. A la misma conclusión habría que llegar, en su opinión, respecto de la denunciada vulneración del art. 133 C.E., por dos razones: en primer lugar, porque los precios públicos, como se desprendería, *a sensu contrario*, del art. 26 de la Ley General Tributaria, no son realmente tributos; en segundo lugar, porque el art. 133 C.E. no es más que una concreción o norma especial de las previsiones del art. 31.3 C.E.

Por todo lo expuesto, el Fiscal General del Estado interesa se dicte Sentencia que declare que los arts. 41 A) y 45.2, primer párrafo, ambos de la L.H.L., son, en su consideración conjunta, contrarios al art. 31.1 C.E., declaración que no debe afectar al art. 41 A) cuando el mismo se relacione con el art. 45.2, párrafo segundo, de la misma Ley.

20. El Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el día 29 de julio de 1996. Comienza en dicho escrito precisando que, aunque el art. 41 A) L.H.L. resulta aplicable a los municipios únicamente en virtud del art. 117 L.H.L. —de modo que es este último precepto el que en puridad debió ser cuestionado—, dada la identidad en el texto de ambos preceptos y la conveniencia de que la cuestión de inconstitucionalidad se resuelva mediante un pronunciamiento de fondo, «no procede suscitar aquí la falta de correcta identificación de la norma relevante». Tras aceptar la calificación de precio público que la Sala promotora del proceso constitucional otorga a lo que la Ordenanza municipal aplicada denomina «Exacciones unificadas industriales», y encuadrar los tér-

minos del debate en la presunta contradicción del art. 41 A) L.H.L. con los arts. 31.1, 31.3 y 133 C.E., señalados en la providencia de admisión (pese a que la parte dispositiva del Auto de planteamiento cita como presuntamente infringidos los arts. 3, 31.1 y 133 de la C.E.), el Abogado del Estado expone las razones por las que, a su juicio, este Tribunal debe dictar Sentencia totalmente desestimatoria de la cuestión.

Pone de relieve, en primer lugar, el Abogado del Estado la dificultad de aprehender los razonamientos esgrimidos en el Auto por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad. Por un lado —advierte—, en dicho Auto se afirma la necesidad de aprobar y modificar las ordenanzas locales sobre «cuantías tributarias» conforme al art. 26 L.T.P.P., y que «dicho acuerdo puede dar lugar a un vicio de inconstitucionalidad si no se respetan los principios de legalidad, publicidad y de reserva de ley», cuando es el art. 48.1 L.H.L. —no cuestionado— el que regula el establecimiento y modificación de los precios públicos locales; por otro lado, aunque es cierto que en el razonamiento III del Auto se termina hablando de «ingreso extra-tributario» y «figura extratributaria», en los razonamientos II y III se califica constantemente al precio público como tributo, pese a que la STC 185/1995 se preocupó de señalar que la noción constitucional «prestación patrimonial de carácter público» es más extensa que la de «tributo». En todo caso, entiende el Abogado del Estado que son absolutamente ajenas al ámbito de esta cuestión los problemas relativos a la legalidad formal y material de la Ordenanza reguladora del precio público por utilización del dominio público municipal para entrada de vehículos. En consecuencia, a su juicio, el recurso contencioso-administrativo en el que se ha suscitado la cuestión versaba sobre la liquidación de un precio público amparado en el art. 41 A) L.H.L., y el problema constitucional que el Auto plantea es si dicho precepto es contrario o conforme a las exigencias constitucionales en materia de reserva de ley, no debiendo ser tomadas en consideración en este proceso constitucional, en tanto que huérfanas del preciso desarrollo argumental, las ocasionales referencias que el mencionado Auto hace a otros principios constitucionales.

A continuación, el Abogado del Estado, con fundamento en la doctrina sentada por este Tribunal en la STC 19/1987, confirmada por la STC 221/1992, y en la STC 185/1995, rechaza que el art. 41 A) L.H.L. vulnere la reserva constitucional de Ley. A este respecto, comienza recordando que, conforme a la STC 19/1987, de los arts. 133.2 y 140, ambos de la C.E., se desprende que aunque no cabe un apoderamiento sin límites a las Corporaciones Locales para conformar el tributo de que se trate (dado que, aunque los Ayuntamientos satisfacen el principio de «autodisposición» que late en la reserva de ley tributaria ex art. 31.3 C.E., ésta sirve también a la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes), los municipios, de acuerdo con las leyes —estatales o autonómicas, según la distribución de competencias que deba operar— han de tener una intervención en el establecimiento (esto es, en la concreta creación o imposición) y exigencia de sus tributos propios.

Seguidamente, manifiesta el Abogado del Estado que pese a que la STC 185/1995 afirmó que entre la previsión abstracta de la categoría de los precios públicos y el establecimiento y aplicación a los casos concretos de los diversos tipos de precios debe existir una *interpositio legislatoris*, creando los tipos concretos de precios públicos, esta doctrina debe ser matizada en un doble sentido. En primer lugar, debe contraerse a aquellos precios públicos que puedan conceptuarse como prestaciones patrimoniales de carácter público en el sentido del art. 31.3 C.E. En segundo lugar, la interposición del legislador para la creación en concreto de presta-

ciones patrimoniales de carácter público sólo puede exigirse rigurosamente respecto al Estado en sentido estricto y a las Comunidades Autónomas, pero no respecto a los municipios y demás Corporaciones Locales, cuya potestad normativa sólo alcanza a dictar normas reglamentarias, de modo que el concreto establecimiento por el municipio de un precio público-prestación patrimonial de carácter público no podrá ser adoptado mediante Ley sino sólo en el marco de una Ley. En este sentido, entiende el Abogado del Estado que a las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias de los municipios ha de aplicárseles la previsión del art. 133.2 C.E. no ya *ex analogia* sino más bien *a fortiori*: en efecto, lo que vale para los tributos, que es lo más, con mayor razón debe valer para las prestaciones no tributarias de carácter público; si para los tributos —insiste el Abogado del Estado— el art. 133.2 C.E. habilita a los municipios para que, en el marco de la ley, puedan intervenir en su establecimiento o creación *in concreto*, con mayor razón cabrá sostener otro tanto cuando se trate de precios públicos conceptuales como prestaciones patrimoniales de carácter público.

A este respecto, resalta el Abogado del Estado que, con arreglo al art. 60 L.H.L., existen impuestos municipales de obligada exigencia por mandato legal (los del apartado 1 del art. 60 L.H.L.), mientras que en otros casos el municipio queda libre de establecerlos en concreto (art. 60.2 L.H.L.). En este art. 60 L.H.L. —concluye— hay envuelta una interpretación del art. 133.2 C.E. según la cual el legislador estatal puede por sí mismo no sólo prever el tipo abstracto del tributo local, sino también ordenar concretamente su exigencia a las Corporaciones Locales, aunque siempre dejando al Ayuntamiento un margen suficiente para cooperar en la determinación de los elementos esenciales del tributo (impuestos del apartado 1 del art. 60 L.H.L.); pero también puede limitarse a una previsión abstracta de figuras tributarias confiando a las Corporaciones Locales su concreto establecimiento, además de la cooperación en la fijación de los elementos esenciales, opción esta última que pueden tomar las Cortes Generales en plena conformidad con los apartados 1 y 2 del art. 133 C.E. En suma, a juicio del Abogado del Estado, resulta perfectamente acorde con el art. 133.2 C.E. que el legislador se limite a prever un tipo abstracto de tributo o prestación patrimonial pública y deje al municipio la decisión sobre su establecimiento concreto, así como, por supuesto, garantice su cooperación en la definitiva fijación de los elementos esenciales del tributo o prestación.

A la luz de lo razonado, considera el Abogado del Estado que no puede entenderse que el art. 41 A) L.H.L. quebranta los arts. 31.1, 31.3 y 133 C.E. Ninguna consideración merecen, a su juicio, ni el art. 31.1 C.E., que no se refiere al problema de la reserva constitucional de Ley, ni los apartados 3 y 4 del art. 133, que carecen de relación con el objeto de la presente cuestión. Por otro lado, aunque no duda de que, conforme a las consideraciones contenidas en los fundamentos jurídicos 3.º c) y 4.º a) de la STC 185/1995, el precio público previsto en el art. 41 A) L.H.L. debe considerarse como prestación patrimonial de carácter público, entiende que de ello no puede concluirse que dicho precepto legal transgreda los arts. 31.3 o 133 (1 y 2) C.E. En primer lugar, porque el art. 133 se refiere estrictamente a los tributos, y el precio público del art. 41 A) L.H.L. no sería un tributo en sentido formal, como probarían la contraposición entre tributos y precios públicos que resulta de las letras b) y e) del art. 2.1 L.H.L. y preceptos concordantes. En segundo lugar, porque, en todo caso, el art. 41 A) L.H.L. respeta los apartados 1 y 2 del art. 133 C.E.: el apartado 1, porque bastan para satisfacerlo el carácter estatal de la L.H.L. y el rango legal de sus preceptos; y el apartado 2 porque el art. 41 A) no se

reduce a ser mera mediación formal, sino que limita efectivamente la potestad normativa local al caracterizar como precio público las prestaciones exigibles por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, lo que delimitaría con toda exactitud el presupuesto. Y basta con esta previsión abstracta porque, como se ha dicho, el art. 133.2 C.E. permite que el legislador confíe al municipio la decisión de establecer en concreto el precio público por utilización privativa o aprovechamiento especial de su demanio, además de reconocerle la necesaria potestad para cooperar en la fijación y ordenación de sus elementos esenciales en el marco de la Ley, no pudiendo entenderse que, no ya el art. 41 A) L.H.L. aislado, sino los arts. 41 a 48 y 117 L.H.L. contravengan las exigencias constitucionales en materia de reserva de ley.

En fin, tampoco infringiría el art. 41 A) L.H.L. el art. 31.3 C.E. Como se ha dicho, en materia de prestaciones pecuniarias de carácter público no tributarias que correspondan a los municipios, el art. 31.3 C.E. debe entenderse en estrecha relación con el art. 133.2 C.E., aplicable a estas prestaciones por analogía o *a fortiori*. En consecuencia, tratándose de prestaciones pecuniarias del art. 31.3 C.E. integradas en las haciendas locales, la interpretación de la reserva constitucional de Ley, meramente relativa, ha de compatibilizarse con la intervención del municipio en su establecimiento y ordenación en congruencia con la garantía constitucional de su autonomía (art. 140 C.E.).

El Abogado del Estado concluye su alegato con la súplica de que en su día se dicte Sentencia totalmente desestimatoria de la cuestión. Mediante otrosí, manifiesta igualmente que el art. 41 L.H.L. figura entre los impugnados en el recurso de inconstitucionalidad núm. 591/89, promovido por el Sr. Trillo-Figueroa comisionado por sesenta Diputados del Grupo Popular, de manera que, por concurrir los requisitos del art. 83 LOTC, suplica la acumulación de la presente cuestión a los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 572, 587 y 591/89, todos ellos dirigidos contra preceptos de la L.H.L.

21. Por providencia de 17 de septiembre de 1996, la Sección Segunda de este Tribunal acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones formulados por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y el Fiscal General del Estado; y oír a este último, así como a las representaciones procesales del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, Parlamento de Cataluña y Diputados del Grupo Parlamentario Popular, para que, en el plazo de diez días, expusieran lo que estimaran procedente acerca de la acumulación solicitada por el Abogado del Estado de la presente cuestión con los recursos de inconstitucionalidad números 572/89, 587/89 y 591/89, ya acumulados. Evacuado el trámite por el Letrado del Parlamento de Cataluña, el Fiscal General del Estado y el Abogado de la Generalidad de Cataluña, el Pleno de este Tribunal, mediante Auto de 29 de octubre de 1996, acordó dicha acumulación.

22. El día 12 de julio de 1996 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (con sede en Las Palmas de Gran Canaria), al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 10 de mayo de 1996, mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, en la medida en que dicha disposición, puesta en conexión con los arts. 45, 48 y 117 de la referida Ley, pudiera resultar contraria al art. 31.3 C.E.

Los antecedentes de hecho del planteamiento de tal cuestión son, sucintamente relatados, los siguientes:

a) Formulada por la entidad «Distribuidora industrial, S.A.», recurso de reposición contra recibo de precio público por ocupación de la vía pública con elementos publicitarios girado a la misma por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por importe de 303.360 pesetas y correspondiente al ejercicio de 1992, dicho recurso fue desestimado por Decreto del citado Ayuntamiento de 17 de marzo de 1993. Interpuesto en nombre de la entidad, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, recurso contencioso-administrativo, al que correspondió el número 818/93, contra el Decreto desestimatorio del recurso de reposición, en la demanda se alegó haber sido derogado el Impuesto Municipal sobre la Publicidad y haber sido publicada la Ordenanza una vez finalizado el plazo establecido por la Disposición transitoria primera L.H.L.. Seguido el recurso por sus trámites, por providencia de 13 de marzo de 1996, visto el estado de las actuaciones y teniendo en cuenta la STC 185/1995, que declara la inconstitucionalidad de gran parte del art. 24 L.T.P.P., así como el art. 35.2 LOTC, la Sala, con suspensión del término para dictar sentencia, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo que estimasen oportuno sobre la pertinencia de promover cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 41, 44, 45, 46, 47, 48, 117, y demás que puedan guardar relación con los mismos, de la L.H.L. Notificada dicha resolución, mientras que la representación del recurrente se opuso al planteamiento de la cuestión, el Ministerio Fiscal presentó escrito en el que manifestaba la procedencia de dicho planteamiento. Mediante Auto de 10 de mayo de 1996, la Sala acordó, con suspensión del plazo para dictar sentencia, plantear al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad «con relación al artículo 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, en los particulares que se refiere a prestaciones patrimoniales de carácter público, por cuanto la referida Disposición, puesta en colación con los artículos 45, 48 y 117 de la misma Ley, pudiera ser contraria al artículo 31.3 de la Constitución».

b) En la fundamentación jurídica del Auto se razona, en esencia, en los siguientes términos:

1) La demandante en el proceso *a quo* pretende la nulidad del recibo que le ha sido girado por el Ayuntamiento recurrido en concepto de precio público por ocupación de suelo y vuelo de la vía pública con elementos publicitarios, por lo que para su resolución se hace imprescindible determinar si el art. 41 L.H.L., en cuanto previene la posibilidad del establecimiento de precios públicos por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, se ajusta a la Constitución. La Sala, a la vista de la STC 185/1995, que declara la inconstitucionalidad de gran parte del art. 24 L.T.P.P., cuyo texto es idéntico al art. 41 L.H.L., y teniendo en cuenta la doctrina de este Tribunal sobre el principio de legalidad tributaria, estima que la regulación legal de los precios públicos en la L.H.L. puede ser contraria a la Norma suprema.

2) En efecto, la STC 185/1995 —recuerda la Sala proponente—, sienta la siguiente doctrina: 1) después de delimitar el concepto de «prestación patrimonial de carácter público» recogido en el art. 31.3 C.E. con fundamento en la *ratio* del principio de reserva de ley que la propia norma establece, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que algunos de los precios públicos definidos en el art. 24 L.T.P.P. —los que se satisfacen por servicios o actividades que sean de solicitud o recepción obligatoria, sean indispensables para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social

de los particulares, o, en fin, sean prestados por el sector público en posición de monopolio de hecho o de Derecho— constituyen verdaderas «prestaciones patrimoniales coactivas» que, como tales, deben establecerse —como exige la Norma fundamental— «mediante ley» (sic); 2) el art. 3.4 L.T.P.P., en conexión con el 5 de la misma Ley, al reconocer la posibilidad de que, bien el Gobierno, bien el Ministro del ramo, creen los precios públicos que estimen oportunos en aplicación de la figura abstracta diseñada en la L.T.P.P., en lo que a los precios públicos coactivos se refiere, contraviene el principio de legalidad; 3) en lo que respecta al art. 26.1 L.T.P.P., que atribuye a los Departamentos Ministeriales y a los Organismos autónomos la competencia para fijar o modificar la cuantía de los precios públicos, el Tribunal, después de admitir la participación de normas infraordenadas en la determinación del *quantum* de las prestaciones patrimoniales *impuestas*, condiciona la constitucionalidad de dicha colaboración a la existencia de límites *legales* precisos; tales límites se encuentran determinados en el art. 25 L.T.P.P., precepto que, no habiendo sido impugnado por los recurrentes, no es objeto de análisis por el Tribunal; 4) La STC 185/1995, en fin, concluye declarando la inconstitucionalidad de las letras a), b), y parcialmente de la letra c), del art. 24 L.T.P.P., al definir precios públicos que constituyen verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público.

3) Como coinciden plenamente las definiciones que del precio público establecen los arts. 41 L.H.L. y 24.1 L.T.P.P. (este último, insistimos, declarado inconstitucional), es evidente para la Sala cuestionante que, a la vista de la STC 185/1995, hay que concluir que también la mencionada norma local establece verdaderas «prestaciones de carácter público» que deben respetar el principio de reserva de ley del art. 31.3 C.E. Ciertamente, aunque sin admitir en ningún caso un desapoderamiento en favor de las Corporaciones Locales, el Tribunal Constitucional ha destacado la especial *flexibilidad* de la reserva de ley tributaria en el ámbito local, en razón del derecho a la autonomía territorial que la Constitución reconoce a tales entes (arts. 140 y 133.2 C.E.) y de que los reglamentos locales (Ordenanzas) satisfacen plenamente el principio de autoimposición (*no taxation without representation*) que sin duda constituye la *ratio* fundamental de la referida reserva. Pero el mismo Tribunal ha destacado que el instituto del art. 31.3 C.E. tiene también como finalidad «la preservación de la unidad del ordenamiento, y de una básica igualdad de posiciones de los contribuyentes», lo que, claramente, no permite «al acuerdo municipal como sustitutivo de la Ley para la adopción de unas decisiones que, sólo a ella, porque así quiere la Constitución, corresponde expresar» (STC 19/1987). Bajo estas premisas, entiende la Sala proponente que contradicen el art. 31.3 C.E. los arts. 48 y 117 L.H.L. al permitir que, bien el Pleno de la Corporación, bien la Comisión de Gobierno, al margen de cualquier determinación legal, establezcan precios públicos de carácter coactivo. También violarían el mismo precepto constitucional el art. 45 L.H.L., que no prevé «límites a la determinación de la cuantía de los precios públicos derivados de la prestación de servicios o realización de actividades, quedando su fijación en manos de la Corporación municipal, que sólo estará sujeta a la obligación de cubrir, como mínimo, el coste del servicio», y el art. 48.2 L.H.L., al permitir «que las Entidades locales atribuyan a sus Organismos autónomos y a los Consorcios la fijación de los precios públicos». En conclusión, siguiendo la misma línea argumental de la STC 185/1995, considera la Sala que el art. 41 L.H.L., «en cuanto se refiera a prestaciones patrimoniales de carácter público, ha de ser considerado contrario a la Constitución».

23. Por providencia de 29 de octubre de 1996, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, por supuesta vulneración del art. 41, en conexión con los arts. 45, 48 y 117, todos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, por poder vulnerar el art. 31.3 C.E.; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme dispone el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado». La referida cuestión de inconstitucionalidad tiene el núm. de registro 2.820/96.

24. Mediante escrito registrado el día 15 de noviembre de 1996, el Vicepresidente Segundo del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara en orden a que se tuviera a la misma por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC. Asimismo, en escrito registrado el 18 de noviembre del mismo año, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el Acuerdo de la Mesa de la Cámara según el cual la misma no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

25. El Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el día 19 de noviembre de 1996. Comienza en dicho escrito poniendo de manifiesto que el objeto de esta cuestión es sustancialmente igual al de la núm. 2.679/96, propuesta por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y despachada por el Abogado del Estado el 29 de julio de 1996. Precisa seguidamente que, dado que en el proceso de origen se impugna la liquidación de un precio público por ocupación del dominio público, resulta claro que sólo gozan de relevancia el apartado A) del art. 41, el párrafo primero del apartado 2 del art. 45 y el apartado 1 del art. 48, todos ellos de la L.H.L.; por otro lado, dado que dichos preceptos resultan de aplicación al municipio de Las Palmas de Gran Canaria precisamente en virtud del art. 117 L.H.L., hay que considerar promovida esta cuestión sobre dicho precepto en relación con los arts. 41 A), párrafo primero del art. 45.2 y art. 48.1, todos de la L.H.L., por la supuesta vulneración del art. 31.3 C.E.

Encuadrada la cuestión en estos términos, el Abogado del Estado expone las razones por las que considera que el art. 41 A) L.H.L. respeta el art. 31.3 en relación con los arts. 133 (1 y 2) y 140, todos ellos de la C.E., reproduciendo a estos efectos en su integridad las alegaciones efectuadas en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.679/96, por lo que bastará con remitirse en este momento a lo expuesto en el apartado 20 de estos antecedentes.

Entiende también que el párrafo primero del art. 45.2 L.H.L. satisface la reserva relativa de ley contenida en el art. 31.3 C.E. en relación con los arts. 133.2 y 140 C.E. Dicho precepto legal, en efecto, al obligar a las entidades locales a tomar como referencia el valor de mercado o la utilidad —de modo que será nula la fijación de un precio público demanial que demostradamente exceda de tales parámetros—, establecería, a su juicio, un criterio legislativo preciso que limita eficazmente la potestad para fijar el importe de los precios públicos demaniales.

Finalmente, subraya la conformidad del art. 48.1 L.H.L. con los arts. 31.3, 133.2 y 140 C.E. La competencia del Pleno de la Corporación para el establecimiento y fijación de los precios públicos sería coherente con los arts. 22.1 d) y e) y 33 b) de la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, preceptos que no han sido cuestionados. Y aunque la delegación en la Comisión de Gobierno que posibilita el art. 48.1 L.H.L. podría resultar más problemática, además de que sobre este particular nada dice el Auto de planteamiento de la cuestión, cabe hacer una interpretación de dicha delegación conforme con la Constitución dejando fuera de ella a las «prestaciones patrimoniales de carácter público» (coactivas), como son justamente los precios públicos por utilización o aprovechamiento del dominio público. De todos modos, en fin, entiende el Abogado del Estado que no es posible saber si esta posibilidad de delegación es o no relevante para el caso, ya que no consta si la Ordenanza reguladora del precio público fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Las Palmas o por su Comisión de Gobierno.

El Abogado del Estado concluye su alegato con la súplica de que en su día se dicte Sentencia totalmente desestimatoria de la cuestión. Mediante otrosí suplica la acumulación de la presente cuestión a los recursos de inconstitucionalidad núms. 572, 587 y 591/89 y a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.679/96, por concurrir los requisitos del art. 83 LOTC.

26. Mediante escrito registrado el día 25 de noviembre de 1996 presentó sus alegaciones el Fiscal General del Estado. Tras exponer brevemente los hechos que motivaron el proceso *a quo* y transcribir el contenido de los arts. 41, 45, 48 y 117, todos ellos de la L.H.L., hace un análisis de la relevancia de los mismos al caso enjuiciado en el recurso contencioso-administrativo núm. 818/93. A este respecto, partiendo de que en vía contencioso-administrativa se recurrió la liquidación de un precio público por ocupación del suelo y vuelo de la vía pública con elementos publicitarios, considera que resultan realmente relevantes para la resolución del proceso judicial los arts. 41 A) y 45.2, párrafo primero; no lo serían, sin embargo, el art. 41 B) L.H.L. (que se refiere a los precios públicos por prestación de servicios y actividades), el resto del art. 45 L.H.L. (su apartado 1 porque regula precios públicos por prestación de servicios o actividades, y el párrafo segundo del apartado 2 porque contiene un supuesto específico de ocupación de espacio público que no encaja tampoco con el objeto del recurso en vía contencioso-administrativa), el art. 117 L.H.L. (en tanto que sólo contendría una declaración genérica) o, en fin, el art. 48 L.H.L., salvo en su consideración conjunta con los arts. 41 A) y 45.2, párrafo primero.

Centrada así la cuestión, el Fiscal General del Estado reproduce íntegramente los argumentos expuestos en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.679/96 —que quedaron expuestos en el precedente apartado 19— para llegar a la conclusión de que los arts. 41 A) y 45.2, párrafo primero, ambos de la L.H.L., así como el art. 48 L.H.L. en cuanto se refiere a aquéllos, vulneran el art. 31.3 C.E. Entiende, sin embargo, que no es preciso entrar en la posible inconstitucionalidad de los arts. 48 y 117 L.H.L., en cuanto existen otros preceptos que permiten la fijación de precios públicos sin reserva de ley (por no establecerse coactivamente ni, en consecuencia, ser de solicitud o recepción obligatoria).

Por todo lo expuesto, el Fiscal General del Estado interesa se dicte sentencia que declare que los arts. 41 A) y 45.2, primer párrafo, ambos de la L.H.L., son, en su consideración conjunta, contrarios al art. 31.1 C.E., declaración que no debe afectar al art. 41 A) cuando el mismo se relacione con el art. 45.2, párrafo segundo, de la

misma Ley, sin que haya lugar a pronunciarse sobre los arts. 41 B), 45.1 y 45.2, párrafo segundo, y 117, todos ellos de la L.H.L. Mediante otrosí suplica la acumulación de la presente cuestión de inconstitucionalidad a los recursos de inconstitucionalidad, ya acumulados, núms. 572/89, 587/89 y 591/89, por concurrir los requisitos del art. 83 LOTC, e interesa se le mantenga como parte personada en el proceso resultante.

27. Por providencia de 2 de diciembre de 1996, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones formulados por el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado; y, a los efectos que piden éstos, oír a las representaciones procesales del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, Parlamento de Cataluña y Diputados del Grupo Parlamentario Popular, para que, en el plazo de diez días, expusieran lo que estimaran procedente acerca de la acumulación de la presente cuestión con los recursos de inconstitucionalidad números 572/89, 587/89 y 591/89, ya acumulados, a los que, asimismo, se ha acumulado la cuestión núm. 2.679/96. Dicho trámite fue evacuado por el Abogado de la Generalidad de Cataluña, la representación del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y el Letrado del Parlamento de Cataluña, mediante escritos registrados de entrada en este Tribunal, respectivamente, los días 12, 13 y 16 de diciembre de 1996.

28. El día 19 de diciembre de 1996 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 4 de noviembre de 1996, mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 41, apartado A), de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, por su posible contradicción con el art. 31.3 C.E.

Los antecedentes de hecho del planteamiento de tal cuestión, son, sucintamente relatados, los siguientes:

a) La Comunidad de Propietarios de la Casa número Uno de la Plaza de Vigo de Santiago de Compostela instó recurso contencioso-administrativo ante la Sección Tercera de la Sala del citado orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, turnado con el número 8.091/94, contra el Decreto de 13 de abril de 1994, confirmatorio de la liquidación girada en el expediente núm. 735, por una cuota de 3.040.800 pesetas en concepto de precio público por ocupación de la vía pública. Tramitado dicho recurso, el día 9 de julio de 1996 dicha Sala dictó providencia en la que, con suspensión del término para dictar sentencia, se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo que estimasen oportuno sobre la pertinencia de promover cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado A) del art. 41 L.H.L., dado que pudiera ser contrario al art. 31.3 C.E., conforme a la doctrina sentada en la STC 185/1995. Notificada la citada resolución, el Ministerio Fiscal presentó escrito en el que informaba favorablemente sobre la pertinencia de dicho planteamiento. Mediante Auto de 3 de noviembre de 1996, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia acordó, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad «a fin de que resuelva si el párrafo A) del artículo 41 de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, es contrario al artículo 31.3 de la Constitución».

b) En la fundamentación jurídica del Auto se razona, en esencia, en los siguientes términos:

1) El Excmo. Ayuntamiento de Santiago de Compostela ha girado a la actora en sede contencioso-administrativa la liquidación de un precio público por la ocupación de la vía pública para la realización de obras en un edificio; dicha liquidación tiene base, no sólo en la Ordenanza reguladora del citado precio, sino también en el art. 41 A) L.H.L., en virtud del cual, «tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por «la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público».

2) Dicho precepto es idéntico al art. 24.1 a) L.T.P.P., que fue declarado contrario al art. 31.3 C.E. por la STC 185/1985, al considerar este Tribunal que, pese a que el precio público por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público es siempre una «prestación patrimonial de carácter público» (tiene carácter obligatorio porque la única alternativa que le cabe al particular para eludir el pago es la abstención de la actividad), el art. 5 L.T.P.P. permite la creación de estos recursos de Derecho público sin la necesidad de intervención del legislador.

3) Como coinciden plenamente las definiciones que del precio público establecen los arts. 41 A) L.H.L. y 24.1 a) L.T.P.P. (este último declarado inconstitucional), y el art. 48 L.H.L. «permite el establecimiento y modificación de los precios públicos sin que este se efectúe con respeto al principio de reserva de Ley, dada la autonomía municipal que resulta del artículo 140 de la Constitución», parece que el criterio del Tribunal Constitucional en relación al art. 24.1 a) L.T.P.P. debe mantenerse respecto del art. 41 A) L.H.L. A mayor abundamiento, se destaca como prueba de la violación del art. 31.3 C.E. la circunstancia de que la liquidación del precio público cuestionado exige la aprobación de una ordenanza Municipal «que es la que establece tanto la concreción del hecho imponible como toda la regulación relativa al devengo, cálculo de la base, importes, etc.».

29. Por providencia de 11 de marzo de 1997, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, por supuesta inconstitucionalidad del art. 41, apartado A), de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, por su posible contradicción con el art. 31.3 C.E.; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; oír a las partes antes mencionadas así como a las representaciones procesales del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, del Parlamento de la misma Comunidad Autónoma y de los Diputados del Grupo Parlamentario Popular que promovieron, respectivamente, los recursos de inconstitucionalidad núms. 572/89, 587/89 y 591/91, ya acumulados, para que, en el mismo plazo del traslado, expongan lo que consideren conveniente acerca de la acumulación de la presente cuestión a los mencionados recursos y otra cuestión que también se encuentra acumulada a los mismos; y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado». La cuestión de inconstitucionalidad admitida a trámite en dicha providencia tiene el núm. de registro 4.626/96.

30. El Letrado del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalidad se pronunciaron acerca de la acumulación mediante escritos registrados de entrada en este Tribunal los días 25 de marzo y 4 de abril de 1997, respectivamente.

31. El Abogado del Estado evacuó el trámite convalidado mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el día 1 de abril de 1997. Comienza en dicho escrito poniendo de manifiesto que la presente cuestión tiene idéntico objeto que la núm. 2.679/96, promovida por el mismo órgano jurisdiccional y acumulada a los recursos de inconstitucionalidad núms. 572/89, 587/89 y 591/89. Precisa seguidamente que aunque el precepto cuestionado, el art. 41 A) L.H.L., resulta aplicable a los municipios únicamente en virtud del art. 117 L.H.L. —de modo que es este último el que en puridad debió ser cuestionado—, dada la identidad en el texto de ambos preceptos y la conveniencia de que la cuestión de inconstitucionalidad se resuelva mediante un pronunciamiento de fondo, «no procede suscitar aquí la falta de correcta identificación de la norma relevante». Antes de entrar en el fondo, en fin, tras señalar que la Sección cuestionante invoca la doctrina de la STC 185/1995 y que la liquidación municipal recurrida en el proceso *a quo* puede corresponder a un precio público por utilización del dominio público municipal, advierte asimismo que, aunque según la parte dispositiva del Auto de planteamiento el precepto constitucional que se supone infringido es el art. 31.1 C.E., tanto del razonamiento de la Sala como de la providencia de admisión se desprende que lo que se reprocha al art. 41 A) L.H.L. es la infracción del principio de reserva de ley contenido en el art. 31.3 C.E.

Planteada así la cuestión, el Abogado del Estado expone las razones por las que considera que el art. 41 A) L.H.L. respeta el art. 31.3 en relación con los arts. 133 (1 y 2) y 140, todos ellos de la C.E., reproduciendo a estos efectos en su integridad las alegaciones efectuadas en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.679/1996, por lo que nos remitimos nuevamente a lo expuesto en el apartado 20 de estos antecedentes. Finalmente, reproduce los razonamientos expuestos en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.820/96 (apartado 25 de estos antecedentes) para fundamentar que el párrafo primero del art. 45.2 L.H.L. satisface la reserva relativa de ley contenida en el art. 31.3 C.E. en relación con los arts. 133.2 y 140 C.E.

El Abogado del Estado concluye su alegato con la súplica de que en su día se dicte Sentencia totalmente desestimatoria de la cuestión. Mediante otrosí suplica la acumulación de la presente cuestión a los recursos de inconstitucionalidad núms. 572, 587 y 591/89 y a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.679/96, por concurrir los requisitos del art. 83 LOTC.

32. Mediante escrito registrado el día 4 de abril de 1997, el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara en orden a que se tuviera a la misma por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC. Asimismo, en escrito registrado el 7 de abril del mismo año, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el Acuerdo de la Mesa de la Cámara según el cual la misma no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

33. Mediante escrito registrado el día 7 de abril de 1997 presentó sus alegaciones el Fiscal General del Estado. Comienza en dicho escrito recordando que se encuentran registrados en este Tribunal los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 572/89, 587/89 y 591/89 —de los cuales sólo el tercero se dirige contra los arts. 41 a 48 de la L.H.L.—, recursos a los que se ha acumulado la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.679/96, en la que el Fiscal General se personó y presentó alegaciones (que se dan por repro-

ducidas), interesando que se dictara sentencia declarando que los arts. 41 A) y 45.2, primer párrafo, ambos de la L.H.L., son, en su consideración conjunta, contrarios al art. 31.3 C.E., y solicitando la acumulación de la cuestión a los recursos indicados. Se manifiesta a continuación en dicho escrito que también se presentó ante este Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.820/96, en la que el Fiscal General del Estado se personó y evacuó el trámite de alegaciones (que nuevamente se da por reproducido), interesando su acumulación a los recursos citados. Finalmente, el Fiscal General del Estado interesa se le tenga por personado en este proceso, por evacuado el trámite de alegaciones del art. 37.2 LOTC por vía de reproducción de las efectuadas en las cuestiones de inconstitucionalidad antes indicadas, y se acuerde asimismo la acumulación de la presente cuestión a los recursos de inconstitucionalidad núms. 572/89, 589/89 y 591/89, así como a las citadas cuestiones.

34. El día 20 de diciembre de 1996 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (con sede en Las Palmas de Gran Canaria), al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 5 de diciembre de 1996, mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, en la medida en que dicha disposición, puesta en conexión con los arts. 45, 48 y 117 de la referida Ley, pudiera resultar contraria al art. 31.3 C.E.

Los antecedentes de hecho del planteamiento de tal cuestión son, sucintamente relatados, los siguientes:

a) Formulada por la Asociación de Vecinos «El Molinillo», en período de información pública, reclamación contra la aprobación inicial por el Ayuntamiento de Telde, mediante Acuerdo de 31 de diciembre de 1993, de la Ordenanza reguladora del Aparcamiento de Vehículos en la Vía Pública y su Precio Público, dicha reclamación fue desestimada por Acuerdo del referido Ayuntamiento de 28 de marzo de 1994, de aprobación definitiva de la citada Ordenanza. Interpuesto en nombre de la Asociación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, recurso contencioso-administrativo, al que correspondió el núm. 1.070/94, en la demanda se formuló, entre otras, ciertas alegaciones relativas al precio público establecido en la Ordenanza. Seguido el recurso por sus trámites, la Sala, de conformidad con el art. 35 LOTC, acordó por providencia de 3 de julio de 1996, de la que no se ha remitido testimonio, oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con determinados preceptos de la L.H.L., a la luz de la STC 185/1995. Notificada dicha resolución, mientras que tanto la representación del recurrente como el Ministerio Fiscal se mostraron favorables al planteamiento de la cuestión, la parte recurrida se opuso a dicho planteamiento.

b) Mediante Auto de 5 de diciembre de 1996, cuya fundamentación jurídica es idéntica a la contenida en el Auto del mismo Órgano mediante el que se suscitó la cuestión núm. 2.820/96 [apartado 22 b) de estos antecedentes], la Sala acordó, con suspensión del plazo para dictar sentencia, plantear al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad «con relación al artículo 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, en los particulares que se refiere a prescripciones patrimoniales de carácter público, por cuanto la referida disposición, puesta en colación con los artí-

culos 45, 48 y 117 de la misma Ley, pudiera ser contraria al artículo 31.3 de la Constitución».

35. Por providencia de 28 de enero de 1997, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, por supuesta inconstitucionalidad del art. 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, por poder vulnerar el art. 31.3 C.E.; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen procedentes; oír a las partes antes mencionadas así como a las representaciones procesales del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, del Parlamento de la misma Comunidad Autónoma y de los Diputados del Grupo Parlamentario Popular que, respectivamente, promovieron los recursos de inconstitucionalidad núms. 572/89, 587/89 y 591/91, para que, en el mismo plazo del traslado, expusieran lo que consideraran conveniente acerca de la acumulación de la presente cuestión a los mencionados recursos; y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado». La cuestión de inconstitucionalidad admitida a trámite es la núm. 4.646/96.

36. El Letrado del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalidad de Cataluña se pronunciaron acerca de la acumulación mediante escritos registrados de entrada en este Tribunal los días 7 y 8 de febrero de 1997, respectivamente.

37. Mediante escrito registrado el 12 de febrero de 1997, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el Acuerdo de la Mesa de la Cámara según el cual la misma no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar. Asimismo, en escrito registrado el día 13 de febrero del mismo año, el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara en orden a que se tuviera a la misma por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

38. El Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el día 17 de febrero de 1997. Comienza en dicho escrito poniendo de manifiesto que el objeto de esta cuestión y los razonamientos que la fundamentan son idénticos a los desarrollados en la cuestión núm. 2.820/96 propuesta por la misma Sala. Advierte también que, pese a que la Sala proponente no ha cumplido lo dispuesto en el art. 36 LOTC (ya que no ha enviado testimonio íntegro de los autos principales, faltando incluso la providencia por la que se ordena oír a las partes del proceso *a quo* sobre la posible inconstitucionalidad), tales defectos no impiden formular alegaciones en esta cuestión ni hacen presumir la falta de ninguna condición procesal en el planteamiento.

A continuación, tras destacar que en el proceso de origen se impugna el Acuerdo municipal del Pleno del Ayuntamiento de Telde aprobatorio de una Ordenanza sobre «servicio de ordenación y regulación del aparcamiento de vehículos en la vía pública y su precio público», y advertir asimismo que falta el expediente administrativo con el texto de la Ordenanza, el Abogado del Estado manifiesta sus dudas acerca de si el precio público cuestionado se percibe por la utilización privativa o el apro-

vechamiento especial del dominio público por quien aparca el vehículo, o, más bien se trata de la contra-prestación de un «servicio», al parecer gestionado por concesión y de problemática configuración, por cuanto parece referirse a actividades de policía del tráfico vial. Ante tales dudas, decide razonar como si nos encontráramos ante un precio público demanial, ya que *prima facie* el precio público por aparcar en calles y plazas durante un tiempo determinado parece contraprestación por un aprovechamiento especial del demanio municipal de uso público; a su juicio, al menos éste ha de ser factor relevante para decidir esta cuestión en tanto que la pertenencia del dominio público al municipio supone un factor de monopolio.

Partiendo de esta premisa, entiende el Abogado del Estado que sólo gozan de relevancia el apartado A) del art. 41, el párrafo primero del apartado 2 del art. 45 y el apartado 1 del art. 48, todos ellos de la L.H.L.; por otro lado, dado que dichos preceptos resultan de aplicación al municipio de Telde precisamente en virtud del art. 117 L.H.L., hay que considerar promovida esta cuestión sobre dicho precepto en relación con los arts. 41 A), párrafo primero del art. 45.2 y art. 48.1, todos de la L.H.L., por la supuesta vulneración del art. 31.3 C.E.

Delimitada la cuestión en estos términos, el Abogado del Estado expone las razones por las que considera que el art. 41 A) L.H.L. respeta el art. 31.3 en relación con los arts. 133 (1 y 2) y 140, todos ellos de la C.E., reproduciendo a estos efectos en su integridad las alegaciones efectuadas en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.679/1996 (apartado 20 de estos antecedentes), argumentos que entiende válidos *mutatis mutandis* para los arts. 41 B) y 45.1 L.H.L. Fundamenta también la conformidad de los arts. 45.2 y 48.1, ambos de la L.H.L., con los arts. 31.3, 133.2 y 140, todos de la C.E., en términos idénticos a los formulados con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.820/96 (apartado 25 de estos antecedentes).

El Abogado del Estado concluye su alegato con la súplica de que en su día se dicte sentencia totalmente desestimatoria de la cuestión. Mediante otrosí solicita la acumulación de la presente cuestión a los recursos de inconstitucionalidad núms. 572, 587 y 591/89 y a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.679/96, por concurrir los requisitos del art. 83 LOTC.

39. Mediante escrito registrado el día 21 de febrero de 1997, el Fiscal General del Estado, tras reiterar en su integridad las alegaciones formuladas en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4.626/96 (apartado 33 de estos antecedentes), interesa se le tenga por personado en este proceso, por evacuado el trámite de alegaciones del art. 37.2 LOTC por vía de reproducción de las efectuadas en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.820/96, y se acuerde asimismo la acumulación de la presente cuestión a los recursos de inconstitucionalidad, ya acumulados, núms. 572/89, 589/89 y 591/89, así como a las cuestiones números 2.679/96 y 2.820/96.

40. El día 24 de febrero de 1997 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 3 de febrero de 1997, mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, dado que, puesto en conexión con los arts. 45, 48 y 117 de la referida Ley, pudiera ser contrario al art. 31.3 C.E.

Los antecedentes de hecho del planteamiento de tal cuestión, son, sucintamente relacionados, los siguientes:

a) Contra la decisión del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Arafo de modificar para 1994 las Ordenanzas Fiscales hasta entonces vigentes y aprobar la Ordenanza reguladora del precio público por prestación del servicio de agua potable, varios vecinos (los Sres. Sosa Fariña, Alzola Alberto, Frías Flores y García Fariña) instaron recurso contencioso administrativo, al que correspondió el núm. 391/94, ante la Sala del citado orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Tramitado el mencionado recurso, el día 14 de octubre de 1996 dicha Sala dictó providencia en la que, con suspensión del término para dictar sentencia, se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo que estimasen oportuno sobre dos cuestiones: a) en primer lugar, sobre la pertinencia, a la vista de la STC 185/1995, de promover cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 41 L.H.L., en conexión con los arts. 45, 48 y 117 de la misma Ley, por presunta vulneración de lo dispuesto en el art. 31.3 C.E.; b) en segundo lugar, acerca de si debía considerarse contradictorio con el principio de reserva de ley en el ámbito sancionador que consagra el art. 25 C.E. el establecimiento de infracciones y sanciones en el art. 14 de la Ordenanza reguladora del precio público por prestación del servicio de abastecimiento de agua. Notificada dicha resolución, tanto el Ministerio Fiscal como la representación procesal de los actores en el proceso contencioso-administrativo se mostraron favorables al planteamiento de la cuestión.

b) Por Auto de 3 de febrero de 1996, de fundamentación idéntica a la contenida en el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas de Gran Canaria mediante el que se suscitó la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.820/96 [reproducida en el apartado 22 b) de estos Antecedentes], la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife acordó, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación al art. 41 L.H.L. «en los particulares que se refiere a prestaciones patrimoniales de carácter público, por cuanto la referida disposición, puesta en colación con los artículos 45, 48 y 117 de la misma Ley, pudiera ser contraria al artículo 31.3 de la Constitución».

41. Por providencia de 20 de mayo de 1997, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, por supuesta inconstitucionalidad del art. 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, puesto en conexión con los arts. 45, 48 y 117 de la misma Ley, por si pudiera ser contrario al art. 31.3 C.E.; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes; oír a las partes antes mencionadas así como a las representaciones procesales del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, del Parlamento de la misma Comunidad Autónoma y de los Diputados del Grupo Parlamentario Popular que, respectivamente, promovieron los recursos de inconstitucionalidad núms. 572/89, 587/89 y 591/91, acumulados, para que, en el mismo plazo del traslado, expusieran lo que consideraran conveniente acerca de la acumulación de la presente cuestión a los mencionados recursos; y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado». La cuestión de

inconstitucionalidad admitida a trámite tiene el núm. de registro 745/97.

42. El Letrado del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalidad de Cataluña se pronunciaron acerca de la acumulación mediante sendos escritos registrados de entrada en este Tribunal el día 3 de junio de 1997.

43. Mediante escrito registrado el día 6 de junio de 1997, el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara en orden a que se tuviera a la misma por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC. Asimismo, en escrito registrado el 6 de junio del mismo año, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el Acuerdo de la Mesa de la Cámara según el cual la misma no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

44. El Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el día 11 de junio de 1997. Comienza en dicho escrito poniendo de manifiesto que el objeto de esta cuestión y los razonamientos que la fundamentan son idénticos a los desarrollados en la cuestiones núms. 2.820/96 y 4.646/96 propuestas por la Sala de Las Palmas de Gran Canaria del mismo Tribunal Superior.

A continuación, tras destacar que en el proceso de origen se impugna el Acuerdo municipal del Pleno del Ayuntamiento de Arafo aprobatorio —entre otros extremos— de la Ordenanza reguladora del precio público por el servicio de agua potable, entiende el Abogado del Estado que sólo gozan de relevancia en esta cuestión el apartado B) del art. 41, el apartado 1 del art. 45 y el apartado 1 del art. 48, todos ellos de la L.H.L.; por otro lado, dado que dichos preceptos resultan de aplicación al municipio de Arafo precisamente en virtud del art. 117 L.H.L., a su juicio, hay que considerar promovida esta cuestión sobre dicho precepto en relación con los arts. 41.B), 45.1 y 48.1, todos de la L.H.L., por la supuesta vulneración del art. 31.3 C.E.

Delimitada así la cuestión, el Abogado del Estado expone las razones por las que considera que el art. 41.B) L.H.L. respeta el art. 31.3 en relación con los arts. 133 (1 y 2) y 140, todos ellos de la C.E., reproduciendo a estos efectos en su integridad las alegaciones efectuadas en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.679/1996 (apartado 20 de estos antecedentes). Fundamenta también la conformidad de los arts. 45.1 y 48.1, ambos de la L.H.L., con los arts. 31.3, 133.2 y 140, todos de la C.E., en términos idénticos a los formulados con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.820/96 (apartado 25 de estos antecedentes).

El Abogado del Estado concluye su alegato con la súplica de que en su día se dicte sentencia totalmente desestimatoria de la cuestión. Mediante otrosí suplica la acumulación de la presente cuestión a los recursos de inconstitucionalidad núms. 572, 587 y 591/89, por concurrir los requisitos del art. 83 LOTC.

45. Mediante escrito registrado el día 12 de junio de 1997, el Fiscal General del Estado, tras reiterar en su integridad las alegaciones formuladas en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4.626/96 (reproducidas en el apartado 33 de estos antecedentes), interesa se le tenga por personado en este proceso, por evacuado el trámite de alegaciones del art. 37.2 LOTC por vía de reproducción de las efectuadas en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.820/96, y se acuerde asimismo la acumulación de la presente cuestión a los recursos

de inconstitucionalidad, ya acumulados, núms. 572/89, 589/89 y 591/89, así como a las cuestiones núms. 2.679/96 y 2.820/96.

46. Por Auto de 15 de julio de 1997, este Tribunal acordó acumular las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.820/96, 4.626/96, 4.646/96 y 745/97 a los recursos de inconstitucionalidad núms. 572/89, 587/89, 591/89 y a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.679/96, ya acumulados.

47. Por providencia de 14 de diciembre de 1999, se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 16 del del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante L.H.L.), fue impugnada a través de tres recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (núm. 572/89), el Parlamento de Cataluña (núm. 587/89), y 61 Diputados de las Cortes Generales (núm. 591/89), recursos éstos que fueron en su momento objeto de la pertinente acumulación y cuyos extremos esenciales se han hecho constar en los Antecedentes 1.º, 4.º y 7.º, respectivamente. Con posterioridad, se plantearon contra diversos preceptos de la L.H.L. cinco cuestiones de inconstitucionalidad (núms. 2.679/96, 2.820/96, 4.626/96, 4.646/96 y 745/97), que fueron asimismo acumuladas a los mencionados recursos y aparecen reflejadas en los antecedentes 16, 22, 28, 34 y 40, respectivamente.

Dado el elevado número de preceptos impugnados por el conjunto de recursos y cuestiones que acabamos de reseñar, resulta conveniente efectuar alguna observación previa en relación con la estructura de la presente Sentencia. En efecto, la diversidad e incluso muy diferente naturaleza de los temas planteados (fundamentalmente reivindicaciones competenciales en los recursos interpuestos por los órganos autonómicos y asuntos de índole sustantiva en el recurso de los Diputados y en las cuestiones de inconstitucionalidad), así como la complejidad del análisis requerido por alguna de las impugnaciones efectuadas, aconsejan aprovechar la propia sistemática de la L.H.L. En consecuencia, procederemos al examen de las disposiciones que constituyen el objeto de nuestro enjuiciamiento siguiendo su propio orden en el texto legal, salvo que, excepcionalmente, razones de orden expositivo impongan lo contrario. Ello nos permitirá determinar, en primer término, los títulos competenciales que resultan de aplicación con carácter general en materia de Haciendas locales, problema éste que ocupa un espacio muy destacado en los tres recursos de inconstitucionalidad y a cuya resolución nos habrá de conducir el examen de la primera de las disposiciones impugnadas. Una vez efectuada tal operación, estaremos en condiciones de analizar las cuestiones competenciales y sustantivas suscitadas sobre el resto de los artículos objeto de impugnación. Todo ello con independencia de una serie de obligadas consideraciones que inmediatamente hemos de efectuar en relación con las consecuencias que sobre nuestro enjuiciamiento han de producir la defectuosa impugnación de algunos de los preceptos recurridos o las diversas modificaciones sufridas por la L.H.L. desde la interposición de los recursos y el planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad hasta el momento de su deliberación y fallo por este Tribunal.

2. En efecto, antes de proceder al examen de cada uno de los preceptos de la L.H.L. impugnados, debemos descartar cualquier pronunciamiento por nuestra parte

en relación con varios de aquellos. Así, como señala el Abogado del Estado, es cierto que los arts. 20 a 27 L.H.L. no figuran citados en la súplica del recurso de los Diputados como impugnados, ni tampoco en la providencia por la que este Tribunal lo admitió a trámite, sino que en una y otra únicamente se menciona expresamente el art. 22. Semejante circunstancia, empero, no es, de suyo, motivo suficiente para impedir un pronunciamiento de este Tribunal acerca de la pretendida inconstitucionalidad de los preceptos citados. Es verdad que hemos declarado que el suplico «es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso» (STC 195/1998, fundamento jurídico 1.º), de manera que, en principio, nuestro examen debe contraerse exclusivamente a las disposiciones que en él se contienen. En una interpretación del art. 33 LOTC alejada de rigormos formales, sin embargo, hemos puntualizado reiteradamente que la no reproducción de un precepto en el suplico no debe constituir obstáculo alguno para entender que ha sido recurrido si dicha omisión puede achacarse a un simple error (SSTC 178/1989, fundamento jurídico 9.º; 214/1994, fundamento jurídico 3.º), lo que sucederá cuando de las alegaciones expuestas en el cuerpo del recurso se desprenda con toda claridad la voluntad de su impugnación (SSTC 214/1994, fundamento jurídico 3.º; 68/1996, fundamento jurídico 1.º; 118/1996, fundamento jurídico 23). Pues bien, basta la mera lectura de la pág. 13 del recurso de los Diputados para constatar que en el mismo se solicita expresa e inequívocamente la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 20 a 27, ambos inclusive, de la L.H.L.

Ahora bien, también venimos señalando que no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, fundamento jurídico 5.º) o incluso, como sucede en este caso, la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental [SSTC 146/1994, fundamento jurídico 7.ºB); 214/1994, fundamento jurídico 3.º; 195/1998, fundamento jurídico 1.º]. Efectivamente, hemos de recordar aquí una vez más que la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este Tribunal, que ha de pronunciar la Sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, fundamento jurídico 2.º; y 118/1998, fundamento jurídico 4.º). Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, «es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar... de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar» (STC 11/1981, fundamento jurídico 3.º; reiterada en las SSTC 36/1994, fundamento jurídico 1.º; 43/1996, fundamento jurídico 3.º; 61/1997, fundamento jurídico 13; y 118/1998, fundamento jurídico 4.º). En particular, es claro que «la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada» (STC 43/1996, fundamento jurídico 5.º).

Y esto último es, precisamente, lo que, como advierte el Abogado del Estado, hacen los recurrentes, que impugnan en bloque ocho artículos de la L.H.L. sin proceder, respecto de la mayoría de ellos, a su examen singularizado ni razonar, como resulta exigible, cuál es el motivo por el que se entiende que cada uno de ellos contradice la norma fundamental. Pues bien, dado que, como venimos diciendo, no corresponde a este Tribunal reconstruir de oficio las demandas (SSTC 73/1988 y 7/1998; AATC 256/1991 y 291/1997), nuestro examen debe limitarse al art. 22 L.H.L. (acerca de cuya presunta inconstitucionalidad razona y se pronuncia explícitamente el escrito que formaliza el recurso de los Diputados, pág. 10) y, en su caso, a los preceptos impugnados a los que inequívocamente deba entenderse dirigida la única tacha de inconstitucionalidad que se opone a todos ellos en el recurso. Como quiera que los Diputados achacan la vulneración de los arts. 9.3 y 133 C.E. a la insuficiente tipificación de los servicios y actividades por los que se puede exigir tasas, cabe entender que esta queja se refiere específicamente al art. 20 L.H.L., que define el hecho imponible del tributo, precepto al que, por tanto, debemos contraer nuestro juicio. Es en los fundamentos jurídicos 9.º, 10 y 11 en donde se examinan los precitados arts. 20 y 22 L.H.L.

Debemos excluir de nuestro estudio el art. 38 L.H.L., impugnado en el suplico del recurso de los Diputados pero ayuno de mayores referencias a lo largo de éste, de modo que ha de entenderse igualmente incumplida la carga de fundamentación; por ello, tal y como solicita el Abogado del Estado, ha de rechazarse el recurso en este punto. Tampoco podemos pronunciarnos en relación con el art. 39.1, impugnado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y por el Parlamento de Cataluña por conexión con los arts. 115 y 116 L.H.L. Ciertamente, la constitucionalidad de estos dos últimos preceptos es examinada en el fundamento jurídico 29, pero, en cualquier caso, como apunta también el Abogado del Estado, ninguna incidencia podrá tener nuestra decisión sobre el mencionado art. 39.1 L.H.L., al tratarse de una mera disposición de remisión a diversos artículos de la Ley relativos a la participación en los tributos estatales, varios de los cuales no han sido objeto de recurso. Y otro tanto podemos decir, dándole nuevamente la razón al Abogado del Estado, respecto del art. 57 L.H.L., recurrido por el Parlamento de Cataluña mediante una referencia genérica a su conexión con los artículos impugnados a continuación, y por la Generalidad de Cataluña por conexión con el art. 60, del que nos ocupamos en el fundamento jurídico 20. En efecto, desde el momento en que dicho artículo remite al art. 2 y al resto de los artículos integrantes del Título II de la Ley y ni uno ni la totalidad de los otros han sido recurridos por ninguna de las partes, resulta igualmente imposible que el art. 57 L.H.L. quede afectado por una hipotética declaración de inconstitucionalidad de los que sí han sido objeto de recurso, declaración de inconstitucionalidad que, de producirse, sólo afectaría parcialmente al alcance de la remisión operada por dicho artículo.

Acogiendo por último las alegaciones del Abogado del Estado en el mismo sentido, tampoco puede ser atendida por este Tribunal la impugnación global del Título VI L.H.L., relativo al Presupuesto y Gasto Público, efectuada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. En efecto, partiendo de lo declarado en la STC 76/1983, el órgano recurrente incardina los preceptos impugnados en la competencia básica del Estado sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, aunque acotada en determinados aspectos por su competencia igualmente en materia de «Hacienda general». Ahora bien, sentada esta consideración de carácter general, toda la argumentación del recurso en relación con

el objeto de la impugnación se circunscribe a la afirmación de que el mencionado Título VI efectúa una regulación tan detallada y exhaustiva de la materia que no deja el menor resquicio normativo en favor de las Comunidades Autónomas que ostentan competencias sobre el régimen local y, por tanto, sobre las finanzas locales, pero sin individualizar los preceptos de dicho Título que exceden de las competencias estatales ni especificar por qué motivos concretos producen el efecto denunciado. En relación concretamente con las reivindicaciones de naturaleza competencial, hemos advertido que «no puede este Tribunal razonar en abstracto cuando el proceso constitucional atiende a controversias fundadas en una *vindictio potestatis* porque entonces la carga del actor de pormenorizar el despojo competencial que denuncia es, si cabe, mayor que en otros procesos» (STC 43/1996, fundamento jurídico 3.º). Y, de manera aún más precisa, en relación con las bases estatales, declaramos también que «el juicio sobre el alcance de las bases tiene una naturaleza eminentemente jurídica, lo que impide descalificaciones globales imprecisas, exigiendo, por el contrario, la fundamentación concreta de por qué en cada caso debe entenderse vulnerado el bloque de la constitucionalidad» (STC 132/1989, fundamento jurídico 23, citada por la STC 43/1996, fundamento jurídico 3.º).

Por todo ello, como decimos, resulta inviable el examen de constitucionalidad del Título VI L.H.L. en los términos planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, sin perjuicio del análisis que habremos de efectuar en su momento de los artículos del mismo que sí han sido objeto de impugnación expresa y argumentada por parte del Parlamento de Cataluña. Con la excepción, no obstante, y también debemos anticiparlo ahora, del art. 148 L.H.L. contra el que se argumenta en el escrito del recurso, pero que, como también advierte el Abogado del Estado, no figura entre los que el órgano legislativo acordó impugnar ni, en consecuencia, aparece mencionado en nuestra providencia de admisión a trámite, por lo que, lógicamente, no puede considerarse propiamente objeto de recurso conforme a lo establecido en el art. 33 LOTC.

3. Es conveniente advertir también con carácter previo que, desde su entrada en vigor hasta la actualidad, la L.H.L. ha sido objeto de diversas modificaciones legales que han afectado a varios de los preceptos impugnados. Así, hay que reseñar las numerosas Leyes que, desde la interposición de los recursos de inconstitucionalidad, han venido modificando algunos de los preceptos impugnados reguladores del Impuesto de Bienes Inmuebles (5/1990, de 29 de junio, sobre medidas en materia presupuestaria, financiera y tributaria; 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo; 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social; 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias; 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social; 53/1997, de 27 de noviembre, que modificó parcialmente la Ley de Haciendas Locales; y la 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social). De manera más puntual, el art. 7 de la Ley 6/1991, de 11 de marzo, por la que se modificó parcialmente el Impuesto sobre Actividades Económicas, añadió un nuevo párrafo en relación con el régimen transitorio establecido en la Disposición transitoria undécima L.H.L. Además, la aplicación temporal de esta Disposición transitoria fue objeto de sucesivas prórrogas para ambos impuestos, siendo la última, en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la introducida por la Ley 42/1994 con vigencia durante el año 1995; y, para el Impuesto sobre Actividades Económicas, la introdu-

cida por la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, con vigencia también durante el año 1995. Resulta, pues, evidente que ese régimen transitorio de dos años a partir de la aplicación del I.B.I. y del I.A.E. ha agotado completamente sus efectos en la actualidad, ya que la entrada en vigor del primero de dichos Impuestos se produjo el 1 de enero de 1990 (Disposición transitoria segunda L.H.L.) y la del segundo el 1 de enero de 1992 (Disposición transitoria tercera L.H.L., en la redacción dada por el art. 6 de la citada Ley 6/1991). De otro lado, también el art. 141 de la Ley 13/1996 modificó la Disposición adicional decimocuarta, añadiendo un último párrafo. Por su parte, el art. 66 de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, reformó, por lo que aquí interesa, algunos preceptos de la L.H.L. reguladores de las tasas y los precios públicos (en particular, los arts. 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 41, 44, 45, 46, 47, 58, 117, 122, 129 y Disposición adicional sexta), derogó el art. 43 y alteró el significado y alcance de otros (concretamente, de los arts. 22, 42 y 48) como consecuencia de la nueva definición de las tasas y precios públicos que recoge. Por último, la Ley 50/1998 ha afectado a un buen número de preceptos de la L.H.L. objeto de impugnación. Así, su art. 18.21 (2 y 3) modificó el art. 92 (2 y 3) L.H.L. relativo a la gestión del I.A.E., mientras que el art. 18.29 y 37 hizo lo propio, respectivamente, respecto del art. 105.2 L.H.L. relativo al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, y la Disposición adicional cuarta, atinente al catastro. También el art. 57.1 añadió un nuevo párrafo d) a los tres inicialmente contemplados en el art. 147.1 L.H.L., que reflejan los anexos que habrán de unirse al Presupuesto General de la Entidad Local. El art. 58.1 sustituyó, con vistas al quinquenio 1999-2003, el texto del Capítulo III del Título II y el Capítulo III del Título III de la L.H.L., reguladores de la participación de los Entes Locales en los tributos del Estado, afectando a los arts. 115, 116, 126, 127. El art. 59.1 operó también una reforma general en el Capítulo VII del Título Primero de la L.H.L., dedicado a las operaciones de crédito que pueden concertar las Corporaciones Locales, modificando los arts. 50.3, 53.2 y 54.3 L.H.L. Por último, la Disposición derogatoria quinta de la citada Ley 50/1998 derogó de forma expresa la Disposición adicional decimotercera L.H.L., si bien el tenor de esta última ha sido reproducido sustancialmente en el art. 115 B) L.H.L. en la nueva redacción introducida por aquella Ley, actualizada también para el quinquenio 1999-2003.

Pues bien, antes de iniciar el examen de las tachas de inconstitucionalidad opuestas en el presente proceso por los órganos recurrentes a las disposiciones de la L.H.L. resulta preciso pronunciarse acerca de los efectos que el cambio legislativo sobrevenido durante el curso de este procedimiento haya podido tener sobre su objeto.

En este sentido debe recordarse que, conforme a reiterada doctrina constitucional, no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales, la cual ha de venir determinada «en función de la incidencia real de la modificación o derogación, no de criterios abstractos» (STC 111/1983, fundamento jurídico 2.º; STC 199/1987, fundamento jurídico 3.º; STC 385/1993, fundamento jurídico 2.º; STC 196/1997, fundamento jurídico 2.º). A este respecto, este Tribunal ha cuidado de distinguir entre el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, «como manifestaciones procesales distintas, aun cuando con

un sustrato común, ya que ambas “tienen por objeto el enjuiciamiento de normas”, en un caso mediante su impugnación directa e indirecta en el otro» (STC 385/1993, fundamento jurídico 2.º). En las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable en el proceso *a quo* y de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (STC 111/1983, fundamento jurídico 2.º; STC 199/1987, fundamento jurídico 3.º; STC 168/1993, fundamento jurídico 7.º; STC 385/1993, fundamento jurídico 2.º). En el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, como señala la STC 196/1997, «la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado “habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley (pues), si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)” (STC 199/1987, fundamento jurídico 3.º). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, “pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad” (STC 160/1987, fundamento jurídico 6.º; 150/1990, fundamento jurídico 8.º; 385/1993, fundamento jurídico 2.º). Por idéntica razón, para excluir “toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar”, puede resultar útil —conveniente— su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada» (STC 196/1997, fundamento jurídico 2.º, y, en el mismo sentido, STC 199/1987, fundamento jurídico 3.º).

De otra parte, cuando de impugnaciones de naturaleza competencial se trata, es conveniente traer a colación aquí lo reseñado en la STC 40/1998 (fundamento jurídico 2.º), que recuerda nuestra jurisprudencia más reciente en el sentido de que «la mera derogación o modificación de un precepto legal no supone de manera automática la pérdida sobrevenida del objeto de un recurso de inconstitucionalidad en el que la impugnación se basa en motivos competenciales (SSTC 43/1996 y 96/1996 y 61/1997)». «En tales supuestos, en efecto, con el recurso —sigue diciendo dicha Sentencia— se persigue tanto la declaración de inconstitucionalidad de la norma como el pronunciamiento sobre la titularidad de la competencia controvertida y, al igual que ocurre en los conflictos positivos de competencia, es posible que la controversia competencial se mantenga viva después de la derogación o modificación de la norma objeto del proceso. Por otra parte, no es lo mismo que el precepto controvertido haya sido suprimido que el que haya sido modificado, pues en este último supuesto debe tenerse en cuenta si la nueva norma ha sido a su vez impugnada o no. No cabe, por ello, una respuesta genérica a esta cuestión, siendo necesario examinar caso por caso la incidencia de la reforma legal en el debate competencial, como así se hará al analizar cada una de las impugnaciones».

Hechas todas estas precisiones, podemos ocuparnos ya del análisis de los preceptos impugnados de la L.H.L. sin perjuicio de lo que, en su caso y en aplicación de la citada doctrina, debamos concretar en su momento respecto de la pervivencia del objeto de la impugnación en el caso de los preceptos de la L.H.L. reseñados.

## A) Título preliminar

4. El primer motivo de inconstitucionalidad que hemos de abordar en la presente Sentencia es el que inicia el recurso interpuesto por los Diputados. En efecto, éstos consideran que la L.H.L. ha efectuado una incorrecta selección del título competencial que habilita al Estado para aprobar dicha Ley, lo que conllevaría la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de ésta en su totalidad, máxime al conculcar además el principio de autonomía que la C.E. reconoce a municipios, provincias y Comunidades Autónomas. En concreto, la mencionada tacha de inconstitucionalidad se dirige contra el párrafo primero del art. 1 L.H.L., que integra en exclusiva el Título Preliminar de la misma dedicado a su «Ámbito de aplicación». De otra parte, y aunque impugnen de manera genérica el conjunto del citado artículo, únicamente el referido párrafo ha de entenderse también objeto de los recursos interpuestos por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, pues contra él se dirigen en exclusiva las respectivas argumentaciones en orden a fundamentar su inconstitucionalidad, coincidentes en destacar su ignorancia de las competencias autonómicas en materia de Haciendas locales. Conviene por tanto reproducir, antes de entrar en su análisis, el tenor del precepto en cuestión:

«Tienen la consideración de bases del Régimen Jurídico Financiero de la Administración Local, dictadas al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución, los preceptos contenidos en la presente Ley, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el art. 133 de la Constitución y a efectos de lo previsto en el art. 5, E), a), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el art. 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 de la Constitución».

a) Según los Diputados recurrentes, el reproducido art. 1.1 L.H.L. menciona hasta cuatro títulos competenciales, pero deja al margen justamente el que le hubiese permitido una regulación constitucional de la materia, el de «Hacienda general», contemplado en el art. 149.1.14 C.E., con el sentido y alcance conferido al mismo por nuestra STC 179/1985. Sin embargo, podemos anticipar ya que este motivo de inconstitucionalidad total de la Ley ha de ser desestimado. De entrada hay que comenzar recordando lo que afirmamos en la STC 133/1997 (fundamento jurídico 6.º) a propósito de la exigencia del principio de Ley formal en la determinación de las bases. Dijimos entonces que de dicho principio «no se deriva para el legislador la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus Leyes». Y añadíamos a continuación: «las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas; operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas». Dicho aserto, trasladable sin mayor dificultad a cualquier otro sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas distinto al presidido por el concepto de «bases», resulta de mayor aplicación si cabe a aquellos casos en los que nos encontramos no ante la falta de invocación formal por parte del legislador estatal (o autonómico) del título competencial en el que se apoya para aprobar una determinada Ley, sino, como ocurriría a juicio de los Diputados recurrentes en el presente caso, ante una hipotética selección errónea de dicho título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal.

Pero es que, de cualquier modo, el título competencial habilitante que los Diputados recurrentes consideran correcto a efectos de dictar la presente Ley reguladora de las Haciendas Locales —el de «Hacienda general» contemplado en el art. 149.1.14 C.E.— aparece expresamente mencionado en el art. 1.1 L.H.L. Por lo tanto, bajo la condición de marginal que se atribuye a dicho título competencial en el contexto del precepto, lo que en realidad se plantea por parte de aquéllos no es sino la cuestión que, con carácter preliminar, hemos de resolver en la presente Sentencia: cuáles son los títulos competenciales de que dispone constitucionalmente el Estado para aprobar una Ley como la que ahora nos ocupa y en qué grado o medida interviene cada uno ellos. Una vez delimitados los títulos competenciales susceptibles de ser válidamente ejercitados por el Estado y por las Comunidades Autónomas, procederá examinar la validez de las distintas disposiciones impugnadas de la Ley en función del respeto que las mismas muestren a ese reparto competencial previamente establecido o a los demás preceptos constitucionales traídos a colación en los recursos interpuestos contra ella.

b) Pasando, pues, a identificar los títulos competenciales aplicables al caso, el recurso de los Diputados afirma —como ya hemos indicado— que el título competencial ejercitable por el Estado debe ser el relativo a la «Hacienda general» del art. 149.1.14 C.E., sin impedir el ulterior desarrollo normativo de la materia por parte de las Comunidades Autónomas en virtud de lo indicado en la STC 179/1985. También con fundamento en la citada STC 179/1985, los representantes del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña consideran que en materia de «Haciendas locales» corresponde al Estado el establecimiento de las bases conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.18 C.E., así como la legislación en materia de «Hacienda general» contemplada en el art. 149.1.14 C.E., mientras que a Cataluña le quedarían atribuidas competencias exclusivas de carácter legislativo, reglamentario y ejecutivo, en virtud de lo dispuesto en los arts. 9.8 y 25.2 E.A.C., con los límites que resulten de ejercicio de la competencia estatal antes mencionada sobre las bases, así como la tutela financiera de los entes locales según lo previsto en el art. 48 E.A.C. Por su parte, el Abogado del Estado efectúa una interpretación del art. 1.1 L.H.L. que hace descansar la regulación del Estado sobre Haciendas locales en los dos títulos competenciales establecidos en los arts. 149.1.14 y 149.1.18 C.E. Así, como regla general, las disposiciones de la L.H.L. tendrán, a juicio de este último, la consideración de normas básicas dictadas al amparo del segundo de los preceptos citados. En cambio, los artículos de la Ley que regulan el «sistema tributario local» y las «participaciones en los tributos del Estado», aprobados al amparo de lo dispuesto en los arts. 133 y 142 C.E., habrían de enmarcarse en la competencia sobre «Hacienda general» mencionada en el art. 149.1.14 C.E., que se constituiría así en el fundamento competencial de esos otros dos preceptos constitucionales mencionados por el art. 1.1 L.H.L.

Ciertamente, la controversia que ahora nos ocupa guarda, como no podía ser de otra manera, algunos paralelismos con la resuelta en la STC 179/1985, citada en numerosas ocasiones por todas las partes, que se ocupó de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley 24/1983, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales. En efecto, de manera semejante a lo que ocurría en aquella ocasión y reflejábamos en el fundamento jurídico 1.º de aquella Sentencia, no niegan los recurrentes, y en particular el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la competencia del Estado para regu-

lar las Haciendas locales, ni menos aún la reclaman en su integridad para la Comunidad Autónoma. Por el contrario, lo que sostienen es que, al ejercerla, las Cortes Generales han ignorado competencias propias de la Generalidad que hubieran debido respetar; competencias basadas en títulos que no tienen por qué coincidir con aquellos que el Estado ha invocado al adoptar los preceptos impugnados. Nuestra decisión no podrá fundamentarse, por tanto, sólo en el análisis de los títulos competenciales que en este caso amparan la actuación estatal y establecen sus límites, pues, no siendo éstos intrínsecos, nacen de otras normas y más concretamente, según la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, de las contenidas en los arts. 9.8, 25.2 y 48.1 E.A.C., como ya hemos indicado. A partir de análogas premisas, y a propósito de la capacidad estatal para condicionar el otorgamiento de subvenciones a los Entes Locales destinadas a sanear su déficit, llegábamos entonces a la conclusión siguiente:

«El título competencial que más claramente ampara la decisión estatal en este caso es, sin duda, el contenido en el art. 149.1.14. Sea cual fuere el contenido que al concepto de Hacienda General se atribuya, no parece discutible, en efecto, que haya de incluirse dentro del mismo una medida que tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales y que precisamente se propone como finalidad de saneamiento de éstas para hacer posible que, en el futuro, un nuevo sistema de financiación de las entidades locales (cuyo establecimiento corresponde también a la competencia estatal), impida la generación de déficit que, en último término, como tantas veces ha ocurrido en el pasado, hayan de ser atendidos con los recursos de la Hacienda estatal.»

«Como antes hemos señalado, sin embargo, la precisión del título competencial que ampara la actuación estatal no ofrece base suficiente para resolver el litigio planteado en el que no se atacan los preceptos legales por entenderlos viciados de incompetencia, sino porque, al dictarlos, el Estado ha infringido las normas estatutarias que antes hemos citado y que atribuyen a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución (art. 9.8 E.A.C.), la competencia para «el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, del régimen jurídico y sistemas de responsabilidad de la Administración de la Generalidad y de los entes públicos dependientes de ésta...» (art. 10.1 E.A.C.) y, por último, la tutela financiera sobre los entes locales respetando la autonomía que a los mismos reconocen los arts. 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el art. 9.8 de este Estatuto (art. 48.1 E.A.C.).»

«... Es cierto, sin duda, que cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda General, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle ...».

Ese sistema de distribución competencial esbozado entonces, aplicable con muy importantes matices a supuestos como el analizado en dicha Sentencia precisamente por su carácter excepcional, ha de constituir el punto de partida a la hora de determinar con carácter general no sólo los títulos competenciales que han de arbitrar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre Haciendas locales,

sino también la relevancia concreta de cada uno de ellos, pues no todos poseen la misma naturaleza ni permiten por consiguiente la utilización de las mismas potestades normativas por parte de los órganos políticos implicados.

Así, a partir de lo dicho en la STC 179/1985, puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas ex art. 149.1.18 C.E., precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración Local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 L.H.L., esto es, el de la «Hacienda general» del art. 149.1.14 C.E. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E. (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7.º; 237/1992, fundamento jurídico 6.º; 331/1993, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º; y 171/1996, fundamento jurídico 5.º).

Desde esta perspectiva, el art. 1.1 L.H.L., a pesar de su farragoso tenor, es plenamente conforme a la C.E., pues hay que estar de acuerdo con el Abogado del Estado en que dicha disposición atribuye con carácter general «la consideración de bases del Régimen Jurídico Financiero de la Administración Local, dictadas al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución, [a] los preceptos contenidos en la Ley», con las salvedades que se realizan a continuación, «todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.14 de la Constitución». Así, las salvedades mencionadas, que afectan a los preceptos «que regulan el sistema tributario local», los cuales se entienden dictados, según el tenor de la norma, en virtud de lo dispuesto en el art. 133 C.E. y 5 E) a) de la Ley 7/1985, y «los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado», con base en el art. 142 C.E., en nada modifican el régimen de distribución competencial al que acabamos de hacer referencia, al no establecer títulos competenciales distintos de los dos anteriormente mencionados. En efecto, los arts. 133 y 142 C.E. no constituyen en sí mismos título competencial alguno a favor del Estado, sino que presuponen la competencia estatal sobre la materia en virtud de los títulos del art. 149.1 C.E. reseñados. Igualmente, ninguna relevancia posee tampoco la mención que el art. 1.1 L.H.L. hace del art. 5 E) a) de la Ley 7/1985, declarado inconstitucional por la STC 214/1989.

Esta declaración de conformidad con la C.E. del art. 1.1 L.H.L. ha de conllevar, como es lógico, el rechazo de la impugnación global de la Ley efectuada por los Diputados por vulneración del principio de autonomía constitucionalmente reconocido a municipios, provincias y Comunidades Autónomas, vulneración que aquéllos vinculaban a la incorrecta selección de los títulos com-

petenciales del Estado efectuada en dicho precepto. Dicho esto, claro está, con independencia del análisis que en su momento habremos de hacer en relación con otros preceptos de la L.H.L. objeto de impugnación individualizada por este mismo motivo en el recurso.

c) Determinados los títulos competenciales susceptibles de ser ejercitados por el Estado en la regulación de las Haciendas locales, hay que concretar a continuación los que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña en la materia y que son, a juicio del Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, los establecidos en los arts. 5, 9.8, 25.2. y 48 E.A.C. Considera el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, para justificar sus competencias sobre Haciendas locales, que la expresión «régimen local» contenida en el art. 9.8 E.A.C. es más amplia que la de «régimen jurídico» utilizada por el art. 149.1.18 C.E., apreciación ésta rebatida por el Abogado del Estado, para quien está fuera de duda que «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» a que hace referencia el tenor literal de dicho precepto comprenden las bases del régimen jurídico-financiero de la Administración Local. En realidad, esta disputa terminológica no deja de ser un tanto superflua, pues el sentido de la expresión «Régimen local» del art. 9.8 E.A.C. tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las «Haciendas locales». Así lo viene a confirmar la propia Exposición de Motivos de la Ley 39/1988, citada a este respecto tanto por los representantes del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña como por el Abogado del Estado, cuando dice textualmente que la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, «no culminó íntegramente la ordenación del sector local, por cuanto un aspecto fundamental de este último, cual es el relativo a la actividad financiera, sólo pudo ser regulado en algunos de sus aspectos generales». Estas consideraciones, que se habían reflejado ya en el fundamento jurídico 1.º de la STC 179/1985 anteriormente transcrito, hacen que no se considere correcta la taxativa afirmación del Abogado del Estado sobre la invocación no pertinente de los arts. 9.8 y 48.1 E.A.C. por parte del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

Así pues, y en virtud de lo dispuesto en el art. 9.8 E.A.C., en materia de Haciendas locales ostentaría en principio la Comunidad Autónoma competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los Entes Locales a que hace referencia el art. 48.1 E.A.C., y la función ejecutiva incluida la inspección conforme al art. 25.2 E.A.C.; todo ello, por supuesto, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre dicha materia. De modo más específico, la actuación estatal habrá de tener en cuenta también la competencia que el art. 5 E.A.C. reconoce a la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre estructura de su organización territorial, particularmente por lo que a la creación de sus propias demarcaciones territoriales se refiere.

5. Una vez concluida la labor de determinación de los títulos competenciales ejercitables por el Estado —arts. 149.1.14 y 149.1.18 C.E.- y Comunidad Autónoma de Cataluña —arts. 5, 9.8, 25.2 y 40 E.A.C.— sobre Haciendas locales, procedería analizar a continuación de manera pormenorizada los diferentes artículos de la Ley impugnados para dilucidar si los mismos son respetuosos con el reparto competencial que se deriva de aquellos preceptos constitucionales con arreglo a lo dicho hasta el momento. No obstante, con carácter previo, debemos efectuar algunas observaciones en relación con la competencia del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas mencionada en el citado art. 149.1.18 C.E.

En efecto, el recurso interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña destaca especialmente, con cita de la doctrina de este Tribunal al respecto (SSTC 80/1988, 13/1989), la indeterminación de que adolece la Ley impugnada por lo que se refiere a la identificación de los preceptos que han de ostentar la condición de «básicos» en orden al ejercicio por el Estado de la competencia que le atribuye el art. 149.1.18 C.E., indeterminación que llega a comportar incluso la vulneración del principio de seguridad jurídica establecido en el art. 9.3 C.E. Ciertamente, algunos meses antes de la aprobación de la L.H.L., concretamente en la STC 69/1988, estableció por primera vez este Tribunal lo que desde ese momento se ha venido conociendo como el concepto formal de bases, complementario del concepto material definido desde nuestras primeras Sentencias. Así, en el fundamento jurídico 6.º de dicha STC 69/1988, partiendo de la superación de la etapa inicial de implantación del sistema de distribución de competencias consustancial al Estado de las Autonomías configurado por la Constitución de 1978, afirmábamos lo siguiente: «En virtud de ello, manteniendo el concepto material de lo básico como núcleo sustancial de la doctrina de este Tribunal, procede exigir con mayor rigor la condición formal de que la “norma básica” venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad, debiendo también cumplirse esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el Gobierno de la Nación en ejercicio de su potestad de reglamento». Esta exigencia del elemento formal en las bases estatales, sin matices relevantes de ningún tipo, se ha seguido manteniendo invariablemente desde entonces hasta hoy (SSTC 80/1988, fundamento jurídico 5.º; 227/1988, fundamento jurídico 32; 13/1989, fundamento jurídico 3.º; 15/1989, fundamento jurídico 3.º; 141/1993, fundamento jurídico 3.º; 203/1993, fundamento jurídico 4.º; 385/1993, fundamento jurídico 6.º; 213/1994, fundamento jurídico 10; 96/1996, fundamento jurídico 32; 197/1996, fundamento jurídico 5.º; 133/1997, fundamento jurídico 6.º; 206/1997, fundamento jurídico 7.º; 66/1998, fundamento jurídico 2.º; y 118/1998, fundamento jurídico 16).

El cumplimiento de este requisito de identificación de las normas básicas por parte del legislador estatal no plantea mayores problemas cuando éste indica de manera clara y precisa en la propia Ley qué disposiciones de la misma poseen este carácter. No ocurre así en el caso de la L.H.L., cuyo art. 1.1, como hemos visto ya, se limita a efectuar una declaración general del carácter básico de todos los preceptos de la misma a excepción de los que regulan el «sistema tributario local» y los que desarrollan las «participaciones en los tributos del Estado», sin perjuicio de la competencia establecida en el art. 149.1.14 C.E.

Se produce así en la Ley, como apunta el Abogado del Estado, una suerte de delimitación residual de lo básico carente de la claridad que posee cualquier identificación expresa de las normas básicas, pero sin que tal circunstancia se convierta en un obstáculo insalvable para la determinación de aquéllas. Máxime cuando, como ocurre en este caso, las normas no básicas de la L.H.L. atinentes al sistema tributario local y a las participaciones en los tributos del Estado son, por su propia naturaleza, relativamente fáciles de reconocer, permitiendo a su vez la identificación de las que sí ostentan dicho carácter. En efecto, siguiendo este proceso lógico el Abogado del Estado considera por exclusión que la parte básica de la Ley estaría integrada por los siguientes artículos: en cuanto a los Títulos I, II, III, IV y V, la enumeración general de los recursos de las Haciendas loca-

les, el régimen jurídico de aquellos recursos que no sean tributos locales o participaciones en tributos del Estado y las reglas generales sobre los regímenes especiales del Título V; el régimen del presupuesto y gasto público locales (Título VI); y, por último, en la medida en que guardan relación con las anteriores, las Disposiciones adicionales 15 a 18, y las transitorias sexta a décima. Concluye el Abogado del Estado reseñando, no obstante, que nada impide que, junto al art. 149.1.18 C.E., fundamento de la normativa básica estatal en materia de Haciendas locales, pueda concurrir el título competencial establecido en el art. 149.1.14 C.E., tal y como señaló la STC 179/1985 (fundamento jurídico 3.º).

Ahora bien, de la misma manera que una eventual concurrencia de ambos títulos competenciales no puede ser descartada de antemano, con las consecuencias que ya hemos indicado, debe igualmente tenerse en cuenta que esa localización de la normativa básica en la L.H.L. efectuada por el Abogado del Estado, útil en cuanto supone una primera aproximación en la labor de identificación de la misma, en modo alguno nos condiciona a la hora de entender satisfechas las exigencias formales y materiales inherentes al concepto de bases. Como ya hemos dicho, «en su labor de revisión en esta materia, debe este Tribunal examinar ante todo si se cumple la exigencia formal de las bases y, en el caso de que la respuesta a este interrogante sea afirmativa, si materialmente lo son, debiendo subrayarse en punto a la primera indagación que una norma podrá considerarse como base en una determinada materia cuando exista una expresa designación de su carácter o cuando se produzca la natural inferencia del mismo, por lo cual habrá de examinarse la estructura de la norma, su contexto y los demás datos que permitan descubrir, con naturalidad, la decisión del legislador al respecto» (SSTC 15/1989, fundamento jurídico 3.º; y 96/1996, fundamento jurídico 32).

### B) Título Primero

6. Entienden los Diputados recurrentes que el art. 2.1 h) L.H.L., al establecer que la Hacienda de las Entidades locales estará constituida, entre otros recursos, por las «demás prestaciones de Derecho público», contradice los principios de legalidad (art. 31.3 C.E.) y seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), no sólo porque la terminología utilizada —señaladamente el vocablo «prestaciones», al que se califica de «multívoco» y «equivoco»— no es «correcta», sino, sobre todo, porque éste permite que cada Corporación, cuando lo estime conveniente, establezca «prestaciones de derecho público no tipificadas previamente por la Ley».

Las denunciadas vulneraciones no pueden ser acogidas. Por lo que al principio de seguridad jurídica se refiere, ya hemos dicho en reiteradas ocasiones que la mera existencia de incorrecciones técnicas o formales no sería motivo suficiente para declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones que incurran en la misma, sino que constituyen materia ajena a la jurisdicción constitucional, pues no es misión de este Tribunal depurar el lenguaje legislativo (SSTC 58/1982, 37/1987, 99/1987, entre otras). De todos modos, amén de que basta la mera lectura de la norma impugnada para comprobar que ésta se formula con apreciable claridad, parece excesivo calificar como «equivoco» un vocablo («prestaciones») que emplea la propia Constitución en su art. 31.3.

También debe descartarse que el precepto impugnado viole la reserva de ley constitucionalmente establecida. Antes que nada debe aclararse que, aunque los recurrentes identifican esas «prestaciones de Derecho público» a que alude el art. 2.1 h) L.H.L. con las «pres-

taciones patrimoniales de carácter público» cuyo establecimiento, conforme al art. 31.3 C.E., debe hacerse, en todo caso, «con arreglo a la Ley», como tuvimos ocasión de apuntar en la STC 185/1995, se trata de categorías jurídicas que no admiten semejante equiparación. En efecto, como dijimos en aquella ocasión, «el sometimiento de la relación obligacional a un régimen de Derecho público no es suficiente por sí sólo para considerar que la prestación patrimonial así regulada sea una prestación de carácter público en el sentido del art. 31.3 C.E.» [fundamento jurídico 3.º a), *in fine*].

De todos modos, en fin, basta la mera lectura del precepto cuestionado para constatar que, frente a lo que denuncian los recurrentes, éste no autoriza a las Corporaciones Locales a aprobar «prestaciones de Derecho público» no previstas en la Ley, sino que, como advierte el Abogado del Estado, se limita a señalar —a modo de cláusula de cierre de la enumeración que contiene— que tales prestaciones (entre las que, por ejemplo, hay que incluir la prestación personal y de transporte regulada en los arts. 118 a 120 y 137.2 de la misma L.H.L.) constituirán uno de los recursos de la Hacienda de las Entidades locales.

7. Consideran asimismo los Diputados recurrentes que el art. 8.2 c) L.H.L., en virtud del cual, las Administraciones tributarias del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales, «en la forma que reglamentariamente se establezca», se comunicarán inmediatamente los hechos con trascendencia tributaria que se pongan de manifiesto en el ejercicio de las actuaciones inspectoras, vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad, dado que esta es una materia que no puede quedar «relegada a una mera norma reglamentaria» sino que, por el contrario, conforme al viejo principio *no taxation without representation*, según cita dicha parte recurrente, debe venir regulada por ley; aún más, dado que todo hace pensar que el soporte de esa colaboración será mayoritariamente informático, esa Ley, por el juego conjunto de los arts. 18.4 y 81 de la C.E., debería ser orgánica. Por las mismas razones, al amparo del art. 39 LOTC, se solicita también la declaración de inconstitucionalidad «por conexión» del art. 8.2 a) L.H.L., a tenor del cual las citadas Administraciones tributarias «se facilitarán toda la información que mutuamente se soliciten y, en su caso, se establecerá, a tal efecto, la intercomunicación técnica precisa a través de los respectivos Centros de Informática».

Antes que nada debe apuntarse que el cuestionado art. 8.2 c) L.H.L. ha sido modificado por el art. 18.4 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Dicha Ley, no obstante, se ha limitado a añadir que el deber de comunicación entre las Administraciones Tributarias de los distintos órdenes territoriales existe respecto de los hechos con trascendencia para los tributos «y demás recursos de derecho público» de cualquiera de ellas, alteración ésta de la L.H.L. que, no suponiendo la derogación o modificación sustancial del precepto impugnado en el recurso de los Diputados, no hace desaparecer el objeto del proceso constitucional en este punto (SSTC 160/1987, 150/1990 y 385/1993, entre otras).

Aclarado lo anterior, la queja de los recurrentes debe ser rechazada. En primer lugar, conviene precisar que la vieja fórmula anglosajona a la que se alude en el recurso, identificable con el principio de «autoimposición de la comunidad sobre sí misma» a la que hemos aludido en otros pronunciamientos (STC 185/1995, fundamento jurídico 3.º), se refiere claramente a la reserva de ley en el establecimiento de los tributos, que nuestra Constitución regula en los arts. 31.3 y 133. El precepto cuestionado, sin embargo, no regula la creación de un tributo o de sus elementos esenciales, sino que se limita a exigir que las Administraciones tributarias de los distintos nive-

les territoriales (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) se comuniquen la información con trascendencia tributaria obtenida en el curso de las actuaciones de comprobación e investigación desarrolladas por sus respectivos servicios de inspección tributaria.

Dado que el soporte de la comunicación en estos casos será informático [lo cierto es que, como se ha dicho, el art. 8.2 a) L.H.L. reclama el establecimiento de la intercomunicación técnica precisa para el trasvase de información «a través de los respectivos Centros de Informática»], los recurrentes entienden que resulta aplicable el art. 18.4 CE, en virtud del cual, la ley «limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos».

Ciertamente, como ya hemos expresado en varias ocasiones, la información cuya transmisión se prevé en el precepto cuestionado —esto es, aquélla que tiene trascendencia tributaria— puede incidir en la intimidad de los ciudadanos (SSTC 110/1984, 45/1989, 142/1993; ATC 462/1996). Concretamente, hemos dicho que «no hay dudas de que, en principio, los datos relativos a la situación económica de una persona, ... entran dentro de la intimidad constitucionalmente protegida» (ATC 462/1996, fundamento jurídico 3.º). Tal circunstancia, sin embargo, no permite afirmar que la remisión que el art. 8.2 c) L.H.L. hace al reglamento para la determinación del modo en que habrán de transmitirse los datos con trascendencia tributaria en poder de las Administraciones vulnera el citado art. 18.4 CE.

Dicho precepto, en efecto, como «respuesta a una nueva forma de amenaza concreta a la dignidad y a los derechos de la persona» (SSTC 254/1993, fundamento jurídico 6.º; 11/1998, fundamento jurídico 4.º; 60/1998, fundamento jurídico único; 124/1998, fundamento jurídico 2.º; 126/1998, fundamento jurídico 2.º), se limita a exigir la aprobación de una Ley que limite el uso de la informática. Y este es un mandato constitucional que, como decíamos en la STC 94/1998 (fundamento jurídico 4.º) se ha cumplido con la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (y en fecha próxima con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal, todavía no vigente, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 14 de diciembre), norma que, en lo que aquí interesa, regula específicamente la cesión de datos entre Administraciones Públicas en los arts. 11.2 e) y 19.

Por otro lado, aunque lleguemos a la conclusión de que los hechos con trascendencia tributaria que se pongan de manifiesto en el curso de las actuaciones inspectoras inciden en aspectos de la intimidad tutelada en el art. 18.1 C.E., de aquí no cabe derivar tampoco que el art. 8.2 c) L.H.L. transgreda el art. 81.1 C.E. Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, este precepto reclama ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales, esto es, como decíamos, entre otras muchas, en la STC 140/1986, para «la determinación de su alcance y límites en relación con otros derechos y con su ejercicio por las demás personas» (fundamento jurídico 5.º). Y es evidente que el art. 8.2 c) L.H.L. no pretende el desarrollo de los derechos a la intimidad o al honor tutelados en el art. 18 C.E., sino que, como destaca el Abogado del Estado, se limita a establecer un deber de colaboración dimanante tanto del general deber de auxilio recíproco entre órganos estatales, autonómicos y locales, como del específico deber que establece el art. 8.1 L.H.L., no impugnado; un deber que, como hemos señalado reiteradas veces, «no es menester justificar en preceptos concretos» y que «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización

territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982, fundamento jurídico 14). Un deber de comunicación en relación con una información cuya captación y archivo es, tal y como hemos venido exigiendo, «necesaria para el ejercicio de las potestades que les atribuye la Ley» y «adecuada para las legítimas finalidades previstas por ella» (STC 254/1993, fundamento jurídico 7.º); cuyo conocimiento por las diversas Administraciones tributarias, en fin, es imprescindible para el adecuado cumplimiento del mandato constitucional recogido en el art. 31.1 CE (SSTC 110/1984 y 76/1990; AATC 642/1986 y 129/1990).

Por las razones expuestas, debe rechazarse la pretendida inconstitucionalidad de los arts. 8.2 c) y 8.2 a), ambos de la L.H.L.

8. Impugna el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña los arts. 17.2 y 4 (aunque en el suplico del recurso conste erróneamente «17.2.4»), 19.1, 70.4 (art. 70.3 en su última redacción por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), 150.1 y 3, 160.4 y la Disposición adicional primera, párrafo primero, por cuanto que tales preceptos prevén la publicación de los anuncios y acuerdos de las Corporaciones Locales sobre ordenanzas fiscales, ponencias de valores catastrales, aprobación de sus presupuestos y transferencias de crédito, sin hacer referencia alguna a los medios oficiales de publicación de las Comunidades Autónomas, salvo en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Estima, además, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que tampoco puede entenderse implícitamente establecida esta posibilidad en favor de aquéllas, puesto que, cuando la misma se les reconoce, se hace expresamente (art. 7.2 L.H.L.) y concluye afirmando que «la norma básica únicamente debería referirse a las publicaciones en periódicos oficiales». Por su parte, el Abogado del Estado considera que todos estos preceptos han sido dictados en el ejercicio legítimo de la competencia estatal, bien en su vertiente de competencia exclusiva sobre el sistema tributario local, como ocurre con la publicación de las ordenanzas fiscales y de las ponencias de valores catastrales, bien en su vertiente de competencia básica, como ocurre con los presupuestos. En cualquier caso, afirma el Abogado del Estado, nada impide que las Comunidades Autónomas pluriprovinciales acuerden que la publicación se efectúe también en sus respectivos «Boletines Oficiales», si así lo solicitan las entidades locales y lo permiten las normas que regulen los «Diarios Oficiales» autonómicos.

Pues bien, a este respecto cabe afirmar que la previsión contenida en los preceptos recurridos ha de considerarse una decisión básica incardinable en la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.18 C.E. En efecto, la publicación de los actos jurídicos emanados de las Corporaciones Locales, en cuanto presupuesto de eficacia de los mismos, aparece estrechamente vinculada al principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 C.E. y exige, en consecuencia, un tratamiento común y uniforme en todo el territorio del Estado que sólo puede garantizar el legislador estatal. Además, la publicación de anuncios y acuerdos de las Entidades Locales en el «Boletín Oficial» de la Provincia resulta plenamente acorde con la dimensión constitucional que a ésta atribuye el art. 141 C.E. en su doble condición de agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, entre las que hay que incluir las de las propias Corporaciones Locales en que se organiza territorialmente este último (art. 137 C.E.). Ciertamente, ello no impide que las Comunidades Autónomas puedan proceder igualmente a la publicación de tales anuncios y acuerdos, posibilidad ésta que no ha de considerarse excluida por el mero

hecho de que algún precepto de la L.H.L. haga referencia expresa a otros supuestos de doble publicación provincial y autonómica. Ahora bien, por lo que a los preceptos ahora impugnados respecta, sólo la publicación en el «Boletín Oficial» de la Provincia ha de entenderse dotada de eficacia jurídica, por haberlo dispuesto así el legislador del Estado en el ámbito de la competencia antes mencionada.

9. Sentado lo anterior, siguiendo el orden de la L.H.L., debemos comenzar resolviendo las dudas de constitucionalidad que se plantean, exclusivamente en el recurso de los Diputados, en relación con los preceptos reguladores de las tasas. Consideran, en primer lugar, los Diputados recurrentes que los arts. 20 a 27, ambos inclusive, de la L.H.L. contradicen los arts. 9.3 y 133 C.E. porque, no estando especificados en dicha Ley los servicios y actividades por los que los Entes locales pueden exigir tasas, se relega a las Ordenanzas municipales el establecimiento de las mismas. Por lo que respecta al art. 22 L.H.L. en particular, los recurrentes entienden además que autoriza una «superposición de tasas y contribuciones especiales» que, por el juego de los arts. 24.1 y 31.1 L.H.L., puede producir «un enriquecimiento torticero por parte de la Administración local» que conculcaría los arts. 9.3 y 31.1 C.E. Además de los citados, se impugnan también en el recurso de los Diputados, por conexión o consecuencia, los preceptos contenidos en los Títulos III, IV y V de la L.H.L. que se remiten a la regulación de la materia cuestionada. Sentado lo anterior, sin embargo, debemos recordar que, por las razones expuestas en el fundamento jurídico 2.º, nuestro análisis debe contraerse exclusivamente a la constitucionalidad de los arts. 20 y 22 de la L.H.L.

Los Diputados recurrentes entienden que la L.H.L. «deslegaliza» las tasas porque las concibe como un tributo que puede exigirse por cualquier servicio público o actividad administrativa distintas a las citadas en el art. 21 L.H.L., lo que vulneraría los arts. 9.3 y 133.1 C.E. Más concretamente se denuncia que, al «no estar tipificadas en la ley las actividades administrativas ni enumerados los servicios públicos que puedan dar lugar a la aparición de una tasa», «serán las simples Ordenanzas Municipales —y no una Ley, como exige ese artículo 133 de la Constitución— las que se encarguen de establecer las tasas». Antes de resolver sobre el fondo, conviene aclarar que el recurso no ha perdido objeto en este concreto punto pese a que, como señalamos en el fundamento jurídico 3.º, la Ley 25/1998 ha modificado el art. 20 L.H.L. en el sentido de añadir dos apartados en los que se enumeran las utilidades privativas o aprovechamientos especiales del dominio público local (apartado 3) y los servicios o actividades administrativas de competencia local (apartado 4) por los que las Entidades Locales podrán establecer tasas, dado que la dicción de los citados apartados permite entender que dicha enumeración es meramente ejemplificativa.

Para resolver esta queja es preciso recordar antes que nada algunos aspectos de la reserva de ley que establece el citado art. 133 C.E. para el estricto ámbito de los tributos y el art. 31.3 C.E. para las «prestaciones patrimoniales de carácter público» que, tal y como dijimos en las SSTC 185/1995 (fundamento jurídico 3.º) y 182/1997 (fundamento jurídico 15.º), constituyen una categoría jurídica más amplia en la que se integran los tributos. Recordábamos con carácter general en el fundamento jurídico 5.º de la STC 185/1995 que este Tribunal ha afirmado ya que dicha reserva de ley «exige que “la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo” debe llevarse a cabo mediante ley (SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987 y 185/1995). También hemos advertido que se trata de una reserva relativa

en la que, aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que “sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley” y siempre que la colaboración se produzca “en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad” (entre otras, SSTC 37/1981, 6/1983, 79/1985, 60/1986, 19/1987, 99/1987)».

Interesa especialmente resaltar que, como también recordábamos en el mismo fundamento jurídico de la STC 185/1995, el alcance de la colaboración del reglamento «estará en función de la diversa naturaleza de las figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas». Lo cierto es que ya en la STC 19/1987 habíamos puesto de manifiesto «el diferente alcance de la reserva legal, según se está ante la creación y ordenación de impuestos o de otras figuras tributarias» (fundamento jurídico 4.º); y que, mucho antes, en la STC 37/1981 (fundamento jurídico 4.º), habíamos aludido a la especial flexibilidad de la reserva de ley tributaria cuando se trata de las tasas. En la STC 185/1995 insistimos sobre este particular al precisar que esta colaboración puede ser especialmente intensa en el supuesto de las contraprestaciones que, como las tasas, son fruto de la prestación de un servicio o actividad administrativa. Así es, si la finalidad última de la referida reserva de ley es, según hemos destacado (SSTC 19/1987 y 185/1995), garantizar la «autoimposición de la comunidad sobre sí misma» y, en última instancia, «proteger la libertad patrimonial y personal del ciudadano», es evidente que cuanto menor sea la intensidad de la afectación sobre dicho patrimonio o mayor sea la capacidad de libre decisión que se otorgue al particular menos precisa será la intervención de los representantes de los ciudadanos, esto es, más participación en la determinación de la prestación de carácter público cabe relegar a normas secundarias. Desde estas premisas, resulta admisible una mayor intervención de la potestad de ordenanza en aquellos ingresos, como las tasas que aquí se recurren, en los que se evidencia, de modo directo e inmediato, un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras impositivas.

Establecido lo anterior, hay que aclarar, no obstante, que la mayor flexibilidad de la reserva de ley tributaria respecto de las tasas —y, en general, respecto de todas las prestaciones patrimoniales de carácter público a que se refiere el art. 31.1 C.E.— no opera de la misma manera en relación con cada uno de los elementos esenciales del tributo. Así lo dijimos en la STC 221/1992 al expresar que «la reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo. El grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible». «Pero la concreción requerida a la ley es menor cuando se trata de regular otros elementos», como el tipo de gravamen y la base imponible (fundamento jurídico 7.º). Y, en la misma línea, hemos dicho en la tantas veces citada STC 185/1995 que en el caso de las prestaciones patrimoniales de carácter público que se satisfacen por la prestación de un servicio o actividad administrativa, la colaboración del reglamento «puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías —estrechamente relacionadas con los costes concretos de los diversos servicios y actividades— y de otros elementos de la prestación dependientes de las específicas circunstancias de los distintos tipos de servicios y actividades. En cambio, esta especial intensidad no puede predicarse de la creación *ex novo* de dichas prestaciones ya que en este ámbito la posibilidad de intervención reglamentaria resulta sumamente reducida, puesto que sólo el legislador posee la facultad de determinar libremente cuáles son

los hechos imponible y qué figuras jurídico-tributarias prefiere aplicar en cada caso» (fundamento jurídico 5.º).

Concretamente, en relación con la figura de los precios públicos constitutivos de prestaciones patrimoniales de carácter público creada por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (L.T.P.P.), señalábamos en dicha Sentencia que «para considerar cumplido el principio de legalidad tributaria no basta con que una ley prevea la figura abstracta de los precios públicos y defina, también en abstracto, sus elementos esenciales, puesto que, como hemos reiterado, este principio exige que sea también la ley la que contenga la creación concreta o establecimiento de los diversos precios públicos que, en aplicación de esa figura abstracta, los entes públicos competentes estimen convenientes. Entre la previsión abstracta de la categoría de los precios públicos y el establecimiento y aplicación a los casos concretos de los diversos tipos de precios debe existir una *interpositio legislatoris*, creando los tipos concretos de precios públicos» [fundamento jurídico 6.º a)]. Y concluimos: «salvo en lo que se refiere a los precios públicos que puedan establecerse por la prestación de los servicios públicos de justicia, educación, sanidad, protección civil y asistencia social, la Ley permite la creación de esos recursos de Derecho público sin necesidad de intervención del legislador», conclusión que «lleva derechamente a declarar inconstitucionales los incisos del art. 24 L.T.P.P. ... que al referirse a verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público deberían haber respetado el principio de reserva de ley» [fundamento jurídico 6.º b)].

10. Pues bien, el enjuiciamiento de la constitucionalidad del art. 20 L.H.L. debe partir necesariamente de la constatación de que éste, del mismo modo que hacía el art. 6 L.T.P.P., se limita a hacer una definición sintética de las tasas de manera que, como advierten los recurrentes, serán los diversos Ayuntamientos quienes, mediante la aprobación de las correspondientes Ordenanzas fiscales (arts. 15 a 19 L.H.L.), llevarán a efecto la imposición y ordenación concreta de cada una de ellas por aquellos servicios o actividades de competencia municipal que cumplan los requisitos previstos en los arts. 20 y 21 L.H.L.

Hecha esta constatación, sin embargo, no es posible trasladar a este lugar sin las precisas matizaciones la doctrina que sobre la reserva de ley reflejamos en el fundamento jurídico 6.º de la STC 185/1995, sino que ésta debe circunscribirse al concreto y específico ámbito para el que se dictó. Hay que recordar, en efecto, que en la STC 185/1995 enjuiciamos la sintonía con la reserva de ley tributaria de prestaciones patrimoniales de carácter público de ámbito estatal cuya creación se atribuía al Gobierno o al Ministro del ramo (art. 3.4 L.T.P.P.). Aquí, sin embargo, debemos decidir sobre la constitucionalidad desde la perspectiva de los arts. 31.3 y 133 C.E. de uno de los tributos propios que integran la Hacienda de las Entidades locales [art. 2.1 b) L.H.L.], en concreto tasas municipales, que, como tal, conforme a los arts. 15 a 19 L.H.L., se imponen y ordenan mediante Ordenanzas fiscales aprobadas por el máximo órgano municipal, el Pleno de la Corporación [art. 22.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (L.B.R.L.)]. Y la descrita es una peculiaridad de la que, como hemos señalado en anteriores ocasiones, derivan necesariamente consecuencias respecto de la reserva de ley tributaria.

a) Debe tenerse presente, en primer lugar, que, como acabamos de señalar, la imposición y ordenación de las tasas municipales corresponde al Pleno de la Corporación, órgano que, en tanto que integrado por todos los Concejales (art. 22.1 L.B.R.L.) elegidos, en los términos que establece la legislación electoral general, «me-

dante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto» (art. 19.2 L.B.R.L.), respeta escrupulosamente las exigencias de autoimposición o de autodisposición de la comunidad sobre sí misma que, como hemos venido señalando, se adivinan en el sustrato último de la reserva de ley. Así lo pusimos expresamente de manifiesto tempranamente en la STC 19/1987 al advertir que los «Ayuntamientos como Corporaciones representativas que son (artículo 140 de la Constitución), pueden, ciertamente, hacer realidad, mediante sus Acuerdos, la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, que es uno de los principios que late en la formación histórica —y en el reconocimiento actual, en nuestro ordenamiento— de la regla según la cual deben ser los representantes quienes establezcan los elementos esenciales para la determinación de la obligación tributaria» (fundamento jurídico 4.º).

b) En segundo lugar, como señalamos en la misma STC 19/1987, no cabe ignorar que, cuando se trata de ordenar por Ley los tributos locales la reserva de Ley «ve confirmada su parcialidad, esto es, la restricción de su ámbito» (fundamento jurídico 4.º). En efecto, el sentido que hay que reconocer en la reserva introducida por el art. 31.3 C.E. no puede entenderse «desligado de las condiciones propias al sistema de autonomías territoriales que la Constitución consagra (art. 137) y específicamente —en el presente proceso— de la garantía constitucional de la autonomía de los municipios (art. 140). En lo que al orden tributario importa, aquella reserva de Ley resulta reiterada y especificada en los núms. 1 y 2 del art. 133 C.E., precepto en el que —regulándose la relación entre ordenamientos en este ámbito— se enuncia tanto la potestad originaria del Estado para, mediante Ley, establecer los tributos como la posibilidad de que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales establezcan y exijan tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Procura así la Constitución integrar las exigencias diversas en este campo, de la reserva de Ley estatal y de la autonomía territorial, autonomía que, en lo que a las Corporaciones Locales se refiere, posee también una proyección en el terreno tributario, pues éstas habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia, según previenen los arts. 140 y 133.2 de la misma Norma fundamental; ello sin perjuicio de que esta autonomía tributaria no sea plena (los tributos propios son sólo una de las varias fuentes de ingresos de las haciendas locales) y de que no aparezca la misma, desde luego, carente de límites, por el mismo carácter derivado del poder tributario de las Corporaciones Locales y porque también respecto de ellas, como no podía ser de otro modo, la autonomía hace referencia a un poder necesariamente limitado (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero)» (fundamento jurídico 4.º; doctrina reiterada en la STC 221/1992, fundamento jurídico 8.º).

c) De lo expuesto cabe concluir que, en virtud de la autonomía de los Entes locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del Pleno de la Corporación municipal, es preciso que la Ley estatal atribuya a los Acuerdos dictados por éste (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del Municipio, entre los cuales se encuentran las tasas. Es evidente, sin embargo, que este ámbito de libre decisión a los Entes locales —desde luego, mayor que el que pudiera relegarse a la normativa reglamentaria estatal—, no está exento de límites.

En primer lugar, porque, como dijimos en la STC 19/1987, aunque los Acuerdos aprobados por el Pleno de la Corporación municipal cumplen la exigencias de autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios que latan en la reserva de ley tributaria, «es

claro que la reserva legal en esta materia existe también al servicio de otros principios —la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes— que, garantizados por la Constitución del modo que dice su artículo 133.2, no permiten, manifiestamente, presentar al Acuerdo municipal como sustitutivo de la Ley para la adopción de unas decisiones que sólo a ella, porque así lo quiere la Constitución, corresponde expresar» (fundamento jurídico 4.º, *in fine*).

En segundo lugar, porque, como expresamos en la misma STC 19/1987, corresponde al legislador, en virtud de los apartados 1 y 2 del art. 133 C.E. integrar «las exigencias derivadas de la reserva de ley en el orden tributario y de la autonomía de las Corporaciones Locales —de los municipios, en el presente proceso— para intervenir, de acuerdo con la Constitución misma y con las Leyes, en el establecimiento o en la exigencia de sus tributos propios» (fundamento jurídico 4.º). Y aunque también hemos puntualizado que no es tarea de este Tribunal definir «positivamente cuáles sean los posibles modos de ajuste legislativo entre la autonomía municipal y la determinación por ley de los elementos esenciales de cada tributo» (fundamento jurídico 5.º), sí hemos aclarado que respecto de los tributos propios de los municipios la reserva de ley ni «deberá extenderse hasta un punto tal en que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial», ni «tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así le reserva la Constitución (art. 133, 1 y 2)». Las leyes reclamadas por la Constitución en su art. 133.2 no son, por lo que a las Corporaciones Locales se refiere, meramente habilitadoras para el ejercicio de una potestad tributaria que originariamente sólo corresponde al Estado; son también Leyes ordenadoras —siquiera de modo parcial, en mérito de la autonomía de los municipios— de los tributos así calificados de “locales”, porque la Constitución encomienda aquí al legislador no sólo el reconocer un ámbito de autonomía al ente territorial, sino también garantizar la reserva legal que ella misma establece (art. 31.3)» (fundamento jurídico 4.º). En fin, lo que el legislador no puede hacer es renunciar «al establecimiento de toda limitación en el ejercicio de la potestad tributaria de las Corporaciones Locales», abandonando «la función que en este campo corresponde sólo a la Ley de conformidad con unas determinaciones constitucionales que no son, obviamente, disponibles para el legislador. La renuncia plena por la Ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local no se acomoda, en definitiva, con lo dispuesto en el art. 133.2 de la Constitución ni con la general reserva de Ley establecida en este ámbito por el art. 31.3 de la Norma fundamental», pues esta reserva «está también al servicio de la procuración del “sistema” tributario al que se refiere el apartado primero del precepto constitucional citado y de la igualdad de los ciudadanos dentro de él y no se compadece, por ello, con habilitaciones indeterminadas para la configuración de los elementos esenciales de los tributos» (fundamento jurídico 5.º).

d) Las consideraciones anteriores permiten entrar ya a examinar la conformidad o disconformidad de lo previsto en el art. 20 L.H.L. con las normas constitucionales reguladoras de la reserva de ley tributaria.

Como hemos dicho, los Diputados recurrentes denuncian la vulneración de la reserva de ley tributaria porque la L.H.L. no tipifica los servicios o actividades por las que los Entes locales pueden exigir las tasas, o lo que es igual, no delimita el hecho imponible del tributo, permitiendo, de este modo, que cada Municipio decida libremente por qué concreto servicio o actividad, con la sola

excepción de los excluidos expresamente en el art. 21 L.H.L., pueden exigir tasas. Estaríamos pues, a su juicio, en el ámbito de las tasas locales, ante esa abdicación de toda regulación directa, ese apoderamiento sin pre-determinación alguna, esa, en fin, mera habilitación a las Corporaciones Locales que prohíben los arts. 31.3 y 133 C.E.

El análisis del precepto cuestionado, sin embargo, no avala en absoluto las conclusiones alcanzadas por los recurrentes. De la mera lectura del mismo, en efecto, se desprende claramente que la L.H.L. delimita el hecho imponible de las tasas en términos suficientemente precisos como para circunscribir la decisión de los Municipios en la medida que exige la reserva de ley estatal constitucionalmente impuesta. En primer lugar, el apartado 1 del art. 20 L.H.L. especifica los requisitos que han de cumplir en todo caso los servicios públicos y actividades administrativas cuya prestación o realización constituyen el hecho imponible de la tasa; en particular deben ser de solicitud o recepción obligatoria y no susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado. Ese mismo apartado, en segundo lugar, reclama asimismo que dichos servicios o actividades sean «de competencia local», atribuciones que, al estar precisadas en normas con rango de Ley —concretamente en los arts. 25 a 28, 36 a 38 y 84 a 87 L.B.R.L., así como en las respectivas leyes autonómicas de régimen local—, circunscriben aun más el hecho imponible del tributo. En tercer lugar, el mismo art. 20.1 L.H.L. puntualiza que sólo puede exigirse la tasa por un servicio o actividad «que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo», lo que sucede, según aclara el apartado 2 del precepto, «cuando haya sido motivado directa o indirectamente por el mismo en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las Entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras». En último lugar, en fin, el art. 21 L.H.L. hace una acotación negativa del hecho imponible del tributo al enumerar los servicios públicos por los que las Entidades locales en ningún caso podrán exigir tasas.

No es posible, en definitiva, detectar una renuncia plena del legislador a todo encuadramiento normativo de las tasas, un pleno desapoderamiento de éste en favor de los entes locales para la determinación de un elemento esencial del tributo (el hecho imponible), sino que, por el contrario, la L.H.L., respetando la autonomía local, garantiza al mismo tiempo la uniformidad esencial de trato que reclama el principio de reserva de ley al establecer en su art. 20 una definición abstracta, aunque suficientemente perfilada, cerrada, de las tasas. La solicitud de los recurrentes, pues, no puede ser acogida.

11. Entienden los Diputados recurrentes que el art. 22 L.H.L., en virtud del cual las «tasas por la prestación de servicios no excluyen la exacción de contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los mismos», autoriza una «superposición de tasas y contribuciones especiales» contraria a los arts. 9.3 y 31.1 C.E., ya que, por el juego de los arts. 24.1 y 31.1 L.H.L., permite un «enriquecimiento torticero por parte de la Administración local» al hacer posible exigir a un ciudadano un ciento noventa por cien del coste del servicio o actividad que motiva la exacción.

La referencia a un «enriquecimiento torticero» de las Administraciones locales no explica suficientemente qué principios o exigencias, de los que se contienen en los arts. 9.3 y 31.1 C.E., resultan vulnerados. En todo caso, es claro que, como advierte el Abogado del Estado, los arts. 22, 24.1 y 31.1 L.H.L. no permiten la «superposición» de tasas y contribuciones especiales que denuncian los recurrentes. Dicho efecto viene expresamente

vetado por el art. 24.1 L.H.L., en cuyo segundo inciso se especifica que, para la determinación del coste real o previsible del servicio por cuya prestación se exigen tasas, en ningún caso se tomarán en consideración los gastos «sufragados por contribuciones especiales».

12. Por lo que respecta a la regulación específica de las contribuciones especiales, en el recurso de los Diputados se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 31, 32.1 b) y 33.2, todos ellos de la L.H.L., así como, por conexión o consecuencia, la de todos aquellos preceptos de los Títulos II, IV y V de dicha Ley que se remiten a los anteriormente citados.

Denuncian en primer lugar los Diputados que el art. 31 L.H.L. incurre en una inconstitucionalidad «de índole menor» al fijar como tope máximo de la base imponible de las contribuciones especiales una cifra —«el 90 por 100 del coste que la Entidad local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios»— que se califica como «arbitraria» y contraria «al espíritu general de la ley, en la que trata de asegurarse la equivalencia entre tasa, contribución o precio público» y «coste real» del servicio o utilidad obtenida o del bien utilizado. Pues bien, amén de que resulta impropio hablar de «grados» o niveles de inconstitucionalidad (arts. 38 a 40 LOTC), hay que descartar *a radice* que el sistema de fijación de la base imponible de las contribuciones especiales previsto en el precepto cuestionado puede adjetivarse como arbitrario.

Por lo pronto, conviene recordar con la STC 108/1986, que la calificación de arbitraria a una Ley a los efectos del art. 9.3 C.E. exige «una cierta prudencia. La Ley es la “expresión de la voluntad popular”, como dice el preámbulo de la Constitución y como es dogma básico de todo sistema democrático. Ciertamente, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de sus Sentencias ... Así, al examinar un precepto legal impugnado desde ese punto de vista el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (fundamento jurídico 18; contienen la misma doctrina, entre otras, las SSTC 27/1981, fundamento jurídico 10; 66/1985, fundamento jurídico 1.º; 99/1987, fundamento jurídico 4.º; 227/1988, fundamento jurídico 7.º; 65/1990, fundamento jurídico 6.º; 239/1992, fundamento jurídico 5.º; 60/1993, fundamento jurídico 4.º; 142/1993, fundamento jurídico 9.º; y 212/1996, fundamento jurídico 16). En fin, en todo caso, también hemos dicho en reiteradas ocasiones que «quien alega la arbitrariedad de la ley debe, conforme a sus criterios, razonarlo en detalle y ofrecer una demostración en principio convincente» (SSTC 108/1986, fundamento jurídico 5.º).

En el presente caso no se atribuye en el recurso —ni, de todos modos, puede vislumbrarse— un efecto discriminatorio al precepto impugnado. Por otro lado, no

es verdad que la cuantía de los precios públicos y las contribuciones especiales regulados en la L.H.L. responde al llamado principio de equivalencia. En los precios públicos, en efecto, la norma no persigue equiparar su cuantía al coste, sino que, cuando no se determina ésta con referencia al valor de mercado o a un porcentaje de los ingresos brutos obtenidos por el obligado al pago (art. 45.2, párrafos 1 y 2), se establece el coste del servicio o actividad como un tope mínimo (art. 45.1). Por lo que respecta a las contribuciones especiales, lo que pretende la Ley es que los sujetos pasivos satisfagan únicamente una parte del coste, dado que se parte del hecho —difícilmente discutible— de que, en todo caso, una porción de los beneficios generados por la construcción de las obras o servicios repercute en la colectividad; y ésta es una pretensión que se traduce en una fórmula que no puede entenderse carente de racionalidad. Efectivamente, la L.H.L., integrando perfectamente las exigencias de la reserva de Ley tributaria y de la autonomía local (STC 19/1987, fundamento jurídico 4.º), fija un límite máximo de la base imponible del tributo —el 90 por ciento del coste soportado por la Entidad por la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios— por debajo del cual cada Corporación local, tras ponderar en cada caso concreto los intereses públicos y privados concurrentes, habrá de decidir qué porcentaje del coste total se va a repartir entre los especialmente beneficiados.

Ciertamente, como señalan los recurrentes, la L.H.L. podía haber establecido un porcentaje distinto al 90 por ciento, pero, como hemos señalado en reiteradas ocasiones, ésta es una decisión que toca exclusivamente al legislador. Así es, «si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento ..., no es suficiente la mera discrepancia política —ínsita en otra opción— para tachar a la primera de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales» (STC 99/1987 y 239/1992, fundamento jurídico 5.º)

13. En relación con las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los servicios de extinción de incendios, el art. 30.2 c) L.H.L., siguiendo la tradición de la normativa local anterior [art. 27.2 c) Real Decreto 3250/1976 y art. 220.2 c) Real Decreto Legislativo 781/1986], califica como sujetos pasivos, además de a los propietarios de los bienes afectados, a «las compañías de seguros que desarrollen su actividad en el ramo, en el término municipal correspondiente». Respecto a la cuota tributaria a satisfacer en estos casos, el art. 32.1 b) L.H.L. indica que, cuando se trata del establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios, la base imponible de las contribuciones especiales podrá ser distribuida «entre las Entidades o Sociedades que cubran el riesgo por bienes sitos en el Municipio de la imposición, proporcionalmente al importe de las primas recaudadas en el año inmediatamente anterior». «Si la cuota exigible a cada sujeto pasivo fuera superior al 5 por 100 del importe de las primas recaudadas por el mismo —prosigue—, el exceso se trasladará a los ejercicios sucesivos hasta su total amortización».

Afirman los Diputados recurrentes que el último de los preceptos citados establece un sistema de reparto de la base imponible «rigurosamente arbitrario», con fundamento, en esencia, en dos argumentos. En primer lugar, porque, a su juicio, no existe motivo alguno para incluir entre los especialmente beneficiados por los servicios de extinción de incendios a las Entidades o Sociedades aseguradoras, y, sin embargo, no incluir a otras personas o entidades que, potencialmente, causan un «riesgo de incendio», como por ejemplo, a las «em-

presas que se dedican al transporte de mercancías peligrosas e inflamables» o «a los simples cazadores o excursionistas». En segundo lugar, porque del último inciso del art. 32.1 b) L.H.L. se deduciría una conclusión absurda, a saber: que es posible «diferir a veinte años el pago de la contribución», dado que sólo es preciso «pagar anualmente el cinco por ciento» de la misma. Pues bien, ninguna de las motivaciones expuestas puede ser acogida.

Debe recordarse, en primer lugar, que constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención de un beneficio o de un aumento del valor de los bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos (art. 28 L.H.L.); y, como señala el Abogado del Estado, es evidente que, mientras que las personas citadas por los recurrentes no obtienen ningún beneficio del servicio de extinción de incendios —razón por la cual no figuran entre los sujetos pasivos del tributo en el art. 30.2 L.H.L.—, el establecimiento o ampliación de éste tiende a reducir la siniestrabilidad y a hacer menores los daños de los propietarios de los bienes asegurados, lo que, sin duda, redundará en beneficio de las compañías de seguros.

En segundo lugar, basta la mera lectura del último inciso del art. 32.1 b) L.H.L., para constatar que su contenido no ha sido debidamente interpretado por los recurrentes. En efecto, como advierte el Abogado del Estado, el 5 por ciento a que alude el precepto no es un porcentaje de la contribución especial, sino del importe de las primas recaudadas en el ejercicio anterior a la imposición. En definitiva, lo que señala la L.H.L. es que si la cuota tributaria a pagar sobrepasa el 5 por ciento de las primas, el exceso de la cuota se trasladará a ejercicios sucesivos hasta su total amortización; y ésta es una previsión que, lejos de ser arbitraria, tiene como loable finalidad evitar al contribuyente una excesiva carga tributaria.

14. A juicio de los Diputados recurrentes, el art. 33.2 L.H.L., en virtud del cual, «la Entidad Local podrá exigir por anticipado el pago de las contribuciones especiales en función del coste previsto para el año siguiente», transgrede los arts. 9.3 y 31.1, ambos de la C.E. La medida, en primer lugar, sería «arbitraria», ya que, pese a que la Corporación local siempre podría acudir al crédito, autoriza a ésta, sin «justificación alguna», a trasladar el coste de financiación a los particulares. Por otro lado, exigir por adelantado una anualidad del tributo sería, además, contraria al principio de capacidad económica, dado que éste sólo «deberá apreciarse una vez realizada la obra o prestado el servicio, pero nunca antes». El recurso tampoco puede acogerse en este punto.

Teniendo en cuenta los criterios antes expresados, cabe concluir que la medida prevista en el precepto impugnado no vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. En efecto, ni, desde luego, el art. 33.2 L.H.L. es causante de discriminación alguna (de todos modos, nada se argumenta en el recurso núm. 591/89 sobre este particular) ni, frente a lo que mantienen los Diputados recurrentes, puede decirse que carezca de toda justificación razonable.

Frente a ello no cabe oponer la posibilidad que tienen las Corporaciones Locales de acudir al crédito público. Como se advertía en la Memoria que acompañaba al Proyecto de L.H.L., esta alternativa implicaría un mayor costo financiero para la Hacienda local que, frente a lo que señalan los recurrentes, no es posible trasladar siempre y en todo caso a los sujetos pasivos mediante la integración en la base imponible del tributo (el coste soportado por la Entidad local) del interés del capital invertido, dado que esta medida, conforme establece

el art. 31.2 e) L.H.L., sólo es posible cuando «las Entidades locales hubieren de apelar al crédito para financiar la porción no cubierta por contribuciones especiales» o en los casos de «fraccionamiento general» en el pago de las mismas.

También ha de rechazarse que la autorización para exigir anticipadamente el pago del tributo que se contiene en el art. 33.2 L.H.L. resulte contradictoria con el principio de capacidad económica. Este Tribunal ha declarado en ocasiones precedentes que «capacidad económica, a efectos de contribuir a los gastos públicos, tanto significa como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra» (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 4.º; 150/1990, fundamento jurídico 9.º; 221/1992, fundamento jurídico 4.º); y que «basta que dicha capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquel principio constitucional quede a salvo» [SSTC 37/1987, fundamento jurídico 13; 221/1992, fundamento jurídico 4.º; 186/1993, fundamento jurídico 4.º; 14/1998, fundamento jurídico 11 B)]. Y no cabe duda de que tales circunstancias concurren en este caso.

En efecto, los ingresos anticipados de las contribuciones especiales constituyen una figura jurídica tradicional en las normas locales de nuestro país (arts. 32 Real Decreto 3250/1976 y 223 Real Decreto Legislativo 781/1986), asimilable a otras obligaciones previstas en nuestro sistema tributario, como es el caso de la retención a cuenta o los pagos fraccionados en el I.R.P.F., que tiene como finalidad garantizar la satisfacción de un crédito futuro: el que tendrá lugar en favor del Ente local cuando, ejecutadas las obras (o un tramo de las mismas si estas son fraccionables) o iniciada la prestación del servicio público local, se devengan las contribuciones especiales (art. 33.1 L.H.L.).

A este respecto, debe advertirse, antes que nada, que el art. 33.2 L.H.L. establece únicamente la posibilidad de dictar una liquidación en la que «no podrá exigirse el anticipo de una nueva anualidad sin que hayan sido ejecutadas las obras para las cuales se exigió el correspondiente anticipo», y que además es provisional en el sentido de que, como advierte el art. 33.5 L.H.L., si los pagos anticipados «hubieran sido efectuados por personas que no tienen la condición de sujetos pasivos en la fecha del devengo del tributo o bien excedieran de la cuota definitiva que les corresponda», la Corporación local habrá de practicar «de oficio la pertinente devolución». Hecha esta aclaración, deben destacarse al menos dos razones que impiden considerar que el art. 33.2 L.H.L. contradice el principio de capacidad económica. En primer lugar, porque el pago anticipado se exige de quien habrá de ser el sujeto pasivo del tributo, ya que, según determina el propio art. 33.2 L.H.L., aquél sólo puede reclamarse una vez que se ha aprobado el acuerdo concreto de imposición de las contribuciones especiales (art. 34.1 L.H.L.), así como el de ordenación de las mismas (art. 34.2 L.H.L.), en el que se contiene la «determinación del coste previsto de las obras y servicios», «la cantidad a repartir entre los beneficiarios» y «los criterios de reparto» (art. 34.3 L.H.L.), así como, según especifica el art. 33.3, segundo inciso, L.H.L., los sujetos pasivos del tributo. Y, en segundo lugar, porque aunque quien figurase como sujeto pasivo en el acuerdo concreto de ordenación —y, por ende, hubiera satisfecho a la Corporación local el pago anticipado del tributo— transmitiera los derechos sobre los bienes o explotaciones que motivan la imposición antes de que se produjera el devengo del tributo, es evidente que en un buen número de ocasiones la mera iniciación y el desarrollo de las obras o servicios provocan un aumento del valor —y, por ende, una capacidad económica susceptible de gra-

vamen— en los bienes o explotaciones transmitidos. A este respecto es oportuno recordar que, conforme a lo previsto en el art. 29.3 L.H.L., nos hallamos ante un tributo afectado, con el fin exclusivo de sufragar el coste de la obra pública o del servicio público, de tal manera que su exacción anticipada subviene precisamente a la más pronta ejecución de la obra y servicios públicos ya aprobados.

15. La regulación de los precios públicos es objeto de impugnación en los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y por los Diputados, así como en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.679/96, 2.820/96, 4.626/96, 4.646/96 y 745/97.

Por lo que a los recursos de inconstitucionalidad se refiere, los Diputados recurrentes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la totalidad de los preceptos que regulan los precios públicos locales —los arts. 41 a 48 de la L.H.L.— y, en su defecto, la de los arts. 41, 42, 45.1 y 45.2, todos de la L.H.L., así como, por conexión o consecuencia, la de los preceptos de los Títulos III, IV y V de dicha Ley en los que se contiene una remisión a los antes citados. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna únicamente los apartados 1 y 2 del art. 48 L.H.L.

En lo que respecta a las cuestiones de inconstitucionalidad, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (cuestiones núms. 2.679/96 y 4.626/96) plantea la duda de constitucionalidad respecto de los arts. 41 A) y 48.1, bien que este último no es mencionado explícitamente en la parte dispositiva en los Autos de planteamiento, aunque sí en la fundamentación jurídica, en relación con la inobservancia del principio de reserva de Ley. El tema litigioso, en el recurso contencioso-administrativo en que se planteó la primera de las expresadas cuestiones de inconstitucionalidad, versa sobre una liquidación por entrada o exposición de vehículos, girada por el Ayuntamiento de Vigo a la entidad entonces recurrente, recogida en la Ordenanza reguladora de Precios Públicos, aprobada por la Corporación municipal. La segunda de dichas cuestiones se planteó en recurso que tiene por objeto una liquidación efectuada por el Ayuntamiento de Santiago de Compostela, en concepto de precio público por la ocupación de la vía pública para la realización de obras en un edificio, y con base en la correspondiente Ordenanza municipal.

Las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en las Palmas de Gran Canaria (cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.820/96 y 4.646/96), y con sede en Santa Cruz de Tenerife (cuestión de inconstitucionalidad núm. 647/97), plantean la duda de constitucionalidad en iguales términos en todos los casos: «... con relación al art. 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, en los particulares que se refieren a prestaciones patrimoniales de carácter público, por cuanto la referida disposición, puesta en colación con los arts. 45, 48 y 117 de la misma Ley, pudiera ser contraria al art. 31.3 de la Constitución». El recurso en el que se planteó la primera de dichas cuestiones tiene por objeto una liquidación girada por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, en concepto de precio público por ocupación del suelo y vuelo de la vía pública con elementos publicitarios con fundamento en la correspondiente Ordenanza municipal. La segunda de las citadas cuestiones se planteó en recurso que versa sobre la impugnación de un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Telde, que modificó la Ordenanza relativa al aparcamiento de vehículos en la vía pública y su precio público. Por su parte, el recurso del que dimana la cuestión núm. 745/97 tiene por objeto la impugnación del

Acuerdo del Ayuntamiento de Arazo, que aprobó la Ordenanza reguladora del precio público por el servicio de agua potable. A la vista de tales datos hemos de decir, de acuerdo con el Abogado del Estado, que los concretos preceptos afectados en las dos primeras cuestiones de inconstitucionalidad del Tribunal Superior de Justicia de Canarias son los arts. 41 A), 45.2, párrafo primero, 48.1 y 117, y que en la cuestión de inconstitucionalidad 745/97 la duda planteada se refiere a los arts. 41 B), 45.1, 48.1 y 117.

Es oportuno señalar, por último, que la cita de los arts. 41 y 45 en este fundamento jurídico y en los siguientes debe entenderse hecha a los textos iniciales u originales de dichos preceptos, textos vigentes a las fechas de interposición de los recursos y del planteamiento de las cuestiones, modificados posteriormente por la Ley 25/1998.

16. El examen de la constitucionalidad de los citados preceptos debe partir necesariamente de la STC 185/1995, de 5 de diciembre, que, como recordábamos más atrás, tras concluir que algunos de los precios públicos establecidos en el art. 24 L.T.P.P. eran «prestaciones patrimoniales de carácter público» sometidas a la reserva de ley del art. 31.3 C.E., declaró la inconstitucionalidad parcial del citado precepto al autorizar el art. 3.4 L.T.P.P. al Gobierno o al Ministro del ramo la creación de dichos precios. La STC 185/1995, en particular, declaró la inconstitucionalidad de las letras a) y b) del art. 24.1 L.T.P.P., así como de «los incisos de la letra c) de este mismo precepto “alguna de” y “susceptibles de ser ... por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad, o bien por no tratarse de servicios en los que esté declarada la reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente”», declarando, asimismo, que «el resto de la letra c) del art. 24.1 no es inconstitucional, siempre que se interprete la letra b) del art. 24.2 en el sentido contenido en el fundamento jurídico 4.º c), penúltimo párrafo, de esta Sentencia».

Precisamente de la doctrina sentada en la STC 185/1995 las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Galicia y Canarias hacen derivar directamente la inconstitucionalidad de la regulación de los precios públicos locales, dado que no existe sustancial diferencia entre el texto del art. 41 L.H.L. (nos referimos, como queda indicado, al texto original) y el del antiguo art. 24.1 L.T.P.P., declarado inconstitucional, y que, del mismo modo que el art. 3.4 L.T.P.P., también el art. 48 L.H.L. permite el establecimiento y modificación de los precios públicos sin la intervención de la Ley.

Ciertamente, como señalan los Órganos jurisdiccionales proponentes de las cuestiones, la definición de precio público que se contiene en dicho art. 41 L.H.L. es idéntica a la que albergaba el art. 24 L.T.P.P., salvo la mención del término «local» en el primero de dichos preceptos y la referencia del segundo a los servicios públicos postales (de competencia exclusiva del Estado, art. 149.1.21 C.E.). Ambos preceptos integran en el concepto de «precio público» las contraprestaciones pecuniarias que se exigen por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, así como por la prestación de servicios o realización de actividades, bien sean de solicitud o recepción voluntaria, bien sean susceptibles de ser prestadas o realizadas por el sector privado. De donde se colige, pues, sin necesidad de mayor esfuerzo argumental, que también los precios públicos locales derivados de la utilización o aprovechamiento del dominio público [art. 41 A) L.H.L.], así como los exigibles por servicios o actividades de solicitud o recepción obligatoria, los prestados en monopolio de hecho o de derecho o los indispensables para la vida

personal o social de los particulares [art. 41 B) L.H.L.], conforme señalamos en el fundamento jurídico 4.º de la STC 185/1995, constituyen verdaderas «prestaciones patrimoniales de carácter público» que, en cuanto tales, deben establecerse «con arreglo a la Ley» (art. 31.3 C.E.).

Esta circunstancia, sin embargo, no permite sin más llegar a la conclusión de que el citado art. 41 L.H.L. vulnera la Constitución. Así sería, desde luego, si el fallo de inconstitucionalidad del art. 24 L.T.P.P. se hubiera sustentado en que la Norma fundamental veda al legislador establecer las prestaciones patrimoniales de carácter público que crea conveniente. Pero no fue este el caso. En la STC 185/1995, en efecto, dijimos que desde la perspectiva constitucional, «el legislador puede alterar el alcance de las figuras que hoy integran esta categoría —impuestos, tasas y contribuciones especiales—, y puede crear nuevos ingresos de Derecho público» (fundamento jurídico 3.º); y que «en uso de su libertad de configuración, el legislador puede crear las categorías jurídicas que considere adecuadas. Podrá discutirse en otros foros la corrección científica de las mismas, así como su oportunidad desde la perspectiva de la política legislativa; sin embargo, en un proceso de inconstitucionalidad como el presente sólo puede analizarse si la concreta regulación positiva que se establece de esas categorías respeta los preceptos constitucionales que les sean aplicables» (fundamento jurídico 6.º).

En definitiva, el concepto de precio público que establece el art. 41 L.H.L., aunque, como hemos advertido, integra verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público o impuestas «sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla», no transgrede por sí mismo, autónomamente considerado, la Constitución. La Norma Suprema únicamente resultará vulnerada en la medida —y sólo en la medida— en que la regulación que de los precios públicos coactivos contiene la L.H.L. no respete las exigencias derivadas del principio de reserva de ley. Y esto último es, precisamente, lo que, con argumentos dispares, se mantiene tanto en las cuestiones como en los recursos de inconstitucionalidad que nos ocupan, en los que, básicamente, se cuestionan los preceptos de la L.H.L. que se refieren al establecimiento y modificación de los precios públicos (art. 48), así como a la fijación de su cuantía (art. 45), desde la perspectiva del art. 31.3 C.E.

Habrà, pues, necesariamente, que proceder al examen de tales preceptos. Antes, sin embargo, conviene responder a las tachas de inconstitucionalidad que en el recurso de los Diputados se oponen a la regulación en bloque de los precios públicos y a los arts. 41 y 42 L.H.L. en particular.

17. Manifiestan los Diputados recurrentes la imposibilidad de determinar la verdadera naturaleza de la categoría de los precios públicos, lo que les haría difícilmente distinguibles de las tasas y las contribuciones especiales. En particular, la circunstancia de que el art. 42 L.H.L. excluya la exacción de precios públicos por los mismos servicios y actividades por los que el art. 21 L.H.L. prohíbe exigir tasas, revelaría la existencia de una total «confusión y superposición» de ambos ingresos públicos que, a su juicio, debería conducir a la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 41 a 48, ambos inclusive, de la L.H.L., por vulneración de los arts. 9.3 y 31.1 C.E.

La solicitud de los recurrentes no puede ser acogida. Debemos recordar que ya en la STC 185/1995, frente a la denunciada «dificultad de diferenciar entre tasa y precio público», rechazamos que la creación en sí misma de la figura de los precios públicos o los criterios utilizados para distinguirlos de las tasas pudieran considerarse contradictorios con la Constitución. La creación de «la figura de los precios públicos, desdoblando el contenido de lo que antes eran sólo tasas» —decíamos en el fundamento jurídico 9.ºa)—, es «una decisión que

pertenece al ámbito de la libre disposición del legislador ya que ningún precepto constitucional le obliga a mantener las categorías de ingresos preexistentes. Ningún reproche puede hacerse desde la perspectiva del juicio de constitucionalidad». Y en cuanto «a los criterios materiales utilizados para distinguir la figura de las tasas de la de los precios —la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, ... y el carácter obligatorio y de monopolio de los servicios y actividades administrativos— podrán ser discutidos desde el punto de vista técnico y podrá debatirse la coherencia de las categorías y del sistema resultante de su aplicación, pero, aunque puedan existir criterios formales de clasificación de aplicación más objetiva, en modo alguno puede considerarse que las figuras establecidas, individualmente consideradas, ofrezcan a los ciudadanos unos contornos tan desdibujados que les prive de certeza respecto de los supuestos en los que serán de aplicación y los efectos que producirán». Es cierto, en fin —decíamos—, que los criterios utilizados por la Ley «para definir los precios públicos no resultan adecuados para configurar una categoría unitaria desde la perspectiva del art. 31.3 C.E. y que una parte de los supuestos incluidos en ella constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público. Pero esta constatación no significa que, como categoría de ingresos públicos, conculque por sí mismo el principio de seguridad jurídica».

Consideran también los Diputados recurrentes que la superposición de tasas, contribuciones especiales y precios públicos antes denunciada se pondría de manifiesto «de forma definitiva» en los arts. 41 y 42 L.H.L. que, en conexión con el art. 22 L.H.L., permiten «en hipótesis» que los sujetos pasivos «tengan que pagar hasta un doscientos noventa por cien del coste del servicio prestado o la actividad realizada», lo que vulneraría la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad tuteladas en el art. 9.3 C.E., «empañaría la legalidad» y supondría una «quiebra grave y palmaria» de los principios que el art. 31.1 C.E. predica del sistema tributario («capacidad económica, justicia del sistema, principios de igualdad y progresividad, negación del alcance confiscatorio»). Pues bien, una vez negada en fundamentos anteriores la superposición de tasas y contribuciones especiales y la confusión de los precios públicos con las tasas es evidente que la aplicación de los arts. 22, 41 y 42 L.H.L. no produce los resultados que se denuncian, por lo que el recurso debe ser también desestimado en este punto.

18. Como hemos dicho, los Tribunales Superiores de Justicia de Canarias y Galicia, tras recordar que en la STC 185/1995 declaramos la inconstitucionalidad del art. 24.1 L.T.P.P. porque el art. 3.4 de la norma estatal vulneraba el art. 31.3 C.E. al permitir «la creación de esos recursos de Derecho Público sin necesidad de intervención del legislador» [fundamento jurídico 6.º a)], advierten que el art. 48.1 L.H.L. incurre en el mismo vicio al admitir que, bien el Pleno de la Corporación, bien la Comisión de Gobierno, establezcan precios públicos constitutivos de prestaciones patrimoniales de carácter público al margen de cualquier determinación legal. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad, en cambio, considera que sólo la autorización que contiene el art. 48.1 L.H.L. para que los precios públicos puedan establecerse por la Comisión de Gobierno (por delegación del Pleno de la Corporación) vulnera el principio de seguridad jurídica y desconoce el de legalidad tributaria.

El examen de estas quejas debe partir, una vez más, de las premisas que fijamos en el fundamento jurídico 9.º La reserva de ley de los arts. 31.3 y 133 C.E. no es absoluta, de manera que es admisible la colaboración del reglamento, en especial, en las prestaciones patrimoniales que, como las tasas o los precios públicos,

son fruto de la prestación de un servicio o actividad o que, en general, sin dejar de ser impuestos, responden al esquema del sinalagma. Colaboración del reglamento que, pudiendo ser especialmente intensa en la determinación del *quantum* de la prestación, es sumamente reducida en la regulación del hecho imponible, de manera que, como decíamos en la STC 185/1995, para respetar el principio de legalidad tributaria, no basta que una ley prevea la figura abstracta de los precios públicos coactivos, sino que es preciso que sea también la ley la que contenga la creación concreta o establecimiento de los diversos precios públicos que, en aplicación de esa figura abstracta, los entes públicos competentes estimen convenientes.

Pues bien, como sucedía respecto de las tasas, el enjuiciamiento del art. 48.1 L.H.L. ha de partir necesariamente de la constatación de que el art. 41 L.H.L., del mismo modo que hacía el art. 6 L.T.P.P., se limita a hacer una definición abstracta de los precios públicos, de manera que la Ley remite al Pleno de la Corporación o, por delegación de éste, a la Comisión de Gobierno, el establecimiento concreto de las utilizaciones y aprovechamientos del dominio público, así como de los servicios y actividades, que darán lugar a la exacción de la prestación de carácter público.

Sentado esto, sin embargo, tampoco respecto de los precios públicos definidos en la L.H.L. es posible trasladar, sin los necesarios matices, la doctrina que sobre la reserva de ley sentamos en la STC 185/1995. En efecto, una vez más debemos recordar que, mientras que en dicha Sentencia enjuiciábamos el respeto que a la reserva de ley tributaria mostraban prestaciones patrimoniales de carácter público estatales, en este lugar debemos decidir sobre la sintonía con el art. 31.3 C.E. de un recurso propio de las Haciendas locales [art. 2.1 e) L.H.L.], circunstancia ésta de la que derivan consecuencias específicas que no es posible soslayar.

En concreto, como recordábamos más atrás, de acuerdo con los arts. 133.2 y 140 C.E., las Corporaciones Locales han de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia. Y si, como decíamos en la STC 182/1997, los «tributos, desde la perspectiva constitucional, son prestaciones patrimoniales coactivas que se satisfacen, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos» (fundamento jurídico 15), no cabe la menor duda de que, con independencia de la calificación formal que les otorga la L.H.L., los precios públicos que hemos identificado como prestaciones de carácter público son materialmente tributos.

Desde luego que, en tanto que tributos propios de las Corporaciones Locales desde la perspectiva constitucional, la Ley debe reconocerles un margen de decisión a éstas en su establecimiento o exigencia, lo cual no significa, como también expresábamos antes y subraya especialmente el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que el legislador pueda limitarse a una mera mediación formal, apoderando a los Ayuntamientos para conformar el tributo, sin predeterminación alguna, dado que la reserva de ley tributaria en el ámbito local también encuentra su fundamento en la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes. Pero es evidente que una abdicación tal de lo que, por mandato constitucional (arts. 31.3, 133.1 y 133.2 C.E.), corresponde al legislador, no se ha producido en este caso, dado que la L.H.L. delimita el presupuesto de hecho de los precios públicos en términos lo suficientemente precisos como para circunscribir adecuadamente la decisión de los Municipios. En efecto, en primer lugar, el apartado A) del art. 41 L.H.L. especifica que tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias

que se satisfagan por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local; pues bien, además de que la «utilización privativa» y el «aprovechamiento especial» constituyen rancias y consolidadas expresiones técnico-jurídicas cuya definición se encuentra en la normativa vigente (arts. 74 y ss. del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales), como es de sobra conocido, por mandato del art. 132 C.E. es la propia Ley la que regula los bienes de dominio público (en el ámbito local, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, arts. 74 y ss.). En segundo lugar, el apartado B) del citado art. 41 L.H.L. define también como precios públicos los satisfechos por servicios o actividades; y no sólo especifica los requisitos que han de cumplir en todo caso los servicios públicos y actividades administrativas cuya prestación o realización constituyen el presupuesto de hecho del precio público (que no sean de solicitud o recepción obligatoria o que sean susceptibles de ser prestadas o realizadas por el sector privado), sino que además exige que éstos sean «de la competencia de la Entidad local perceptora de dichas contraprestaciones», lo que, sin duda, acota aún más el presupuesto de hecho de la prestación patrimonial al encontrarse dichas competencias, como hemos dicho ya en el fundamento jurídico 10 d), precisadas en normas con rango de Ley. En tercer lugar, el art. 42 L.H.L. delimita negativamente la categoría de los precios públicos al señalar que no podrán exigirse por los servicios o actividades que se enumeran en el art. 21 L.H.L. En fin, como señalamos en la STC 185/1995, no puede decirse que la figura de los precios públicos ofrezca «a los ciudadanos unos contornos tan desdibujados que les prive de certeza respecto de los supuestos en los que serán de aplicación y los efectos que producirán» [fundamento jurídico 9.º a)].

No es posible, pues, entender que la intervención que la L.H.L. otorga a los Municipios en un ingreso propio de carácter materialmente tributario, como son los precios públicos constitutivos de prestaciones de carácter público, excede de los límites derivados de la reserva de ley de los arts. 31.3 y 133 C.E. Ahora bien, es evidente que la decisión, necesariamente limitada, que reclaman los arts. 133.2 y 142 C.E. para los entes locales en lo que se refiere al establecimiento y exigencia de sus propios tributos sólo puede tener como protagonista al órgano que, en tanto que formado a partir de la elección por sufragio de los vecinos de la Corporación local, cumple con las exigencias del fundamento último de la reserva de ley tributaria, a saber, «que cuando un ente público impone coactivamente una prestación patrimonial a los ciudadanos cuenta para ello con la voluntaria aceptación de sus representantes» [STC 185/1995, fundamento jurídico 3.º a)]. Bajo estas premisas, del mismo modo que hicimos al enjuiciar la normativa reguladora de las tasas, debe concluirse que la atribución que el primer inciso del art. 48.1 L.H.L. hace al Pleno de la Corporación para que establezca o modifique los precios públicos respeta la reserva de ley tributaria.

La conclusión, sin embargo, no podría ser la misma si se interpretara el segundo inciso del art. 48.1 L.H.L. en el sentido de que el Pleno de la Corporación podrá delegar en la Comisión de Gobierno dicha facultad de establecimiento o modificación de la totalidad de los precios públicos que recoge el art. 41 L.H.L., dado que este último órgano municipal, al no ser representativo (conforme al art. 23 L.B.R.L. se integra por el Alcalde y un número de Concejales no superior al tercio legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél), no satisface plenamente la función garantista de la reserva de ley ex art. 31.3 C.E. Ahora bien, es doctrina constante de este Tribunal, «que la validez de la Ley

ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución» (STC 108/1986), de manera que será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, ya que si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución, «resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la Ley» (STC 341/1993; resume la doctrina la STC 76/1996, fundamento jurídico 5.º). Y esto es precisamente lo que sucede en este caso. En efecto, si, de conformidad con los arts. 15 y 16 L.H.L., las Entidades locales deben aprobar las Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos y, en virtud del art. 22.2 d) L.B.R.L., dicha aprobación corresponde «en todo caso, al Pleno», sin que pueda ser objeto de delegación [art. 22.4 L.B.R.L., tras la modificación operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, y art. 23.2 b) según redacción anterior a esta Ley], es evidente que el art. 48.1 L.H.L. permite entender, sin distorsionar la letra de la norma, que el Pleno de la Corporación deberá establecer o modificar mediante Ordenanza los precios que constituyan prestaciones patrimoniales de carácter público conforme al art. 31.3 C.E. En consecuencia, el Pleno únicamente podrá delegar en la Comisión de Gobierno el establecimiento o modificación de aquellos precios que no tienen la naturaleza de prestaciones patrimoniales de carácter público, es decir, aquellos que se exigen por servicios o actividades que no resultan indispensables para la vida personal o social de los particulares, cuya solicitud o recepción es voluntaria y que son susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado [STC 185/1995, fundamento jurídico 4.º C)]. Solamente entendido de ese modo el precepto es conforme con la Constitución.

19. Como advertíamos más atrás, el art. 45 L.H.L., que esencialmente regula la cuantía de los precios públicos, ha sido recurrido en sus dos primeros apartados. El apartado 1.º del art. 45 L.H.L. ha sido impugnado en el recurso núm. 591/89 por la presunta vulneración de los arts. 9.3 y 31 C.E. (se habla de «enriquecimiento injusto», «arbitrariedad», «ilegalidad» y de «la quiebra de los principios y signos de identidad del sistema tributario»), al fijar «exclusivamente un mínimo, dejando abierto el importe que cada Corporación local quiera cobrar»; y en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 745/97 por supuesta contradicción con el art. 31.3 C.E. El apartado 2 del precepto ha sido cuestionado en el recurso núm. 591/89, tanto el párrafo primero, al que se le reprocha también la vulneración de los arts. 9.3 y 31 C.E. al fijar exclusivamente un límite cuantitativo mínimo (el valor de mercado o la utilidad), como el párrafo segundo, por contener una regla de cuantificación de los precios públicos «arbitraria y discriminatoria, amén de conjugar difícilmente los predicados de la seguridad y legalidad». Igualmente, dicho art. 45.2 es objeto de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.820/96 y 4.646/96.

La resolución de las citadas impugnaciones y cuestiones debe partir de la doctrina que sentamos en la STC 185/1995 en relación con los precios públicos estatales. Como dijimos entonces, es cierto que la cuantía «constituye un elemento esencial de toda prestación patrimonial con lo que su fijación y modificación debe ser regulada por ley. Ello no significa, sin embargo, que siempre y en todo caso la ley deba precisar de forma directa e inmediata todos los elementos determinantes de la cuantía; la reserva establecida en el art. 31.3 C.E. no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador (STC 19/1987)». «Para determinar la medida en que la ley debe regular directamente los

elementos configuradores de la cuantía o, por el contrario, puede atribuir su regulación a normas infralegales, es preciso atender, como hemos apuntado anteriormente, a la naturaleza de la prestación patrimonial de que se trate. En el caso de los precios públicos, la multiplicidad de figuras que pueden incluirse en este concepto, así como la necesidad de tomar en consideración factores técnicos, pueden justificar que la ley encomiende a normas reglamentarias la regulación o fijación de su cuantía, conforme a los criterios o límites señalados en la propia ley que sean idóneos para impedir que la actuación discrecional de la Administración en la apreciación de los factores técnicos se transforme en actuación libre o no sometida al límite. El contenido y la amplitud de la regulación puede variar, pero en todo caso es necesario que la ley incorpore un mínimo de regulación material que oriente la actuación del reglamento y le sirva de programa o marco» [fundamento jurídico 6.º c)].

Habrà pues que examinar la regulación que se contiene en el art. 45 L.H.L. para comprobar si establece los criterios y límites idóneos para circunscribir la decisión de los órganos que han de fijar la cuantía de los precios públicos, desterrando cualquier tipo de arbitrariedad. Pues bien, adelantando las conclusiones que a continuación exponemos, podemos afirmar ya que si bien el art. 45 L.H.L. establece límites precisos desde el punto de vista de la reserva de ley en relación con los precios públicos por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, en lo que a los precios públicos por servicios o actividades se refiere no fija los criterios idóneos para cuantificar las prestaciones patrimoniales de carácter público de forma que garantice una decisión exenta de parcialidad.

a) Como hemos dicho, resulta claro que, pese a lo que denuncian los Diputados recurrentes, la L.H.L. respeta el principio de legalidad tributaria en relación con los precios públicos por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, al establecer el art. 45.2 L.H.L. criterios idóneos para asegurar una decisión del ente público alejada de la arbitrariedad. Así sucede, en efecto, con la fórmula descrita en ambos párrafos del art. 45.2 L.H.L., que imponen a la Administración a la hora de fijar la cuantía de la prestación de carácter público la obligación de circunscribirse, dentro de una razonable esfera de apreciación, a unos criterios de naturaleza técnica que no puede obviar, discrecionalidad técnica que debe estimarse respetuosa con las exigencias de la reserva de ley siempre que, como aquí acontece, tal discrecionalidad pueda considerarse circunscrita de modo que asegure una continua garantía a los interesados frente a posibles arbitrios de la Administración.

Como decimos, así ocurre con el párrafo primero del art. 45.2 L.H.L., en virtud del cual, «el importe de los precios públicos por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público se fijará tomando como referencia el valor de mercado correspondiente o el de la utilidad derivada de aquéllos». Basta la mera lectura del precepto para constatar que, frente a lo que se denuncia en el recurso núm. 591/89, éste no establece un mínimo por encima del cual los Entes locales pueden decidir sin ataduras la cuantía de la prestación patrimonial, sino que recoge presupuestos de naturaleza exquisitamente técnica que circunscriben y limitan el ámbito de decisión de los poderes públicos. En efecto, tanto el valor de mercado como la utilidad —que en el fundamento jurídico 9.º b) de la STC 185/1995 calificábamos, desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, como una fórmula de cuantificación de los precios públicos suficientemente clara— constituyen criterios de indudable naturaleza técnica a los que la

Administración local tiene necesariamente que acudir a la hora de determinar el importe de los precios públicos por la ocupación del dominio público. Ciertamente, el contenido exacto de tales magnitudes depende de variables a menudo inciertas; pero no es dudoso que tales variables y, por tanto, tales magnitudes, no son el resultado de una decisión antojadiza, caprichosa, en definitiva, arbitraria, del ente público. A mayor abundamiento, es evidente que constituye una garantía de la imparcialidad de la decisión de la Administración el control que, al efecto, establece el art. 26.2 L.T.P.P. —de aplicación supletoria al ámbito local en virtud de la Disposición adicional séptima de la citada L.T.P.P.—, al señalar que «toda propuesta de fijación o modificación de precios públicos deberá ir acompañada de una Memoria Económico-Financiera que justificará ..., en su caso, las utilidades derivadas de la realización de actividades y la prestación de los servicios o los valores de mercado que se hayan tomado como referencia».

b) Lo mismo puede decirse del criterio de cuantificación especial que establece el párrafo segundo del art. 45.2 L.H.L., para los precios públicos «por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo, o vuelo de las vías públicas municipales en favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario». En este caso, efectivamente, la Ley establece el «uno y medio por 100 de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal dichas Empresas» como criterio de cuantificación de la prestación de carácter público que habrá de aplicarse «en todo caso y sin excepción alguna», con lo que, no dejando margen alguno donde elegir, se cierra cualquier posibilidad de arbitrariedad administrativa.

Los Diputados, sin embargo, no se limitan a poner de manifiesto la presunta contradicción del párrafo segundo del art. 45.2 L.H.L. con el principio de legalidad, sino que, como hemos dicho, denuncian también que la fórmula que en el mismo se contiene es «arbitraria y discriminatoria», ya que en lugar de reclamar el «coste real» la Ley exige un porcentaje sobre los ingresos brutos que obtengan las Empresas suministradoras en el municipio, que, además de carecer de justificación, resulta injusto porque a un mismo coste o utilidad los precios públicos pueden variar «en función de un elemento tan aleatorio como la voluntad del usuario de utilizar mucho o poco» el servicio de suministro.

A este respecto, ya hemos recordado más atrás que el análisis de un precepto legal desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos recogido en el art. 9.3 C.E. ha de centrarse exclusivamente en la verificación de si tal precepto establece una discriminación o si, aun no estableciéndola, carece de cualquier explicación racional. Pues bien, aplicando esta doctrina general al art. 45.2, párrafo segundo, L.H.L., es claro que tal precepto no vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Primero, porque ni los recurrentes ofrecen término de comparación alguno que ilustre la discriminación que se denuncia, ni, de todos modos, es posible comparar a los efectos del principio de igualdad el sistema de cuantificación previsto en dicho art. 45.2, párrafo segundo, con los que se establecen en el resto del precepto, ya que los supuestos que en cada uno de ellos se contempla son distintos: precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades en el art. 45.1, precios públicos por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público en el art. 45.2, párrafo primero, y precios públicos por la ocupación del dominio público por empresas explotadoras de suministros «que afectan a la generalidad o a una parte importante del vecindario» en el art. 45.2,

párrafo segundo. En segundo lugar, porque no puede decirse que la fórmula que establece este último precepto carezca de toda explicación racional, sino que, por el contrario, obedece a la dificultad de cuantificar mediante el procedimiento general previsto en el art. 45.2, párrafo primero (el valor de mercado o la utilidad), las utilizaciones o aprovechamientos del dominio público que, como sucede con las que llevan a cabo las empresas explotadoras de suministros, implican la ocupación de gran parte (en ocasiones la práctica totalidad) del subsuelo, suelo o vuelo de las vías públicas municipales. En fin, por lo que se refiere a la tacha de injusticia que los recurrentes oponen a la fórmula del art. 45.2, párrafo segundo, es evidente que no puede calificarse como «injusta» a una prestación patrimonial de naturaleza tributaria (como hemos dicho, no otra cosa son los precios públicos constitutivos de prestaciones de carácter público) cuya magnitud se determina en función de los beneficios obtenidos por los obligados al pago, o, lo que es igual, tal y como reclama el art. 31.1 C.E., de la capacidad económica de los mismos; sin que, por supuesto, como dijimos en la STC 185/1995, un «deslizamiento del precio público hacia una imposición sobre rendimientos» baste «para determinar la inconstitucionalidad del precepto» [fundamento jurídico 9.ºc)].

c) Las reglas de cuantificación que acabamos de examinar sólo resultan de aplicación a los precios públicos por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público. En los restantes casos, según preceptúa el art. 45.1 L.H.L., «el importe de los precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades deberá cubrir, como mínimo, el coste del servicio prestado o de la actividad realizada».

Como hemos dicho, es éste un criterio que ha sido objeto de impugnación tanto en el recurso de los Diputados como en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 745/97, instada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de Santa Cruz de Tenerife. Por lo que al recurso de inconstitucionalidad se refiere, aunque en el mismo se denuncia que el art. 45.1 L.H.L. vulnera los arts. 9.3 y 31 C.E. al producir un «enriquecimiento injusto», «arbitrariedad», «ilegalidad» y «la quiebra de los principios y signos de identidad del sistema tributario», como consecuencia del incumplimiento de la carga que pesa sobre los recurrentes de fundamentar los motivos de su impugnación nuestro examen debe limitarse a contrastar la norma cuestionada con el párrafo 3 del art. 31 C.E., dado que los Diputados recurrentes ofrecen como único argumento de su queja que el citado art. 45.1 L.H.L. contradice la Norma fundamental al fijar «exclusivamente un mínimo, dejando abierto el importe que cada Corporación local quiera cobrar» por los precios públicos. Mucho más claro es el Tribunal Superior de Justicia de Canarias cuando reprocha al art. 45 L.H.L. la vulneración del art. 31.3 C.E. porque no prevé «límites a la determinación de la cuantía de los precios públicos derivados de la prestación de servicios o realización de actividades, quedando su fijación en manos de la Corporación municipal, que sólo estará sujeta a la obligación de cubrir, como mínimo, el coste del servicio».

Pues bien, antes que nada hay que constatar que, efectivamente, el citado art. 45.1 L.H.L. no establece ningún límite máximo —implícito o explícito— a la cuantía de los precios públicos por servicios públicos o actividades administrativas, sino que únicamente fija un límite mínimo —el «coste»— por encima del cual los Municipios gozan de entera libertad para fijar lo que, sin lugar a dudas, constituye uno de los elementos esenciales en la definición de éste —y cualquier otro— recurso financiero de las Haciendas locales: la cuantía de la prestación.

Desde luego, ningún problema plantearía esta opción del legislador desde la perspectiva del principio de lega-

alidad si todos los precios públicos que se definen en el art. 41 B) L.H.L. constituyeran prestaciones espontáneas, alejadas, por tanto, de las exigencias del principio de reserva de ley. Ya hemos advertido, sin embargo, que algunos de los precios públicos locales que allí se definen son prestaciones patrimoniales de carácter público; aun más, hemos concluido que en tanto que prestaciones coactivas que se satisfacen a los entes públicos locales con la finalidad de sostener los gastos públicos constituyen materialmente tributos que, como tales, están sometidos a la reserva de ley que establecen los arts. 31.3 y 133 C.E.

Ciertamente, hemos venido recordando que la reserva de ley tributaria es relativa y que en las contraprestaciones, fruto de la prestación de un servicio o actividad administrativa, la colaboración del reglamento «puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías —estrechamente relacionadas con los costes concretos de los diversos servicios y actividades—» (STC 185/1995, fundamento jurídico 5.º). Y hay que reconocer, asimismo, que la finalidad perseguida por el legislador con el art. 45.1 L.H.L. es constitucionalmente legítima: basta, en efecto, la lectura de la Exposición de Motivos de la L.H.L. para llegar a la conclusión de que el citado es uno de los muchos preceptos de la norma estatal que pretenden el saneamiento de las Haciendas locales.

Pero, tal y como concluíamos en la STC 19/1987 (en la que declaramos contrario al art. 31.3 C.E. el art. 13 de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, al dejar a los Entes locales absoluta libertad para determinar el tipo de gravamen de la Contribución Territorial Urbana), la «plena coherencia de aquel objetivo con lo determinado en la Constitución en orden a la deseable suficiencia de medios de las Haciendas locales (art. 142) no puede desvirtuar, sin embargo, el juicio negativo que ahora ha de merecer, desde la defensa de la reserva de Ley también constitucionalmente garantizada», la técnica empleada por el legislador. Como hemos señalado, la intervención de los Municipios en la ordenación de sus propios recursos tributarios, especialmente en la fijación del *quantum* de dichas prestaciones, viene exigida por los arts. 133 y 142 C.E., pero no en los términos que dispone el art. 45.1 L.H.L., esto es, como sucedía en el caso enjuiciado en la citada STC 19/1987, «mediante un pleno desampoderamiento del legislador en favor de la autonomía municipal —consagrada sin límites ciertos y, por tanto, desfigurada— para la determinación de un elemento esencial en la definición de los tributos» (fundamento jurídico 5.º). Como, en relación con una tasa, decíamos en la STC 179/1985, la reserva de ley tributaria reclama un «límite legal» de la cuantía de la prestación, «siquiera los límites máximo y mínimo» entre los que la prestación de carácter público deba quedar comprendida. Ciertamente, se hace referencia en el art. 45.1 L.H.L. a un límite mínimo —«el coste del servicio prestado o de la actividad realizada»— pero la mera precisión en la ley de un límite mínimo no salva las exigencias que derivan de la reserva de ley, dado que la discrecionalidad del ente público —esto es, la posibilidad de decidir la cuantía de la prestación coactiva sin condicionamiento legal alguno— subsiste para la determinación del precio público en medida superior al mínimo.

En definitiva, la determinación en la Ley de un límite máximo de la prestación de carácter público, o de los criterios para determinarlo, es absolutamente necesario para respetar el principio de reserva de ley; no estableciendo tal límite el art. 45.1 L.H.L. para los precios públicos coactivos por servicios o actividades, dicho precepto debe ser declarado inconstitucional. Es necesario, sin embargo, precisar el alcance concreto que debe atribuirse a dicha declaración. El art. 45.1 L.H.L. contradice la Constitución sólo en la medida en que resulta aplicable a los precios públicos por servicios o actividades que tienen naturaleza tributaria, esto es, como venimos señalando desde la STC 185/1995, los exigibles por servicios o actividades de solicitud o recepción obligatoria, de carácter indispensable o prestados en régimen de monopolio.

El art. 45.1 L.H.L. contradice la Constitución sólo en la medida en que resulta aplicable a los precios públicos por servicios o actividades que tienen naturaleza tributaria, esto es, como venimos señalando desde la STC 185/1995, los exigibles por servicios o actividades de solicitud o recepción obligatoria, de carácter indispensable o prestados en régimen de monopolio.

20. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad consideran que el número 2 del art. 48 L.H.L. vulnera el principio de legalidad tributaria y el de seguridad jurídica, al permitir que las Entidades locales atribuyan a sus Organismos Autónomos y a los Consorcios la fijación de los precios públicos por ellas establecidos.

Antes de enjuiciar la constitucionalidad del apartado 2 del art. 48 L.H.L. conviene aclarar que, según se desprende de la propia norma, cuando ésta alude a la «fijación de los precios públicos» no está autorizando que los Organismos Autónomos y Consorcios «establezcan» precios públicos, esto es, determinen, dentro de la definición abstracta contenida en la Ley, los específicos servicios o actividades por los que podrá exigirse dicha prestación (competencia ésta que, en virtud del art. 48.1 L.H.L., dentro de los límites expresados en los arts. 41 y 42 L.H.L., corresponde exclusivamente «al Pleno de la Corporación, sin perjuicio de sus facultades de delegación en la Comisión de Gobierno»), sino que, del mismo modo que hacía para el ámbito estatal el art. 26.1 L.T.P.P. en su redacción originaria, únicamente permite que dichos Organismos y Consorcios determinen en cada caso la cuantía concreta de los precios públicos, correspondientes a los servicios a su cargo, previamente establecidos por las Entidades locales.

Conviene también precisar, antes de resolver sobre el fondo, que, según se deduce del citado art. 48.2 L.H.L., éste únicamente resulta aplicable a precios públicos que, cualquiera que sea su verdadera naturaleza —tributaria o no (la norma no hace distinciones)— se exijan por «servicios» a cargo de los Organismos autónomos o Consorcios, o, lo que es igual, a aquellos cuya cuantía habría de determinarse conforme a lo establecido en el art. 45.1 L.H.L., precepto cuya inconstitucionalidad hemos declarado en la letra c) del fundamento jurídico precedente. La propia literalidad de la norma impugnada, sin embargo, permite excluir que ésta alcance a los precios públicos por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, cuya cuantía ha de determinarse con sujeción a los parámetros —que hemos encontrado respetuosos con el art. 31.3 C.E. en el mismo fundamento jurídico 19 [letras a) y b)]— fijados en el apartado 2 del art. 45 L.H.L.

Aclarado esto, conviene recordar que las mismas dudas se plantearon en el recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 185/1995 en relación con el art. 26.1 L.T.P.P. que atribuía la facultad de fijar o modificar la cuantía de los precios públicos mediante Orden «al Departamento Ministerial del que dependa el Órgano o Ente que ha de percibirlos» [letra a)] o directamente a «los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial o financiero, previa autorización del Ministerio de que dependan». En aquella ocasión, según hemos reflejado al comienzo del fundamento jurídico anterior, expresamos que en principio no contradice la reserva establecida en el art. 31.3 C.E. el hecho de que, como sucede en este caso, la Ley encomiende a normas reglamentarias la fijación de la cuantía de los precios públicos, dada «la multiplicidad de figuras que pueden incluirse en este concepto, así como la necesidad de tomar en consideración factores técnicos» [fundamento jurídico 6.º c)]. Ningún obstáculo constitucional existe, pues, para que, tal y como establece el art. 48.2 L.H.L., los Entes locales autoricen a los Organismos autónomos

y Consorcios a determinar la cuantía de los precios públicos por los servicios a su cargo.

Ciertamente, también señalamos en la citada STC 185/1995 que en estos casos la Ley debe establecer los criterios o límites «que sean idóneos para impedir que la actuación discrecional de la Administración en la apreciación de los factores técnicos se transformen en actuación libre o no sometida a límite» [fundamento jurídico 6.º c)]. Y en el fundamento jurídico anterior hemos concluido que, por lo que se refiere a los precios públicos por servicios o actividades, la L.H.L. no establece los criterios adecuados para circunscribir la decisión de los correspondientes órganos (como los mencionados en el art. 48.2), dado que no fija un límite cuantitativo máximo para los precios públicos de carácter meramente tributario. Tal circunstancia, empero, determina únicamente la inconstitucionalidad del art. 45.1 L.H.L., no la del art. 48.2.

Es decir, este precepto, el art. 48.2, en sí mismo considerado, en cuanto faculta a los Entes Locales para atribuir a sus Organismos Autónomos y Consorcios la fijación de los precios públicos de los servicios a cargo de tales Organismos, no es inconstitucional pues no resulta incompatible con las exigencias que se deriven de la reserva de Ley del art. 31.3 C.E.

21. A continuación debemos entrar en el examen de los preceptos impugnados que se integran en el Capítulo VII del Título Primero de la Ley, Capítulo dedicado a las operaciones de crédito que pueden concertar las Corporaciones Locales y que ha sido objeto de sucesivas modificaciones, siendo la última de ellas la reforma general introducida por el art. 59.1 de la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, como ya se indicó en el fundamento jurídico 3.º. La primera de las disposiciones que debemos analizar es el art. 50.4 L.H.L., impugnado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña —en su redacción original como art. 50.3— por conexión con los arts. 158.5 y 174.2 de la Ley, y que según su redacción actual, que no impide nuestro enjuiciamiento, para los casos excepcionales previstos en estos dos últimos artículos (financiación de nuevos o mayores gastos por operaciones corrientes que expresamente sean declarados necesarios y urgentes), el crédito sólo podrá instrumentarse mediante préstamos o créditos concertados con entidades financieras. Estima el representante de la Generalidad de Cataluña que dicho precepto sólo puede entenderse dictado en el ámbito de lo básico si no excluye la autorización previa por parte de la Generalidad de tales operaciones, en virtud de su competencia de tutela financiera prevista en el art. 48 E.A.C. Sin embargo, no le falta razón al Abogado del Estado cuando afirma que, a través de esta impugnación, la Generalidad no discute la correcta delimitación competencial operada por la norma, pretendiendo únicamente de este Tribunal que declare la conformidad con el orden de competencias de una eventual previsión por el legislador autonómico de la facultad indicada, lo que escaparía al objeto del examen de constitucionalidad de los preceptos en cuestión.

Como es doctrina consolidada de este Tribunal, formulada en relación con los conflictos de competencia, pero perfectamente trasladable a aquellas reivindicaciones competenciales que, por suscitarse frente a normas con rango de ley, deben plantearse a través del recurso de inconstitucionalidad (SSTC 49/1984, fundamento jurídico 1.º, 147/1993, fundamento jurídico 2.º), no es misión del mismo, en estos casos, «llevar a cabo declaraciones interpretativas sobre la existencia y significado de supuestos implícitos en las normas y sobre sus presuntas consecuencias» (SSTC 67/1987, fundamento jurídico 3.º; 76/1991, fundamento jurídico 2.º). Por el contrario, hemos exigido «la afirmación de un efectivo

y real ejercicio de la competencia por el ente territorial invasor que genere una correlativa *vindicatio potestatis* por el ente invadido que se ve despojado de su competencia, sin admitir planteamientos meramente preventivos, cautelares, virtuales o hipotéticos» (por todas, STC 101/1995, fundamento jurídico 6.º). En consecuencia, resulta imposible realizar aquí, como parece pretender la Generalidad de Cataluña, una declaración general de competencia a favor de la Comunidad Autónoma para autorizar las operaciones de crédito a las que se ha hecho referencia. Sólo cuando la Comunidad Autónoma haya instrumentado normativamente su régimen de autorización sobre tales operaciones, podrá establecerse, atendiendo a la regulación concreta de la materia y a su finalidad, la conformidad de la misma con el sistema de reparto competencial constitucionalmente establecido a la luz de los criterios apuntados y, muy especialmente, al de respeto de la autonomía local.

También discute la Generalidad que el art. 53.2 L.H.L. —en virtud del cual se permite al Presidente de la Corporación aprobar directamente operaciones de tesorería siempre que no superen un determinado porcentaje sobre las operaciones corrientes— pueda ser considerado una norma básica al regular cuestiones de detalle, siendo lo razonable que el legislador estatal se hubiera limitado a establecer un nivel máximo y un mínimo para no vaciar las competencias autonómicas. En parecidos términos, el art. 54.3 establece los supuestos en que no es precisa la autorización de los órganos correspondientes del Ministerio de Economía y Hacienda o de la Comunidad Autónoma con competencia sobre la materia para la concertación de créditos por parte de las Corporaciones Locales. Por contra, el Abogado del Estado considera que fijar un máximo, como ocurre en el primer caso, es una típica decisión básica dictada al amparo del art. 149.1.18 C.E., que sólo impide al legislador autonómico establecer un porcentaje más elevado; mientras que, en el segundo, se trata de garantizar un rasgo esencial de la autonomía financiera local, en su faceta de autonomía de endeudamiento, cuya divergencia podría afectar al equilibrio financiero del sector público, lo que haría que dicha norma encontrara también acomodo competencial en el art. 149.1.11 y 13 C.E. A este respecto, hay que reseñar ante todo que ambos preceptos han sido objeto de modificación por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, si bien no con el mismo alcance. Así, en el caso del art. 53.2 se ha modificado el límite porcentual de las operaciones de tesorería (ahora denominadas de crédito a largo y corto plazo) susceptibles de ser aprobadas por el Presidente de la Corporación sobre el total de recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, por lo que se mantiene subsistente la controversia competencial, que versa sobre la posibilidad de que sean los órganos autonómicos los que establezcan tales límites porcentuales al amparo de su potestad de tutela financiera de los Entes locales.

Por su parte, el actual art. 54 L.H.L. tras la redacción dada por la Ley 50/1998 ha experimentado una profunda modificación en relación con su tenor original, de modo que si inicialmente enumeraba de manera expresa en su párrafo 3, objeto de impugnación, los supuestos en los que las Entidades locales no precisaban autorización para concertar operaciones de crédito, ahora opera a la inversa, estableciendo las operaciones de crédito que necesitan autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda o, en su caso, de la Comunidad Autónoma con competencia sobre la materia, entendiéndose delimitadas de manera residual las que no precisan de dicha autorización. Hay que indicar asimismo que dos de los actuales apartados del art. 54 L.H.L., el apartado primero, párrafo primero, y el apartado cuarto, párrafo final, han sido objeto de un nuevo recurso de inconstitucionalidad (núm. 1.291/99),

interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, aunque en esta ocasión en reivindicación de competencias estrictamente ejecutivas de la Comunidad Autónoma en materia de autorización de operaciones de endeudamiento de los Entes Locales. En cualquier caso, también ha de considerarse subsistente la reivindicación competencial planteada por la Generalidad de Cataluña en relación con la redacción originaria del art. 54.3, y que se basa en la competencia de la Comunidad Autónoma para regular el eventual establecimiento de autorizaciones sobre las operaciones de endeudamiento concertadas por las Corporaciones Locales allí donde su exigencia no haya sido prevista por el Estado.

Ahora bien, dado que la nueva redacción de los arts. 53.2 y 54 L.H.L. no ha sido objeto de debate mediante su impugnación autónoma, no procede en este caso ampliar ni sustituir el objeto del proceso en contemplación de la nueva normativa, debiendo quedar circunscrito al inicialmente planteado por la Generalidad de Cataluña (SSTC 182/1988, fundamento jurídico 1.º; 147/1998, fundamento jurídico 5.º; 128/1999, fundamento jurídico 4.º).

Hechas estas precisiones, y ya por lo que al art. 53.2 L.H.L. se refiere, no nos cabe sino afirmar su constitucionalidad. Como hemos indicado, el mismo establece el límite porcentual máximo de las operaciones de tesorería —sobre el total de recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior— que pueden ser aprobadas por el Presidente de la Corporación Local, permitiendo a las Comunidades Autónomas el establecimiento de otros límites porcentuales por debajo de dicho máximo. En consecuencia, dicho precepto responde plenamente a la estructura de una norma básica dictada en virtud de la competencia estatal del art. 149.1.18 C.E., careciendo de sentido la fijación también por parte del legislador estatal de un límite mínimo —como parece pretende la Generalidad de Cataluña— que no haría sino acotar aún más el propio margen de actuación autonómico sobre la materia.

Por lo que respecta al art. 54.3 L.H.L., también en su redacción originaria, el mismo se limitaba a excluir de la autorización estatal o autonómica aquellas operaciones de crédito de las Entidades Locales cuando se dieran alguna de estas premisas: a) cuando la cuantía de la operación proyectada no rebasase el 5 por 100 de los recursos liquidados de la Entidad por operaciones corrientes, deducidos de la última liquidación presupuestaria practicada; o b) cuando el crédito se destinase a financiar obras y servicios incluidos en planes provinciales y programas de cooperación económica local debidamente aprobados. En todo caso, para que la autorización no fuera necesaria, era preciso que la carga financiera anual derivada de la suma de las operaciones vigentes concertadas por la Entidad local y de la proyectada, no excediera del 25 por ciento de los recursos referidos en dicho apartado. A la hora de enjuiciar la constitucionalidad del mencionado precepto, hemos de recordar, como indicamos igualmente en la citada STC 214/1989 (fundamento jurídico 3.º), que las leyes básicas son las que deben decir «qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (arts. 137 y 140 de la Constitución). Ello no asegura que la ley básica estatal y sectorial ... que tal cosa disponga sea, sin más, constitucional, porque si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será por ello inconstitucional, correspondiendo en último término a este Tribunal Constitucional ponderar, en cada caso, si las competencias de ejecución atribuidas a los Entes locales son o no necesarias para asegurar

su autonomía» (en el mismo sentido, STC 61/1997, fundamento jurídico 25).

En el caso del texto original del art. 54.3 L.H.L. pugnan, por un lado, la competencia en materia de tutela financiera de la Comunidad Autónoma reconocida por el art. 48.1 E.A.C. y, por otro, la autonomía de las Entidades locales en su vertiente —como indica el Abogado del Estado— de «autonomía del endeudamiento». Pues bien, el art. 54 L.H.L., en su redacción inicial objeto de impugnación, contempla con claridad tres niveles de endeudamiento de las Corporaciones Locales. Así, su apartado primero somete las operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumenten mediante deuda o cualquier otra apelación al crédito público a la autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a la competencia estatal garantizada por los arts. 149.1.11 y 13 C.E. en cuanto pueden incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico (STC 57/1983). Por su parte, el apartado segundo atribuye dicha autorización a los órganos de la Comunidad Autónoma que tengan atribuida competencia en la materia cuando de la concertación de créditos y concesión de avales en general se trate, garantizando así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, su competencia en materia de tutela financiera reconocida por el art. 48.1 E.A.C., que se proyecta sobre aquellas operaciones de endeudamiento que no trascienden el interés local (STC 56/1983). A la vista de ambos apartados, parece evidente que el impugnado art. 54.3 L.H.L. no hace sino configurar el necesario margen autonómico de endeudamiento que también ha de ser reconocido a las Corporaciones Locales por imperativo del principio constitucional de autonomía local en el marco de la competencia básica estatal del art. 149.1.18 C.E., por lo que ningún reproche de inconstitucionalidad cabe efectuar contra el mismo.

### C) Título II

22. El siguiente precepto que ha de ser objeto de nuestro análisis es el art. 60 L.H.L. Dicho precepto, que se integra en el Título II de la Ley dedicado a los recursos de los municipios y que enumera los impuestos municipales de carácter obligatorio —Impuesto sobre Bienes Inmuebles (I.B.I.), Impuesto sobre Actividades Económicas (I.A.E.) e Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (I.V.T.M.)— y potestativo —Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras (I.C.I.O.) e Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (I.I.V.T.N.U.)—, ha sido impugnado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña en conexión, como ya se apuntó antes, con el art. 57 L.H.L. Según los recurrentes, el referido art. 60 L.H.L., en cuanto que establece los impuestos municipales remitiendo su regulación a la propia Ley y a las disposiciones reglamentarias estatales que la desarrollen, margina por completo la actividad normativa que compete a la Comunidad Autónoma en materia tributaria local, reduciendo a la nada la competencia exclusiva sobre la misma derivada de lo dispuesto en el art. 9.8 E.A.C., como se desprende además del tenor de la Disposición final L.H.L. Asimismo, infringe el sistema competencial al introducir tácitamente la prohibición de establecer nuevos tributos; conculca la autonomía municipal consagrada en el art. 140 C.E. al obligar a los municipios a exigir con carácter obligatorio unos determinados tributos, sin efectuar valoración alguna sobre su oportunidad en relación con la protección y gestión de los intereses generales del Municipio; y, por último, puede suponer igualmente una vulneración «por exceso» del principio de suficiencia financiera (art. 142 C.E.) en el caso de aquellos muni-

cipios que no tuvieran «la necesidad de aplicar los tributos obligatorios sin que se forzase o resintiera su “suficiencia económica”». El Abogado del Estado rebate estas alegaciones afirmando la potestad de las Cortes Generales para establecer directamente impuestos municipales de exacción obligatoria en virtud de la potestad tributaria originaria que al Estado atribuye el art. 133.1 y 2 C.E., de modo que sin la habilitación expresa de aquéllas no puede el legislador autonómico cooperar en el establecimiento y ordenación de los impuestos municipales. Asimismo recuerda que, según la STC 19/1987 (fundamentos jurídicos 4.º y 5.º), la autonomía municipal impone que «no se prive [a los Ayuntamientos] de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia», y que, en todo caso, debe reconocerse a las Corporaciones locales «una intervención en el establecimiento o en la exigencia de aquéllos». Igualmente invoca razones de alcance supralocal para obligar a los Ayuntamientos a dicha exacción obligatoria, ya sea por la trascendencia de tales impuestos en orden a la adecuada gestión de ciertos tributos estatales o incluso para el ejercicio de la potestad expropiatoria (como ocurre con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre Actividades Económicas), ya sea porque, de no exigirse obligatoriamente, resultarían de muy fácil elusión por la propia configuración de su hecho imponible (caso del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica).

Pues bien, a la vista de las alegaciones formuladas por las representaciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña la pretendida inconstitucionalidad del art. 60 L.H.L. ha de ser desestimada. En efecto, como es reiterada doctrina de este Tribunal, la reserva de ley en materia tributaria, impuesta por el art. 31.3 C.E., se extiende a la creación *ex novo* de los tributos y a la configuración de los elementos esenciales de los mismos (SSTC 37/1981, fundamento jurídico 4.º; 6/1983, fundamento jurídico 4.º; 179/1985, fundamento jurídico 3.º; 19/1987, fundamento jurídico 4.º; 221/1992, fundamento jurídico 7.º; 14/1998, fundamento jurídico 11; entre otras). En el caso de que se trate de tributos que constituyan recursos propios de las Corporaciones Locales —carentes de potestad legislativa, aunque habilitadas por el art. 133.2 C.E. para establecerlos y exigirlos—, aquella reserva habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal, «cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución», en tanto en cuanto la misma «existe también al servicio de otros principios —la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes— ...» (STC 19/1987, fundamento jurídico 4.º), principios que sólo puede satisfacer la ley del Estado. Además, y desde el momento en que esta concreta potestad normativa del Estado tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales Corporaciones —suficiencia financiera que, según indicamos ya en el fundamento jurídico 2.º, es en última instancia responsabilidad de aquél—, su ejercicio encuentra anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14 C.E.), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo. Todo ello no es óbice, sin embargo, para que éstas, al igual que el Estado, puedan ceder también sus propios impuestos o tributos en beneficio de las Corporaciones Locales, pues, al contrario de lo afirmado por los recurrentes, nada hay que lo impida en la L.H.L., ni tampoco en la C.E. o en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), siempre y cuando, claro está, las Comunidades Autónomas respeten los límites a su capacidad impositiva que se establecen en estas dos últimas.

En segundo lugar, también carece de consistencia la alegación relativa a la vulneración del principio de autonomía local que produce, a juicio de la Generalidad, la enumeración de impuestos locales de exacción obligatoria prevista en el art. 60.1 L.H.L. con independencia de los intereses de cada municipio o de su situación financiera.

No es cierto, en efecto, que la autonomía local que se reconoce en la Constitución implique la necesidad de que la Ley dote a las Corporaciones Locales de libertad para imponer o no cada uno de sus tributos propios. Como señalamos en la STC 19/1987, conforme a los arts. 133.2 y 140 de la Norma fundamental, la autonomía de las Corporaciones Locales se traduce en que «estos entes habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia» (fundamento jurídico 4.º; doctrina reiterada en la STC 221/1992, fundamento jurídico 8.º). Bajo estas premisas, en la misma STC 19/1987, partiendo de que, en lo que se refiere a la integración, en cada caso, de las exigencias derivadas de la reserva de Ley en el orden tributario y de la autonomía de las Corporaciones Locales, existe una «inicial libertad de configuración» del legislador, cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del art. 133 C.E., concluimos que, respecto de los tributos propios de los municipios, ni la reserva debe «extenderse hasta un punto tal en el que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial», ni «tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así le reserva la Constitución» (fundamento jurídico 4.º).

Pues bien, es evidente que el art. 60 L.H.L. garantiza la autonomía local respetando al mismo tiempo las exigencias que derivan de la reserva de ley estatal. La L.H.L., efectivamente, amén de establecer impuestos de carácter potestativo (el I.C.I.O. y el I.I.V.T.N.U.), esto es, tributos cuyo establecimiento y exigencia depende exclusivamente de la voluntad de los Entes locales, otorga a los Ayuntamientos un suficiente margen de decisión en la fijación de la cuantía de todos los tributos propios (preceptivos y potestativos) al autorizarles, dentro de los límites establecidos en la propia norma, bien a incrementar las cuotas (arts. 88, 89 y 96 de la L.H.L.) o los tipos de gravamen (arts. 73 y 103 L.H.L.) legalmente establecidos, bien a fijar la escala de gravamen (art. 109 L.H.L.). Y este ámbito de libre decisión es suficiente para respetar la autonomía local que, como dijimos en la citada STC 221/1992, «en su proyección en el terreno tributario, no exige que esa intervención, que debe reconocerse a las entidades locales, se extienda a todos y cada uno de los elementos integrantes del tributo» (fundamento jurídico 8.º).

Esto sentado, a mayor abundamiento, conviene destacar que la elección de los citados en el art. 60 L.H.L. —y no otros— como tributos de carácter preceptivo no es en absoluto casual sino que, por el contrario, obedece a una justificación razonable. Así es; hay que poner de relieve, antes que nada, con el Abogado del Estado, las razones de índole supralocal que fundamentan la exigencia preceptiva del I.B.I., I.A.E. e I.V.T.M. en todos los municipios del Estado. Por lo que al I.B.I. concierne, conviene recordar la trascendencia que tiene en la adecuada gestión de algunos tributos estatales: en efecto, además de constituir medio ordinario de comprobación de valores [art. 52.1 a) L.G.T.], los valores catastrales que se determinan conforme a los arts. 66 a 71 L.H.L. tienen incidencia en la determinación de la base imponible del Impuesto sobre el Patrimonio (art. 10 de la Ley 19/1991, de 6 de junio), en la imputación de rentas inmobiliarias en el I.R.P.F. (art. 71 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre), así como en la comprobación de valores del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (art. 18.4 de la Ley

29/1987, de 18 de diciembre). Por su parte, la Matrícula del I.A.E. (art. 92.1 L.H.L.) tiene trascendencia en la delimitación del hecho imponible del I.V.A. (art. 5.3.b de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre) y en la regulación en el I.R.P.F. de los rendimientos de las actividades económicas [art. 11.4, párrafo 2, de la citada Ley 40/1998, y art. 88.2 a) del Real Decreto 214/1999, de 5 de febrero, que aprueba el Reglamento del I.R.P.F.].

Por lo que al I.V.T.M. respecta, se trata, como los anteriores, de un tributo de carácter periódico que la L.H.L. configura como preceptivo en garantía del principio de igualdad que debe inspirar el sistema tributario (art. 31.1 C.E.). En efecto, ya hemos dicho en la tantas veces citada STC 19/1987 que la reserva de ley tributaria existe también al servicio de la «preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes», principios que, garantizados en el art. 133.2 C.E., «no permiten, manifiestamente, presentar el Acuerdo municipal como sustitutivo de la Ley para la adopción de unas decisiones que sólo a ella, porque así lo requiere la Constitución, corresponde expresar» (fundamento jurídico 4.º, *in fine*). Pues bien, es precisamente esta igualdad básica en la tributación la que con toda seguridad se pretende conseguir con el establecimiento del deber de todos los Ayuntamientos de exigir, no sólo el I.V.T.M., sino también el I.B.I. y el I.A.E.

A mayor abundamiento, es preciso recordar que los citados constituyen en la actualidad los tributos locales de mayor trascendencia desde el punto de vista de la financiación de los Entes locales, de donde se deduce que también el principio de suficiencia financiera estuvo muy presente en la mente del legislador a la hora de seleccionar qué tributos habían de ser necesariamente exigidos por todos los municipios, suficiencia financiera cuya efectividad, como hemos dicho en muchas ocasiones, corresponde garantizar al legislador estatal [SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7.º; 237/1992, fundamento jurídico 6.º; 331/1993, fundamento jurídico 2.ºB); 171/1996, fundamento jurídico 5.º].

En fin, por lo que a las alegaciones sobre el principio de suficiencia financiera respecta, es obvio que, tal y como se desprende de la dicción literal del art. 142 C.E., y hemos enunciado en anteriores pronunciamientos, éste implica la necesidad de que los entes locales cuenten con fondos suficientes para cumplir con las funciones que legalmente les han sido encomendadas [SSTC 179/1985, fundamento jurídico 3.º; 237/1992, fundamento jurídico 6.º; 331/1993, fundamento jurídico 2.º B); 166/1998, fundamento jurídico 10], esto es, «para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (arts. 137, 140 y 141 C.E.)» [SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7.º; 331/1993, fundamento jurídico 2.º B); ATC 382/1993, fundamento jurídico 4.º], pero no impide ni descarta que dichos fondos superen la cifra precisa para cubrir las necesidades del municipio o, dicho de otro modo, no se opone a que exista superávit presupuestario.

Todo lo anterior conduce a rechazar la alegada contradicción del art. 60 L.H.L. con los arts. 140 y 142 de la C.E.

23. Solicitan también los Diputados recurrentes la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 60.1 a) y 61 a 78, todos ellos de la L.H.L. (así como la de cuantos otros, de los contenidos en los Títulos III, IV y V de dicha Ley, se remitan a los mismos), preceptos que, a su juicio, establecen y regulan un tributo municipal, el I.B.I., que, al someter a tributación la mera propiedad —y no, como exclusivamente autorizaría la Norma fundamental, el rendimiento de la misma— e incurrir en duplicidad con el Impuesto estatal sobre el Patrimonio —de manera que «un mismo bien estaría doblemente sometido a un

impuesto»—, resultaría contrario a los principios de capacidad económica y no confiscatoriedad recogidos en el art. 31.1 C.E.

Hay que advertir, antes que nada, con el Abogado del Estado, que la prohibición de doble imposición viene establecida en nuestro ordenamiento exclusivamente en el art. 6.2 L.O.F.C.A., que, como hemos señalado en la STC 186/1993, «sólo prohíbe la duplicidad de tributación por los mismos hechos imponderables entre tributos estatales y tributos autonómicos, pero no entre aquéllos y los tributos propios de las Haciendas locales» [fundamento jurídico 4.º c)]. Sentado esto, a mayor abundamiento, debe recordarse que, en reiteradas ocasiones, este Tribunal, tras distinguir entre materia imponible —toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición— y el concepto, estrictamente jurídico, de hecho imponible —el presupuesto fijado por la Ley «para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria» (art. 28.1 L.G.T.)—, ha concluido que la prohibición de doble imposición en materia tributaria únicamente «garantiza que sobre los ciudadanos no pueda recaer la obligación material de pagar doblemente por un mismo hecho imponible» [SSTC 37/1987, fundamento jurídico 14; 149/1991, fundamento jurídico 5.º A); 186/1993, fundamento jurídico 4.º c); 14/1998, fundamento jurídico 11 C)]. Siendo esto así, en el supuesto que nos ocupa no puede afirmarse que esa duplicidad de tributación sobre el mismo hecho imponible se produzca, pues, mientras que el Impuesto sobre el Patrimonio es en la actualidad, conforme al art. 3, párrafo 1, de la Ley 19/1991, de 6 de junio, reguladora del tributo, un impuesto de carácter directo y naturaleza personal que grava el patrimonio neto de que sea titular una persona física en el momento del devengo (el 31 de diciembre), el I.B.I. es un tributo directo de carácter real que grava, bien la propiedad de bienes inmuebles rústicos o urbanos, bien la titularidad de un derecho real de usufructo o de superficie o de una concesión administrativa sobre los mismos o sobre los servicios públicos a que se encuentren afectados (art. 61 L.H.L.).

Por lo demás, frente a lo que denuncian los recurrentes, existen sólidos argumentos para afirmar que ni el sometimiento de la propiedad a tributación ni la coexistencia del Impuesto sobre el Patrimonio y el I.B.I. transgreden los principios de capacidad económica y de no confiscatoriedad.

En primer lugar, es palmario que no existe precepto constitucional alguno que impida el gravamen de otra fuente o manifestación de riqueza que no sea la renta. Al contrario, el art. 31.1 C.E. vincula la contribución a las cargas públicas a la capacidad económica de los sujetos, capacidad económica que, como hemos señalado en reiteradas ocasiones, «tanto significa como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra» (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 4.º; 150/1990, fundamento jurídico 9.º; y 221/1992, fundamento jurídico 4.º); y no hay duda de que la propiedad de un bien inmueble constituye un índice de riqueza susceptible, como tal, de imposición.

Por lo que respecta a la prohibición constitucional de confiscatoriedad tributaria, como hemos dicho en varias ocasiones, ésta «obliga a no agotar la riqueza imponible —sustrato, base o exigencia de toda imposición— so pretexto del deber de contribuir», lo que tendría lugar «si mediante la aplicación de las diversas figuras tributarias vigentes se llegara a privar al sujeto pasivo de sus rentas y propiedades, con lo que además se estaría desconociendo, por la vía fiscal indirecta, la garantía prevista en el art. 33.1 de la Constitución» [SSTC 150/1990, fundamento jurídico 9.º, y 14/1998, fundamento jurí-

dico 11 B)]. Y este último es un resultado que ni los recurrentes —a quienes, como venimos diciendo, incumbe la carga de fundamentar las dudas de constitucionalidad— han probado que se produzca, ni, de todos modos, claramente, ha provocado la incorporación del I.B.I. al sistema tributario español en sustitución de las antiguas Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana.

24. Conforme a la L.H.L., la base imponible del I.B.I. está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles (art. 66.2 L.H.L.) que, en los de naturaleza rústica, «estará integrado por el valor del terreno y el de las construcciones» (art. 68.1 L.H.L.). Dada la dificultad de precisar el valor de los terrenos rústicos, la Ley prevé que éste se calculará «capitalizando al interés que reglamentariamente se establezca, las rentas reales o potenciales» de los terrenos (art. 68.2 L.H.L.).

Denuncia el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que el citado art. 68.2 L.H.L., al remitir para la determinación de la base imponible del I.B.I. a una reglamentación futura, «deja al arbitrio total del ejecutivo su determinación», lo que vulnera el principio de legalidad tributaria que, conforme ha señalado este Tribunal, impide «el apoderamiento en blanco a las Corporaciones Locales para la fijación de los tipos de gravamen». La Ley, por consiguiente —se concluye—, «debe establecer cuando menos el tipo máximo».

Pues bien, conviene comenzar advirtiendo que está fuera de lugar la referencia que hace la Generalidad a nuestra doctrina sobre el tipo de gravamen, dado que éste, por lo que al I.B.I. se refiere, está precisado —en términos tales que no plantean dudas sobre su respeto al art. 31.3 C.E.—, en el art. 73 L.H.L. Acto seguido, sin embargo, es preciso constatar también que el art. 68.2 L.H.L. contiene la regulación de uno de los elementos esenciales del I.B.I. —en concreto, la base imponible del tributo—, de modo que, como hemos venido señalando (SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987 y 185/1995, ya citadas; y 221/1992), no puede cuestionarse que su establecimiento y modificación han de ser, en todo caso, reguladas por Ley. Semejante corolario, no obstante, no permite concluir, como hace el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, que la remisión que hace la L.H.L. al reglamento para la determinación de uno de los componentes que determinan el *quantum* de la prestación tributaria —el valor de los terrenos de naturaleza rústica— contradice el principio de legalidad contenido en los arts. 31.3 y 133.1 C.E.

En efecto, debe recordarse, una vez más, que la reserva de ley tributaria —sobre todo cuando, como sucede en este caso, se trata de tributos locales— es relativa, de modo que, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de fines propuestos por la Constitución o por la Ley, cabe el auxilio del reglamento, colaboración que «puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías» (STC 185/1995, ya citada). A este respecto, en la STC 221/1992, después de advertir que «también la base imponible es un elemento esencial del tributo y, en consecuencia, debe ser regulada por Ley», puntualizábamos: «No puede desconocerse, sin embargo, que en un sistema tributario moderno la base imponible puede estar integrada por una pluralidad de factores de muy diversa naturaleza cuya fijación requiere, en ocasiones, complejas operaciones técnicas. Ello explica que el legislador remita a normas reglamentarias la concreta determinación de algunos de los elementos configuradores de la base» (fundamento jurídico 7.º).

Pues bien, como hemos dicho, no cabe la menor duda de que es la dificultad técnica de valorar los terrenos rústicos la razón de que el legislador haya optado por el sistema de capitalización de las rentas reales y potenciales de los mismos. Ello no obstante, es evidente que

ni la complejidad técnica a la que aludimos ni la flexibilidad de la reserva de ley en este concreto elemento de la prestación tributaria permitirían que la Ley abdicara de toda regulación, delegando la fijación de la cuantía del tributo a la libre decisión del Gobierno, sino que, como advertíamos en la STC 185/1995, tiene que establecer los criterios y límites idóneos para impedir una actuación caprichosa de aquél. Y este es precisamente el caso, dado que la L.H.L. circunscribe perfectamente la capacidad de decisión sobre la cuantía del I.B.I. al señalar en su art. 66.2 que para «la determinación de la base imponible se tomará como valor de los bienes inmuebles el valor catastral de los mismos, que se fijará tomando como referencia el valor de mercado de aquéllos, sin que, en ningún caso, pueda exceder de éste». Es claro, pues, que la Ley establece un límite cuantitativo máximo que «en ningún caso» el Gobierno puede soslayar; límite máximo de la base imponible —el valor de mercado— que, como hemos señalado al examinar la regulación de los precios públicos, en tanto que supone una remisión a criterios de naturaleza técnica, debe entenderse suficiente para respetar la reserva de ley tributaria.

25. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de esta Comunidad Autónoma impugnan los arts. 70 (apartados 2, 3, 4, 5 y 6), 71, 78.1 y la Disposición adicional cuarta, apartado segundo, de la L.H.L., preceptos todos ellos relativos al Catastro. Aunque los dos primeros artículos citados, y en especial el primero de ellos, han sido objeto de reiteradas modificaciones desde la entrada en vigor de la Ley, las quejas de los recurrentes se centran en la negación de toda intervención autonómica en la fijación, revisión y modificación de las Ponencias de Valores Catastrales, así como en la formación, conservación, renovación, revisión y demás funciones inherentes a los Catastros Inmobiliarios que efectúan, respectivamente, el art. 78.1, que mantiene su redacción original, y la Disposición adicional cuarta, apartado segundo, que ha sufrido algunas modificaciones por el art. 18.37 de la Ley 50/1998 que, sin embargo, no afectan a nuestro enjuiciamiento. Así, al atribuir dichos preceptos de manera exclusiva unas competencias de contenido claramente ejecutivo a un órgano de la Administración del Estado —en la actualidad la Dirección General del Catastro—, estarían excediendo la regulación de lo básico, vulnerando además el art. 48.2 E.A.C., que prevé que mediante una Ley del Estado se establezca el sistema de colaboración de los Entes Locales, de la Generalidad y del Estado en materia tributaria local. Por el contrario, el Abogado del Estado justifica en la relevancia tributaria y extratributaria del Catastro, a la que ya hizo mención en relación con el examinado art. 60 L.H.L., la consideración del mismo como institución de la «Hacienda general» y, por lo tanto, de competencia exclusiva estatal conforme al art. 149.1.14 C.E.; competencia exclusiva en la que hay que incluir también, de otra parte, la reserva de ley estatal contemplada en el art. 48.2 E.A.C. invocado por los recurrentes, de modo que las Cortes Generales, al dictar los preceptos citados, no han podido vulnerar la mencionada disposición estatutaria.

Tampoco puede dárseles en esta ocasión la razón a los órganos recurrentes de la Comunidad Autónoma de Cataluña por lo que respecta a sus pretensiones de inconstitucionalidad de los preceptos ahora analizados, y ello por un doble motivo. En primer lugar, porque, como indica el Abogado del Estado, la organización del Catastro, justamente por tratarse, como hemos indicado ya, de una institución común e indispensable para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que ha de incardinarse sin lugar a dudas en la de Hacienda general del art. 149.1.14

C.E., correspondiendo, por tanto, de manera exclusiva al Estado, como ya indicamos en el fundamento jurídico 4.º. Y, en segundo lugar, porque, si bien es cierto que el art. 48.2 E.A.C. prevé que una ley del Estado establezca un sistema de colaboración entre los Entes Locales, la Generalidad y el Estado, no lo es menos que, en su inciso final, el referido precepto circunscribe la existencia de dicho sistema a la gestión, liquidación, recaudación e inspección «de aquellos tributos que se determinen», enunciado éste ambiguo pero que, en cualquier caso, deja en última instancia al propio legislador estatal la posibilidad de limitar su establecimiento a los que estime conveniente, sin que entre las alegaciones de los órganos recurrentes se encuentre ninguna en orden a justificar la necesidad de que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, dentro del que se incardina la regulación catastral, tenga que ser necesariamente uno de ellos, más allá de la naturaleza compartida de una materia que, como ya hemos indicado, no posee tal carácter.

26. En íntima conexión con los anteriores, impugnan asimismo el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña el art. 73, apartados 3, 4 y 5, que prevé la posibilidad de que los Ayuntamientos incrementen el tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles cuando concurren determinadas circunstancias, sin contemplar tampoco intervención alguna por parte de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de régimen local y otorgando sólo un margen de actuación en favor de la autonomía municipal. Los mismos razonamientos sirven a ambos órganos autonómicos para fundamentar la inconstitucionalidad de los arts. 88 y 89 (relativos al I.A.E.), 96.4 y 99 (relativos al I.V.T.M.), 103 y 104 (relativos al I.C.I.O.) y 108.2, 109.2 y 111 (relativos al I.I.V.T.N.U.), varios de ellos objeto de diversas modificaciones desde su entrada en vigor que han actualizado su contenido sin afectar por ello al objeto de su impugnación.

También los Diputados recurrentes, amén de la impugnación global —que hemos rechazado más atrás— de los preceptos reguladores del I.B.I., denuncian específicamente la contradicción del art. 73.3 L.H.L. con los arts. 9.3, 14, 19, 139.1, 139.2, 149.1.1, todos ellos de la C.E. A su juicio, el citado art. 73.3 L.H.L., al autorizar a los Ayuntamientos a incrementar el tipo de gravamen del I.B.I., fijado con carácter general en el apartado 2 del mismo precepto, hasta unos porcentajes que varían en función de la naturaleza urbana o rústica del bien inmueble y del número de habitantes del municipio, vulneraría el derecho a la igualdad que tutela el art. 14 C.E. ya que produce un resultado «discriminatorio y desigual para los vecinos, pues aun tratándose de un mismo tipo de bienes (incluso afectados por un mismo plan de urbanismo supramunicipal) pueden estar sujetos a unos recargos variables según el número (a su vez, variable, pues puede cambiar con el tiempo) de habitantes con que cuente el municipio en cuestión»; desigualdad que, además, no cabría fundamentar en la necesidad de tener en cuenta el diferente nivel de servicios que prestan los municipios, dado que esta es ya una circunstancia que permite a los Ayuntamientos aplicar un recargo específico que establece el propio art. 73 en su apartado 4. Por otro lado, el art. 73.3 L.H.L. sólo prevé un límite porcentual máximo por debajo del cual los Ayuntamientos, «al no fijarse criterio adicional para la concreción definitiva», pueden decidir arbitrariamente el incremento del tipo de gravamen, lo que resultaría contrario al art. 9.3 C.E. Los anteriores razonamientos, en fin, llevarían también a la conclusión de que el art. 73.3 L.H.L. contradice los arts. 139.1 y 149.1.1 C.E., y supone «un flagrante e injustificado menoscabo» de la libre circulación de personas y bienes que garantizan los arts.

19 y 139.2 C.E. Entienden además los recurrentes que la declaración de inconstitucionalidad que se reclama del apartado 3 del art. 73 L.H.L. debería hacerse extensiva por conexión a los apartados 4 y 5 del mismo precepto, «en la medida en que en ambos se da por supuesta la posible aplicación, junto con otros porcentajes para los recargos, de lo dispuesto en el 73.3 tantas veces citado».

Respecto del expresado precepto de la L.H.L. el Abogado del Estado vuelve a incidir en el argumento de que, por lo que se refiere al sistema tributario, las Comunidades Autónomas no tienen más intervención que la que las Cortes generales quieran expresamente otorgarles, sin que la diferente carga impositiva —que justifica por otra parte en el incremento normalmente más que proporcional de las necesidades financieras de los municipios conforme aumenta la población— sea discriminatoria ni afecte a la libre circulación, para lo cual se apoya en diversas Sentencias de este Tribunal y en el art. 9.3 de la Carta Europea de Autonomía Local. Igualmente, fundamenta la constitucionalidad del resto de los preceptos impugnados en semejantes argumentos y en la razonabilidad de los criterios legales establecidos, que no hacen en buena parte de los casos, a su juicio, sino seguir la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

Las objeciones de inconstitucionalidad efectuadas por los recurrentes al art. 73, apartados 3, 4 y 5, L.H.L. han de ser rechazadas. En primer lugar, las alegaciones del Consejo Ejecutivo y del Parlamento de la Generalidad de Cataluña son una mera reproducción de las ya analizadas a propósito de la impugnación del art. 60 L.H.L., con lo que nos remitimos a lo dicho entonces para descartar también la inconstitucionalidad de este art. 73, apartados 3, 4 y 5 L.H.L. por vulneración de competencias autonómicas, y también las de los arts. 88, 89, 96.4, 99, 103, 104, 108.2, 109.2 y 111 de la Ley, en su redacción actual, todos ellos impugnados por el mismo motivo. Y otro tanto hay que decir respecto de la base quinta del art. 86.1 L.H.L., objeto asimismo de impugnación por los órganos de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por cuanto que la posibilidad que permite el mismo para que las Tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas fijen cuotas provinciales o nacionales entra también de lleno, por las mismas razones indicadas entonces, en la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.14 C.E.

Ya por lo que al recurso de los Diputados se refiere, hay que comenzar por descartar que la posibilidad que establece el art. 73.3 L.H.L. de que los Ayuntamientos eleven los tipos de gravamen del I.B.I. vulnere el principio de igualdad de todos los españoles reconocido en los arts. 14, 139.1 y 149.1.1, todos ellos de la C.E. Esa disparidad de gravamen que, sin duda, se producirá entre los vecinos de los diferentes Ayuntamientos tiene, antes que nada, un firme fundamento en el principio de autonomía municipal reconocido en el art. 140 C.E. En efecto, acerca de la compatibilidad entre autonomía e igualdad hemos señalado con carácter general en la STC 37/1987 que los arts. 1, 9.2, 14, 139 y 149.1.1 de la C.E. «no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía» (fundamento jurídico 10; doctrina reiterada en STC 150/1990, fundamento jurídico 7.º). Así, por lo que al ámbito tributario respecta, nada obsta a que, como expresábamos en el ATC 182/1986, por el juego de los arts. 140 y 142 C.E., «salvaguardada la identidad básica de derechos y deberes de los españoles, las cargas fiscales que deban soportar puedan ser distintas». Dicho de un modo más preciso, la radicación en un municipio (allí hacíamos la afirmación con respecto a las Comunidades Autónomas, pero puede trasladarse sin

más problemas a las Corporaciones Locales) «puede ser, obviamente, una circunstancia que justifique un tratamiento fiscal distinto» al que se obtendría en otro municipio (fundamento jurídico 1.º). Concretamente, en relación con los tipos de gravamen aplicables en el más cercano antecedente del I.B.I.—la Contribución Territorial Urbana—, señalábamos literalmente en la STC 19/1987: «Puede el legislador estatal hacer una parcial regulación de los tipos del impuesto, predisponiendo criterios o límites para su ulterior definición por cada Corporación Local, a la que corresponderá ya, en ejercicio de su autonomía y en atención a las peculiaridades de su hacienda propia, la precisión de cuál sea el tipo que, de acuerdo con el marco legal, haya de ser aplicado en su respectivo ámbito territorial» (fundamento jurídico 5.º). La diversificación de los tipos impositivos—decíamos en el fundamento jurídico 4.º de la misma Sentencia— «puede, por ello, concebirse en abstracto, como acomodada a las exigencias del principio de igualdad, siempre que posea un fundamento justificado y racional y arranque de situaciones que puedan legítimamente considerarse como diversas».

De las alegaciones que sobre el art. 73.3 L.H.L. se contienen en el recurso de los Diputados se deduce que es precisamente la existencia de esa justificación objetiva y razonable lo que niegan los recurrentes. A su juicio, en efecto, no es posible calificar como fundamento racional el número de habitantes de derecho de cada municipio, criterio que emplea el art. 73.3 L.H.L. impugnado para diferenciar hasta qué límite porcentual máximo podrán los municipios incrementar los tipos de gravamen establecidos con carácter general en el apartado 2 del mismo precepto. Sin embargo, tampoco es posible coincidir con los recurrentes en este particular. De hecho, en este concreto punto la L.H.L. no ha hecho otra cosa que seguir los parámetros que marcáramos en anteriores pronunciamientos. Así, conviene recordar que en la misma STC 19/1987, antes citada, señalábamos que, en el ámbito de la tributación local, puede la Ley establecer tipos impositivos diferentes para cada municipio atendiendo «a cuantías diversas del déficit municipal, a las necesidades financieras existentes, a los servicios que los Ayuntamientos presten o al número de la población» (fundamento jurídico 3.º). Y más tarde, en la STC 68/1996—en relación a los criterios establecidos en el art. 13.1 L.O.F.C.A. para la fijación del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos—, decíamos que el coeficiente de población de derecho «es un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales ...» (fundamento jurídico 5.º). Por otro lado, también la exigencia de que se trate de población de derecho tiene una justificación racional. En la línea de lo que decíamos en la citada STC 68/1996, es evidente que con la implantación del I.B.I., como con la del resto de los tributos locales, se pretende que las Corporaciones Locales dispongan de medios necesarios para hacer frente a la prestación de los servicios que impone el ordenamiento; y no cabe duda de que «los destinatarios de estos servicios serán, en principio, los residentes en el territorio, lo que explica la razonabilidad del criterio adoptado» (fundamento jurídico 5.º).

Además de la señalada, existe otra razón para que la L.H.L. fije el límite del incremento del tipo de gravamen del I.B.I. en función de la población del municipio: resulta claro que a medida que crece ésta el coste de los servicios públicos se incrementa, lo que—en aras de la suficiencia financiera que reclama el art. 142 C.E.— determina la necesidad de dotar de mayores ingresos a los municipios que cuentan con un mayor número de habitantes. A este respecto, es conveniente recordar que

el art. 26 L.B.R.L. establece el deber de los municipios de prestar determinados servicios en función del volumen de habitantes, fijando a estos efectos unos tramos de población que, *grosso modo*, coinciden con los previstos en el art. 73.3 L.H.L.

Los razonamientos expuestos permiten también rechazar la denunciada contradicción del art. 73.3 L.H.L. con el art. 9.3 C.E., en probable referencia, que sin embargo no se concreta, al principio de seguridad jurídica. Lo reiteramos una vez más: la fijación de un tipo de gravamen mínimo con autorización para su elevación hasta un límite dependiendo de la población de derecho de cada municipio es una técnica al servicio de la autonomía de los municipios que, a la par que se concilia perfectamente con el principio de reserva de Ley, sirve al principio, igualmente reconocido en la C.E., de suficiencia, dado que, garantizando un mínimo de recaudación, posibilita a los municipios aumentar ésta en función de sus necesidades. Además, hay que tener en cuenta, como indica el Abogado del Estado, que la potestad de fijar la cuota o el tipo de sus propios tributos dentro de los límites de la Ley es uno de los elementos indiscutiblemente definidores de la autonomía local, encontrándose, como tal, reconocida en el art. 9.3 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988.

En fin, no es posible entender que la medida que establece el art. 73.3 L.H.L. soslaye la libre circulación de personas y bienes que garantizan los arts. 19 y 139.2, ambos de la C.E. Además de que la argumentación sobre este particular se contrae a la mera cita de los preceptos constitucionales presuntamente conculcados, debe recordarse que, como hemos venido afirmando desde el principio, «cualquier normativa local ..., dentro de su ámbito competencial propio, ... puede incidir sobre la circulación de personas y bienes, pero no toda incidencia es necesariamente un obstáculo» (STC 37/1981, fundamento jurídico 2.º). Lo será, sin duda, cuando las medidas adoptadas generen «consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito» que aquellas persiguen (SSTC 64/1990, fundamento jurídico 5.º, y 66/1991, fundamento jurídico 2.º). Sin embargo, ninguna alegación se efectúa en el recurso que ponga en evidencia alguna de estas circunstancias.

En consecuencia, y en virtud de los razonamientos expuestos, procede desestimar el recurso de inconstitucionalidad de los Diputados por lo que respecta a los apartados 3, 4 y 5 del art. 73 L.H.L.

27. A juicio de los Diputados recurrentes, también serían contrarios a la Constitución los arts. 88 y 89 L.H.L., y cuantos otros, de los contenidos en los Títulos III, IV y V de dicha Ley, que a ellos se remitan. Por lo que al art. 88 L.H.L. respecta, entienden que serían trasladables los argumentos de inconstitucionalidad esgrimidos en relación con el 73.3 L.H.L., ya que establece un sistema similar a éste: en particular, autoriza a los Ayuntamientos a modificar las cuotas mínimas fijadas en las tarifas del I.A.E. mediante la aplicación de un coeficiente que podrán aprobar dentro de un máximo y un mínimo establecido en el precepto en función de la población de derecho del municipio; se trata también en esta ocasión—se dice— de «límites máximos, y, por consiguiente, de concreción arbitraria posterior dentro de esos límites». El art. 89 L.H.L., además, permite incrementar las cuotas modificadas por la aplicación del citado coeficiente con unos índices que ponderan la situación física del local dentro de cada término municipal, lo que implicaría una «superposición y recargo de figuras impositivas, de hechos impositivos», que hace que quebrar los principios de nuestro sistema impositivo recogidos en el art. 31 C.E.,

ya que por ese procedimiento se está gravando «indirectamente o un bien inmueble propio, o un arrendamiento sobre bien ajeno», pese a que, conforme al art. 79 L.H.L., el hecho imponible del I.A.E. está constituido por el «mero ejercicio en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas». En definitiva, con apoyo en estos argumentos y los aducidos en el examen del art. 73 L.H.L., los recurrentes solicitan la declaración de inconstitucionalidad del art. 88 L.H.L., y, «por conexión, puesto que también viola los citados artículos de la Constitución (9, 14, 31, 139.1 y 149.1.1)», del art. 89 L.H.L.

Para fundamentar la presunta contradicción de los arts. 88 y 89 L.H.L. con los arts. 9, 14, 139.1 y 149.1.1, todos de la C.E., los recurrentes se remiten en esencia a lo argumentado en relación con el art. 73.3 L.H.L. Los motivos expuestos para descartar la inconstitucionalidad de este último precepto nos permiten ahora rechazar la de los arts. 88 y 89 L.H.L.

También debe rechazarse la denunciada contradicción del art. 89 L.H.L. con el art. 31.1 C.E. Con independencia de que la afirmación de que el llamado coeficiente o índice de situación que el precepto impugnado establece implica el gravamen indirecto de un «bien inmueble propio, o un arrendamiento sobre bien ajeno», no permite por sí misma conocer qué concretos principios o exigencias de los que se contienen en el art. 31.1 C.E. resultarían vulnerados, no parece discutible que la disposición de un local para desarrollar la actividad económica de que se trate constituye una manifestación de capacidad económica que, desde la óptica del art. 31.1 C.E., fundamenta el incremento del gravamen. Y plenamente respetuoso con dicho precepto es asimismo que, tal y como especifica el párrafo primero del art. 89 L.H.L., el índice a aplicar dependa de la situación física del local en cada término municipal (concretamente de la categoría de la calle en que radique), dado que este es, claramente, un factor que incide de manera decisiva en el negocio, al determinar, entre otras cosas, las vías de comunicación y transporte utilizables en el ejercicio de las actividades comerciales e industriales, el coste de dichas actividades, así como la cantidad y capacidad de gasto de los potenciales clientes.

En fin, aunque la propia Memoria que acompañaba al Proyecto de L.H.L. señala que el I.A.E. nació con un «afán totalizador, sistematizador y simplificador de todo el sistema tributario local vigente hasta la fecha en relación con las actividades productivas», lo que, entre otras cosas, ha supuesto la desaparición del Impuesto Municipal sobre la Radicación (que gravaba la utilización o disfrute, para fines industriales o comerciales y para el ejercicio de actividades profesionales, de locales de cualquier naturaleza sitos en el término municipal), y, en cierta medida, la integración de su materia imponible en el I.A.E. a través del índice de situación, no se ofrecen argumentos que permitan concluir que esta medida, que cumple con la función recaudadora que reclama el principio de suficiencia financiera (art. 142 C.E.), vulnera las exigencias del art. 31.1 C.E.

28. Los Diputados recurrentes se remiten a los motivos expuestos en relación con los arts. 73, 88 y 89 L.H.L. para solicitar la declaración de inconstitucionalidad del art. 96.4 L.H.L., en virtud del cual los Ayuntamientos podrán incrementar las cuotas del I.V.T.M. fijadas en el apartado primero del precepto hasta un coeficiente máximo que varía en función de la población de derecho de los municipios. Resaltan, no obstante, que el precepto impugnado fija «coeficientes y no meros porcentajes, por lo que la gravedad se acrecienta enormemente», y que el art. 96.5 L.H.L. contiene una «autoconfesión de inseguridad, de inidoneidad del mecanismo de los recargos», al prever que si los Ayuntamientos no hacen

uso de la facultad a que se refiere el art. 96.4 L.H.L., «el impuesto se exigirá con arreglo a las cuotas del cuadro de tarifas».

Nuevamente debemos remitirnos a los razonamientos que hemos empleado al descartar la inconstitucionalidad del art. 73.3 L.H.L. para rechazar la contradicción del art. 96.4 L.H.L. con la Norma fundamental, sin que la existencia de un precepto como el art. 96.5 L.H.L. —que, lejos de contener una confesión de la inidoneidad del mecanismo de los recargos, se limita a permitir que los municipios que, en el ejercicio de su autonomía, así lo decidan, puedan no aplicar las subidas que la Ley autoriza—, ni la circunstancia de que la L.H.L. establezca en esta ocasión coeficientes en lugar de porcentajes, constituyan una novedad significativa que deba conducir a una modificación de la argumentación antes expuesta.

También se remiten los recurrentes a los motivos expuestos en relación con los arts. 73, 88 y 89 L.H.L., para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 103.3 L.H.L. (precepto que permite a los Ayuntamientos aumentar el tipo de gravamen mínimo del I.C.I.O. previsto en la Ley hasta los límites porcentuales que fija en función de la población de derecho de los municipios), 108.2 L.H.L. (que, para determinar la base imponible del I.I.V.T.N.U., establece unos porcentajes máximos y mínimos que difieren según el número de habitantes de los municipios), y 109.2 L.H.L. (que autoriza a los Ayuntamientos a aprobar la escala de gravamen dentro de unos tipos mínimos y máximos que se fijan asimismo en función de la población de derecho), preceptos todos ellos modificados por la citada Ley 50/1998, que se ha limitado a suprimir los porcentajes y tipos de gravamen mínimos originariamente previstos.

Los razonamientos expuestos en los fundamentos jurídicos anteriores, conducen derechamente a rechazar la alegada inconstitucionalidad de los arts. 103.3, 108.2 y 109.2, todos de la L.H.L.

29. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad impugna el apartado 2 del art. 92 L.H.L. y asimismo dicho Consejo Ejecutivo y el Parlamento autonómico impugnan el apartado 3 del mismo artículo. En el primer caso, por atribuir a los Ayuntamientos la gestión del I.A.E. sin hacer referencia alguna a la delegación y coordinación de competencias que pueda existir al respecto entre éstos y las Comunidades Autónomas, tal como se contempla en el art. 48.2 E.A.C. Y, en el segundo, por no aludir tampoco a los poderes de inspección de las Comunidades Autónomas sobre la materia, que se confieren en exclusiva a la Administración del Estado y que, sin embargo, se integran —según indicó la STC 179/1995— dentro de la competencia sobre tutela financiera que a la Comunidad Autónoma de Cataluña reconoce el art. 48.1 E.A.C. Por su parte, el Abogado del Estado considera, de un lado, y con apoyo en nuestra STC 15/1989 (fundamento jurídico 11), que nada impide que otras Administraciones asistan a los Ayuntamientos técnica y financieramente en la gestión de dicho Impuesto; de otro lado, justifica la reserva de las facultades de inspección del mismo en favor de la Administración del Estado en la competencia también estatal sobre formación de su Matrícula, descartando la aplicación al presente caso de la doctrina contenida en la STC 179/1985, que dicha Sentencia restringe a aquellos supuestos en que la inspección se efectúa por una Administración sobre otra y no, como ocurre en este caso, sobre los tributos y, por tanto, sobre los ciudadanos.

Como apuntamos en el fundamento jurídico 3.º, algunas son las modificaciones que desde la entrada en vigor de la L.H.L. a la fecha de deliberación de la presente Sentencia han sufrido los dos párrafos del art. 92 L.H.L. impugnados y, en especial, el segundo de ellos. Así, la redacción actual del apartado 2 de dicho artículo, ope-

rada por el art. 18.21.2 de la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, ha suprimido su segundo párrafo (el cual supeditaba con carácter general la concesión y denegación de exenciones por los Ayuntamientos al previo informe técnico de la Administración Tributaria del Estado), si bien con los efectos previstos en el apartado primero de la Disposición transitoria décima de la Ley 50/1998. No obstante, dicha modificación en nada cambia el objeto de la impugnación efectuada entonces, haciendo por consiguiente inexcusable nuestro pronunciamiento en relación con los motivos de inconstitucionalidad planteados. Mucho más innovadora es, por el contrario, la redacción actual del apartado tercero del art. 92 L.H.L., que difiere notablemente de la redacción original objeto de impugnación por los órganos autonómicos. En efecto, el art. 78.3 de la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, incluyó a las Comunidades Autónomas entre los entes que podían solicitar de la Administración Tributaria del Estado la delegación de las facultades de inspección del Impuesto, redacción básicamente mantenida por el art. 18.21.3 de la Ley 50/1998 anteriormente citada. Aunque indudablemente la nueva redacción dada al art. 92.3 L.H.L. incide en los términos del debate sostenido por las partes en el presente proceso, centrado en la ausencia de cualquier tipo de intervención de las Comunidades Autónomas, la misma carece del alcance suficiente para entender concluida la controversia competencial. Y ello, porque el nuevo art. 92.3 L.H.L. prevé la delegación de dichas facultades inspectoras «en los términos que se disponga por el Ministerio de Economía y Hacienda», por lo que tampoco garantiza su efectivo ejercicio por los órganos autonómicos. Consecuentemente, tampoco puede entenderse producida la pérdida de objeto de los recursos de los órganos autonómicos en este punto, debiendo procederse igualmente a su enjuiciamiento.

Pues bien, a la vista de las alegaciones formuladas por los órganos recurrentes, y tras analizar el tenor de ambos preceptos en su redacción original, no podemos sino confirmar su constitucionalidad. Así, aunque el art. 92.2 L.H.L. no prevé de modo expreso la eventual delegación por parte de los Ayuntamientos de sus facultades de gestión, liquidación y recaudación del I.A.E. en favor de las Comunidades Autónomas, tampoco la excluye, resultando dicha delegación absolutamente viable en los términos que prevé el propio art. 48.2 E.A.C. En efecto, el precepto estatutario atribuye a los Entes Locales de Cataluña la gestión, recaudación, liquidación, e inspección de los tributos propios que les atribuyan las leyes, «sin perjuicio de la delegación que puedan otorgar para estas facultades a favor de la Generalidad». De otra parte, es conveniente recordar que el art. 48.2 E.A.C. no hace referencia alguna, como parece pretender en su recurso el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, a una necesaria «coordinación de competencias», entre los Entes Locales y la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con la gestión de este Impuesto. Por el contrario, el segundo párrafo del citado precepto estatutario atribuye a una Ley del Estado el establecimiento del sistema de colaboración de los Entes Locales, de la Generalidad y del Estado para la gestión, liquidación recaudación e inspección «de aquellos tributos que se determinen». Ello significa, pues, que no cabe exigir al legislador estatal el establecimiento de un sistema de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas en todos y cada uno de los tributos locales, sin que quepa, por tanto, imputar tacha alguna de inconstitucionalidad al art. 92.2 L.H.L. por no haberlo previsto en relación con el I.A.E. Este mismo razonamiento conduce directamente a desestimar también los recursos relativos al art. 92.3 L.H.L., respecto del ejercicio de las facultades de inspección de dicho impuesto por las Comunidades

Autónomas. Y es que, como se acaba de indicar, tal ejercicio ha quedado estatutariamente supeditado, aparte las previsiones del art. 48.2 E.A.C. sobre otorgamiento de delegación por los entes locales, al establecimiento por ley estatal de un sistema de colaboración en los términos ya expresados al citar el segundo párrafo del art. 48.2 E.A.C.

30. Entienden los Diputados recurrentes que el art. 105.2 L.H.L. (cuya modificación por la Ley 50/1998 resulta irrelevante, a los fines del recurso) «debe desaparecer de nuestro ordenamiento» dado que al señalar que no estará sujeto al I.I.V.T.N.U. el incremento del valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del I.B.I., no hace otra cosa que reiterar innecesariamente lo dispuesto en el párrafo anterior, en virtud del cual, el citado Impuesto grava el incremento del valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana, de manera que se «dificulta arbitrariamente la comprensión de la Ley 39/1988».

La pretensión de inconstitucionalidad del art. 105.2 L.H.L. no puede ser estimada. En el supuesto de que, efectivamente, resultara innecesaria la precisión del apartado 2 del art. 105 L.H.L., lo más que ello podría constituir sería una mera incorrección técnica que, como hemos dicho en reiteradas ocasiones, es ajena a la jurisdicción constitucional y, por ende, no basta por sí misma para generar la invalidez del precepto (SSTC 58/1982, 37/1987, 99/1987; ATC 451/1986).

31. Sostienen a continuación el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña la inconstitucionalidad de los preceptos de la L.H.L. reguladores de la participación de los Entes Locales —provincias y municipios— en los tributos del Estado, es decir, de los arts. 115, 126 y, por conexión, la Disposición adicional undécima, así como de los arts. 116 y 127, que contemplan el establecimiento de asignaciones complementarias en favor de aquéllos. Los artículos citados han sido objeto de modificación por el art. 58 de la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en la nueva redacción dada a los respectivos Capítulos de la L.H.L. en que se contienen, actualizada para el quinquenio 1999-2003. Básicamente, ambos órganos autonómicos coinciden en afirmar que la Comunidad Autónoma de Cataluña queda totalmente excluida de cualquier posibilidad de intervención en el reparto intracomunitario de tales ingresos, vulnerando de este modo sus competencias en la materia. En concreto, los recurrentes no se oponen a que el Estado establezca la cuantía global de las participaciones de los Entes Locales en los tributos estatales o incluso que fije unas normas básicas de distribución. Lo que discuten es que sea éste también quien regule al detalle los criterios o reglas de distribución de dichas participaciones entre tales Entes, máxime cuando el art. 48.2 E.A.C. dispone en su último párrafo que los ingresos de los mismos consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas serán percibidas a través de la Generalidad, «que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las referidas participaciones». A su juicio, estos criterios legales deben ser, pues, los establecidos por la propia Generalidad, que, de una parte, tiene competencia exclusiva en materia de régimen local ex art. 9.8 E.A.C. —la cual comprende también las Haciendas locales— y, de otra, potestades de tutela financiera sobre los Entes Locales, en virtud del ya tantas veces mencionado art. 48.1 E.A.C.

El Abogado del Estado inicia sus alegaciones al respecto indicando que el objeto de la impugnación debe entenderse referido a todos los municipios catalanes a excepción del de Barcelona, respecto del cual se prevé

un régimen financiero especial establecido en el art. 142 L.H.L., ya que el regulado en la L.H.L. sólo le será de aplicación directa en tanto en cuanto no esté aprobado dicho régimen especial, tal y como dispone la Disposición transitoria décima L.H.L., que no ha sido recurrida. Destaca asimismo la dificultad existente a la hora de determinar los motivos de impugnación de la Disposición adicional undécima —que concreta la financiación inicial de las provincias—, dada la ausencia de argumentación de la que adolecen los recursos sobre este extremo, dificultad tanto mayor por cuanto su equivalente respecto de los municipios, la Disposición adicional décima, tampoco ha sido objeto de recurso. Hechas estas precisiones, afirma el Abogado del Estado que los criterios de distribución de la participación de los Entes Locales en los tributos del Estado constituyen decisiones claramente básicas precisamente por su carácter general para todo el Estado, de modo que, cuando el párrafo tercero del art. 48.2 E.A.C. hace referencia a los «criterios legales de distribución», éstos no pueden ser otros que los establecidos por las Cortes Generales, dada la competencia de naturaleza exclusivamente ejecutiva («distribución») que el referido precepto estatutario atribuye a la Comunidad Autónoma. A la misma conclusión llega en relación con las asignaciones complementarias, cuya fijación, en cuanto que destinadas a garantizar la prestación de los servicios públicos obligatorios por parte de los Entes Locales, debe corresponder al Estado por su indudable conexión con la garantía constitucional de la autonomía y suficiencia financiera de los mismos a la que se refieren los arts. 140 y 142 C.E. En cualquier caso, concluye el Abogado del Estado, aunque los arts. 115 y 126 L.H.L. estén dictados claramente en el marco de la competencia estatal sobre Hacienda General, serían igualmente legítimos si se sostuviera que el Estado sólo dispone al respecto de la competencia para establecer las bases del régimen jurídico financiero local, por lo que nunca podría entenderse infringido, como entienden los órganos recurrentes, los arts. 9.8 y 48.1 E.A.C.

La cuestión principal ahora objeto de impugnación por los recursos de inconstitucionalidad del Consejo Ejecutivo de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña ha sido ya objeto de reiterados pronunciamientos por parte de este Tribunal, pronunciamientos iniciados con ocasión de las Sentencias que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra aquellos preceptos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado que establecían criterios de participación de los Entes Locales en los tributos del Estado análogos a los de los artículos de la L.H.L. ahora impugnados. Así, ya en la STC 96/1990, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales para 1985, afirmamos —a propósito, entre otros, del art. 48.2 E.A.C.— que la Comunidad Autónoma de Cataluña no tiene atribuida la fijación de los criterios de distribución de la participación de los Entes Locales en los tributos del Estado, sin que otra conclusión distinta pueda deducirse de la lectura del citado precepto estatutario desde el momento en que el mismo únicamente prevé que las Entidades locales reciban dicha participación a través de su respectiva Comunidad Autónoma, reservando a la Ley la determinación de los criterios de distribución. Y añadíamos textualmente a continuación (fundamento jurídico 7.º): «Es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Corporaciones Locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, 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.) mediante la determinación de unos criterios homo-

géneos y uniformes de distribución entre los distintos Entes locales de su participación en los ingresos del Estado».

Además, por lo que a la Comunidad Autónoma de Cataluña se refiere, este tema quedó resuelto de manera específica por la STC 331/1993 citada, que declaró la inconstitucionalidad del art. 181 a) de la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (mencionado expresamente en el recurso del Consejo Ejecutivo de la Generalidad para corroborar la competencia autonómica en la materia), en cuanto que remitía a la legislación sobre finanzas locales de Cataluña la fijación de los criterios de distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales. Igualmente, la STC 331/1993 consideró constitucional el párrafo 2 del art. 182 de dicha Ley —igualmente mencionado en dicho recurso y que prevé la instrumentación del reparto de la participación de los Entes Locales en los tributos del Estado a través de un Fondo de Cooperación Local— sólo si era interpretado en el sentido de que, a la hora de efectuarlo, se respetasen los criterios de distribución establecidos por el Estado en el ejercicio de una competencia que constitucionalmente le corresponde, es decir, «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» [STC 331/1993, fundamento jurídico 3.º A)].

A la misma conclusión en favor de la competencia estatal se ha de llegar igualmente en relación con la atribución al Estado, contemplada en los arts. 116 y 127 L.H.L., de la facultad de establecer a través de los Presupuestos Generales una asignación complementaria para aquellos municipios y provincias que, con arreglo a los anteriores criterios, no pudieran prestar adecuadamente los servicios públicos obligatorios. En cuanto que una medida de esta naturaleza se encuentra indiscutiblemente dirigida a garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas locales (art. 142 C.E.) en el ejercicio de aquellas competencias indisponibles para la Administración Local, la misma ha de incardinarse sin mayores esfuerzos argumentativos —como afirmamos ya en el fundamento jurídico 4.º de esta Sentencia a raíz de lo ya apuntado en la STC 179/1985— en la competencia de «Hacienda general» atribuida en exclusiva al Estado por el art. 149.1.14 C.E., siempre sin perjuicio, claro está, de la posibilidad de que disponen las Comunidades Autónomas para establecer asignaciones de semejante naturaleza en beneficio de las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial con cargo a sus propios Presupuestos.

En consecuencia, y en virtud de los razonamientos expuestos, procede desestimar los recursos de inconstitucionalidad por lo que a los arts. 115, 116, 126 y 127 L.H.L. se refiere, así como también respecto de la Disposición adicional undécima, impugnada por conexión con el citado art. 126 y expresamente derogada por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

32. Los tres recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la L.H.L. impugnan la figura de las prestaciones personal y de transporte reguladas en los arts. 118 a 120 L.H.L. por contradecir el principio de igualdad. Difieren, sin embargo, en los motivos de esa pretendida inconstitucionalidad. Mientras que los Diputados recurrentes consideran que tales preceptos —y cualesquiera otros contenidos en la L.H.L. que a ellos se remitan— violan los arts. 9.3, 14, 31, 139 y 149.1.1 C.E. al permitir la imposición de dichas prestaciones —o su redención a metálico— exclusivamente a los vecinos de municipios con menos de cinco mil habitantes, «sin razón que se justifique aunque sea por asomo en el texto de

la Ley», el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña entienden que son únicamente los arts. 119.3 y 120.2 L.H.L. —que permiten la redención a metálico de las prestaciones— los que transgreden los arts. 14 y 31.1 C.E.

La resolución de la presente cuestión precisa, antes que nada, aclarar que los arts. 118 a 120 L.H.L. regulan dos tipos de prestaciones —ambas obligaciones de carácter positivo— que podrán exigir a sus vecinos los Municipios de menos de 5.000 habitantes. Dispone, al efecto, el art. 118.1 que «los Ayuntamientos con población de derecho no superior a cinco mil habitantes podrán imponer la prestación personal y de transporte para la realización de obras de la competencia municipal o que hayan sido cedidas o transferidas por otras Entidades públicas». Así pues, son tales prestaciones la personal (a la que están obligados los residentes del Municipio no excluidos por el art. 119.1 L.H.L.) y la de transporte (que, de acuerdo con el art. 120.1 L.H.L., deben satisfacer, en principio, «todas las personas físicas o jurídicas, residentes o no en el Municipio, que tengan elementos de transporte en el término municipal afectos a explotaciones empresariales radicadas en el mismo»), ambas con el límite temporal que prevén los arts. 119.3 y 120.2 L.H.L., y con la posibilidad de efectuar en concepto de redención a metálico, también según los preceptos que acaban de citarse, una prestación pecuniaria sustitutiva cuyo importe coincide con el doble o el triple del salario mínimo interprofesional, según se trate, respectivamente, de la prestación personal o la de transporte.

Ambas prestaciones inciden sensiblemente en el principio general de libertad de los individuos que, conforme al art. 1.1 C.E., constituye un valor superior en nuestro ordenamiento jurídico, así como en el libre desarrollo de la personalidad, fundamento del orden político y de la paz social (art. 10.1 C.E.). Conviene asimismo precisar que no estamos ante la prohibición de realizar las actividades o establecer las relaciones que la libertad hace posible (obligaciones negativas), sino ante obligaciones positivas que consisten en un *dare* (la prestación de transporte) o en un *facere* (la prestación personal), en las que, seguramente, al menos por lo que a esta última se refiere, la afectación de la libertad es más acusada. No obstante su carácter preceptivo, se trata, indudablemente, de servicios que no pueden considerarse como «trabajo forzado u obligatorio» en el sentido del art. 4.2 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en tanto que forman parte de «las obligaciones cívicas normales» [art. 4.3 d) del citado Convenio].

Ninguna dificultad existe para determinar, desde la perspectiva constitucional, la verdadera naturaleza de las prestaciones personales a que alude la L.H.L. Como es notorio, nuestra Constitución reconoce expresamente en su texto algunas de estas prestaciones de hacer: señaladamente, es el caso del derecho y el deber de los españoles de defender a España (art. 30.1 C.E.). Pero también contempla con carácter general la Norma fundamental la posibilidad de que los poderes públicos impongan a los ciudadanos prestaciones de esta naturaleza. Así lo hace el art. 31.3 C.E. al señalar que podrán establecerse prestaciones personales de carácter público con arreglo a la Ley, prestaciones que, trasladando aquí la doctrina que hemos sentado en las SSTC 185/1995 y 182/1997 en relación con las «patrimoniales» a las que se refiere el mismo precepto constitucional, deben identificarse con aquéllas que se imponen coactivamente —esto es, las derivadas de una obligación establecida unilateralmente por el poder público «sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla» (STC 185/1985, fundamento jurídico 3.º)—, siempre que tengan una «inequívoca finalidad de interés público» (STC 182/1997, fundamento jurídico 15, *in fine*). Pues bien,

no parece dudoso que las prestaciones personales creadas por la L.H.L., en tanto que prestaciones impuestas que persiguen un fin público —la realización de obras públicas (art. 118.1 L.H.L.)—, constituyen especies del *genus* «prestaciones personales de carácter público» previstas en el art. 31.3 C.E. Idénticas notas son identificables en la prestación de transporte que, sin embargo, al consistir en un *dare* —concretamente, según se deduce del art. 118.2 L.H.L., poner a disposición del Municipio elementos de transporte—, debe calificarse como «prestación patrimonial de carácter público». En definitiva, tanto las prestaciones personales como las patrimoniales reguladas en los arts. 118 a 120 L.H.L. tienen un indudable anclaje constitucional en el art. 31.3 C.E.

33. Establecida cuál sea la naturaleza de estas prestaciones, se está en el caso de determinar si la previsión normativa del hecho de la imposición legal de estas prestaciones es inconstitucional, por arbitraria o discriminatoria, según los términos del recurso de los Diputados, para los Municipios de menos de 5.000 habitantes. En dicho recurso, aunque se impugnan íntegramente los tres artículos que regulan esta materia —los arts. 118, 119 y 120—, sin embargo sólo se razona, como dice el Abogado del Estado, contra los arts. 118.1, antes transcrito, y que es el que debe ser examinado ahora, 118.2, sobre la compatibilidad de las prestaciones, 119.3, en lo relativo a la redención a metálico de la prestación personal, y 120.2, sobre redención a metálico de la prestación de transporte.

La impugnación se dirige, ante todo, como hecho que se dice arbitrario y discriminatorio, contra la imposición de estas prestaciones a los Municipios «con población de derecho no superior a cinco mil habitantes» (art. 118.1). Hemos de llegar sin embargo a una conclusión contraria a la del recurso por las razones que seguidamente se exponen.

En primer lugar, deben tenerse en cuenta razones de tipo económico y atinentes a la suficiencia financiera de tales Municipios. Es oportuno indicar, a estos efectos, como señala el Abogado del Estado, que los Ayuntamientos de referencia son los que tienen los servicios mínimos obligatorios (art. 26.1 L.B.R.L.), son aquéllos en los que es menor el incremento del tipo de gravamen o de las cuotas de los impuestos municipales por constituir el primer tramo de población, a dichos efectos, según los preceptos correspondientes (arts. 73.3, 88, 96.4, 103.3 y 109.2), y son aquéllos en los que es el mínimo el coeficiente multiplicador a los fines de participación en los tributos del Estado (art. 115 C.a).

En segundo lugar, han de considerarse razones de carácter sociológico. Se trata de prestaciones —las que se cuestionan— que se llevan a cabo en forma de cooperación vecinal, respondiendo a criterios de solidaridad, aún vigentes en municipios pequeños, y expresando asimismo un modo de participación de cada vecino en el levantamiento, en beneficio de toda la comunidad, de las cargas municipales.

Las razones expuestas, teniendo en cuenta además la naturaleza de estas prestaciones, ya explicada, y su finalidad —«la realización de obras de la competencia municipal o que hayan sido cedidas o transferidas por otras Entidades públicas»— ponen de manifiesto que no existe dato alguno expresivo de que el establecimiento de este tipo de prestaciones en tales municipios sea irracional o arbitrario u obedezca a criterios de carácter discriminatorio. No es ocioso, por último, señalar que se trata de prestaciones con una cierta tradición, objeto de regulación en diversas y sucesivas disposiciones legales, bien que no siempre éstas hayan contraído dichas prestaciones a los Municipios pequeños. Cabe citar al efecto los Decretos de 10 de agosto de 1877 y 6 de julio de 1887, el Estatuto Municipal de 1924, la Ley

de Régimen Local de 1950, así como el texto refundido de 1955, el Real Decreto 3250/1976 y el Real Decreto Legislativo 781/1986.

34. Como hemos señalado, las citadas prestaciones personales y patrimoniales tienen indudable encaje en el art. 31 C.E. Semejante corolario, sin embargo, no permite automáticamente declarar constitucionales los preceptos cuestionados de la L.H.L. Y ello porque, como es evidente, los poderes públicos no gozan de absoluta libertad en la creación y regulación de las prestaciones personales y patrimoniales (tributarias o no) de carácter público, sino que, por el contrario, en esta labor deben tener en cuenta un conjunto de principios y exigencias que la propia Constitución determina. Sobre los límites materiales y formales que deben respetar las prestaciones tributarias ya nos hemos pronunciado en reiteradas ocasiones (SSTC 27/1981, 110/1984, 19/1987, 37/1987, 37/1987, 209/1988, 45/1989, 76/1990, 150/1990, 53/1993, 54/1993, 214/1994, 134/1996, 159/1997, 182/1997 y 14/1998), en términos tales que, por sobradamente conocidos, resulta ocioso repetir ahora.

También nos hemos pronunciado reiteradamente sobre los imperativos derivados de la reserva de ley que para las prestaciones patrimoniales de carácter público establece el art. 31.3 C.E.: dicha reserva, hemos recordado más atrás, aunque no es absoluta, reclama que al menos la creación *ex novo* de la prestación coactiva y la determinación de los elementos esenciales o configuradores de la misma se lleven a cabo mediante ley (por todas, STC 185/1995). Y hemos dicho asimismo que la reserva de ley se relativiza más cuando estamos ante figuras distintas a los impuestos (SSTC 37/1981, 19/1987 y 185/1995), máxime —debemos añadir ahora— cuando aquéllas carecen de carácter tributario. Pues bien, basta la mera lectura de los arts. 118 y 120 L.H.L. para constatar que la regulación de la prestación de transporte respeta las exigencias del art. 31.3 C.E. En efecto, es una Ley —la L.H.L.— la que crea la prestación y define sus elementos esenciales de manera tal que circunscribe adecuadamente la decisión de los Ayuntamientos que decidan imponerla. En particular, es la propia L.H.L. la que especifica el objeto y los caracteres básicos de la prestación de carácter público (art. 118, apartados 1, 2 y 4), las personas físicas o jurídicas obligadas a satisfacerla (art. 120.1), su límite temporal (art. 120.2), la cuantía máxima de la redención a metálico que permite la norma (art. 120.2) y la sanción en caso de incumplimiento (art. 118.3 L.H.L.).

También las prestaciones personales para la realización de obras municipales que regula la L.H.L., en tanto que «prestaciones personales de carácter público» del art. 31.3 C.E., deben establecerse en todo caso «con arreglo a la ley», requisito éste cuyo cumplimiento, ni se discute en los recursos, ni puede entenderse desconocido tampoco en este caso, dado que es una vez más la L.H.L. la que crea las prestaciones de que se trata y fija sus elementos esenciales, a saber: La finalidad y caracteres esenciales de la prestación (art. 118, apartados 1, 2 y 4), los sujetos obligados a realizarla y las causas de exención de la misma (art. 119.1), su límite temporal (art. 119.3), así como la redención a metálico (art. 119.3) y la sanción en caso de incumplimiento (art. 118.3).

Por último, nada impide que se estime constitucional la compatibilidad de ambas prestaciones, que prescribe el art. 118.2, dado su diferente objeto, la propia actividad, un *facere*, en una, y la aportación de elementos de transporte, un *dare*, en la otra. Por ello es coherente el art. 118.2, *in fine*, con la respectiva naturaleza de dichas prestaciones, al establecer que, pudiendo darse ambas simultáneamente, «los obligados a la de transporte

podrán realizar la personal con sus mismos elementos de transporte».

35. Además de respetar el límite fijado en el art. 31.3 C.E., el establecimiento de las prestaciones personales y patrimoniales de carácter público debe al mismo tiempo responder a una finalidad constitucionalmente tutelada y obedecer al resto de los principios y exigencias que se contemplan en la Norma fundamental. Por lo que a la finalidad respecta, ya hemos dicho que las prestaciones personal y de transporte que regula la L.H.L. tienen como único objetivo la financiación de los gastos públicos. Así se desprende nítidamente del párrafo 1 del art. 118 L.H.L., en virtud del cual, las prestaciones personal y de transporte tendrán como objeto «la realización de obras de la competencia municipal o que hayan sido cedidas o transferidas por otras Entidades públicas»; y así lo señala el Abogado del Estado al calificar la prestación personal como «un vehículo de participación del ciudadano en el levantamiento de las cargas municipales, mediante la aportación de su misma actividad *in natura*». Y, como es sabido, la financiación de los gastos públicos constituye un fin constitucionalizado en el art. 31.1 C.E., sobre cuya trascendencia ya nos hemos pronunciado ampliamente (SSTC 27/1981, 110/1984, 37/1987, 76/1990, 221/1992, 134/1996, 173/1996 y 182/1997, entre otras).

Pero además de tener un fin constitucionalmente lícito, las prestaciones de carácter público deben también respetar los límites, exigencias y principios que la Constitución recoge en su articulado, el primero de los cuales deriva del propio art. 31.3 C.E.

Así es; el art. 31.3 C.E. se halla bajo la rúbrica de la Sección 2.<sup>a</sup> del Capítulo I, del Título I, «De los derechos y deberes de los ciudadanos». Estamos, pues, ante la previsión constitucional de deberes *uti cives*, lo que resulta significativo para la determinación legal, en abstracto, del círculo personal de los afectados. Las leyes a que alude el art. 31.3 C.E. no tienen, desde luego, que ser, en su ámbito propio, universales (esto es, afectantes, sin excepción alguna, a todos y cada uno de quienes sean «ciudadanos»). Pero sí han de definir su ámbito personal de aplicación a partir de la condición de ciudadano, según criterios que deriven exclusiva y objetivamente del carácter de la prestación establecida (v.gr., aptitud física, gravosidad relativa de la prestación según las distintas circunstancias —familiares o de otro tipo— del sujeto, etc.), no con arreglo a criterios ajenos al carácter mismo de la prestación. Y es que estamos ante deberes de los ciudadanos que, aunque de configuración legal, tienen origen constitucional, y la noción misma de ciudadanos conlleva igualdad.

Las consideraciones anteriores sirven para fundamentar, respecto de la redención a metálico de la prestación personal, que el hecho de dejar la posibilidad de redención a la mera voluntad o libre arbitrio del interesado contradice el principio de igualdad, en cuanto introduce un criterio de diferenciación entre los ciudadanos sin fundamento en las condiciones objetivas de la actividad que deba prestarse. Mas ello no es de suyo suficiente para declarar la inconstitucionalidad del precepto, en este caso el art. 119.3 en el particular de la redención, según se razona seguidamente.

Como ya hemos indicado en el fundamento jurídico 18, es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la Ley debe ser preservada cuando su texto admite una interpretación conforme con la Constitución. Pues bien, tal sucede, precisamente, en el caso que ahora se considera, ya que el texto del art. 119.3 («la prestación personal ... podrá ser redimida a metálico ...») permite una interpretación adecuada a la Norma fundamental, entendiendo que la decisión de sustituir la prestación personal por la pecuniaria (la redención a metálico) corresponde no unilateralmente al propio interesado sino

a la correspondiente Autoridad municipal, previa petición de aquél y previa justificación de la concurrencia de la causa que pudiera fundamentar la aplicación del precepto.

Ello supone hacer equivalente la redención a metálico a una sustitución causal o justificada, lo cual es coherente con la literalidad del texto legal y conforme con el principio constitucional de igualdad.

A su vez, ello supone también la admisión de que la regulación legal precisa de un desarrollo reglamentario por parte de los correspondientes Municipios, desarrollo que habrá de comprender diversos extremos, así, entre otros, las causas que puedan justificar la sustitución de la prestación personal por la prestación pecuniaria.

Respecto de la prestación de transporte, sin embargo, no ha de contraerse la interpretación del precepto (en este caso, el art. 120.2) en iguales términos que los expresados para la prestación personal, ya que, tratándose de una obligación que consiste en un dare, su naturaleza no es sustancialmente diferente a la de la prestación sustitutoria pecuniaria (la redención a metálico), amén de que en este tipo de prestación no se introducen criterios decisivos de diferenciación económica, pues en ella se parte del hecho de que todos los interesados se hallan en la posesión de elementos de transporte afectos a explotaciones empresariales radicadas en el término municipal. Todo ello es suficiente para estimar conforme con la Constitución la redención a metálico que prevé el expresado art. 120.3.

#### D) *Título III*

36. Prosiguiendo con la impugnación por parte de los órganos autonómicos de preceptos pertenecientes al Título III de la L.H.L., dedicado a los recursos de las provincias, discuten el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña la constitucionalidad de los arts. 124.4 y 130.2, extendiendo también el Consejo Ejecutivo sus objeciones en idéntico sentido al art. 128 de la Ley. Así, por lo que atañe al primero de los preceptos citados, los recurrentes parten una vez más de lo dicho en la STC 179/1985 (fundamento jurídico 3.º) para efectuar una equiparación del recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas en favor de las Provincias que dicho precepto prevé con las participaciones en los tributos del Estado, lo que les lleva a sostener que la Comunidad Autónoma no puede quedar totalmente excluida de la fijación y ejecución de las reglas del reparto de los recargos en favor de las Diputaciones catalanas. Otro tanto ocurre según el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña con el art. 128.1 L.H.L., que contempla las subvenciones destinadas a la financiación de los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal ignorando, según se afirma en el recurso, lo dispuesto en el art. 36.2 L.R.B.R.L. Así, el citado artículo permite que determinadas Comunidades Autónomas —como la de Cataluña— asuman dichos Planes provinciales, posibilidad ésta de la que han hecho uso las Leyes del Parlamento de Cataluña 5/1987, del régimen provincial de las competencias de las Diputaciones, y 23/1987, por la que se establecen los criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña. Por último, ambos órganos autonómicos coinciden en afirmar la inconstitucionalidad del art. 130.2 L.H.L. al contemplar dicho precepto la posibilidad de que las Diputaciones asuman la recaudación del I.B.I. e I.A.E., cuando es a la Comunidad Autónoma de Cataluña a quien corresponde esa reasignación de competencias siempre que se respete el núcleo de las potestades provinciales.

El Abogado del Estado discute individualizadamente estas alegaciones rechazando, en primer lugar, la posi-

bilidad de asimilar las participaciones en ingresos del Estado a un recargo, como el contemplado en el art. 124.4 L.H.L., que es un ingreso propio de la Diputación, y negando, en cualquier caso, la competencia autónoma catalana para distribuir entre las Diputaciones las participaciones en los ingresos de los Municipios. En segundo lugar, afirma la indiscutible naturaleza básica de la regulación contemplada en el art. 128.1 L.H.L., en cuanto dirigida a asegurar un mínimo común denominador normativo para las subvenciones a las Diputaciones previstas en dicho artículo. Finalmente, respecto del art. 130.2 L.H.L., considera que la delegación que el mismo prevé de la gestión recaudatoria de dos impuestos municipales en favor de las Diputaciones es congruente con la configuración de las Diputaciones Provinciales hecha por la L.R.B.R.L., así como con la experiencia de estos entes en la gestión recaudatoria, sin que se lesione competencia alguna de la Generalidad. Más bien al contrario, afirma el Abogado del Estado para terminar su argumentación en lo que a este último punto se refiere, la regulación de las relaciones entre dos Administraciones locales entran dentro de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.18 C.E. según la STC 76/1983 (fundamento jurídico 18), además de que la esfera competencial de las Diputaciones Provinciales, en cuanto que garantizadora de su derecho constitucional a la autonomía, constituye un aspecto básico del régimen local, en virtud de lo afirmado también en dicha Sentencia (fundamento jurídico 19), citando a la STC 32/1981.

Comenzando por el análisis del art. 124.4 L.H.L., es conveniente ante todo hacer cierta puntualización en torno a la interpretación que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña efectúan de alguna de las afirmaciones contenidas en el fundamento jurídico 3.º de nuestra STC 179/1985, interpretación que les lleva de manera más o menos abierta a equiparar, para justificar un ámbito de actuación propio sobre la materia, el recargo sobre el I.A.E. previsto en dicho precepto a favor de las Diputaciones con las participaciones de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado previstas en el art. 142 C.E. En efecto, resulta evidente que esa posible equiparación, efectuada a propósito de la previsión de recargos municipales sobre impuestos estatales contenida en la Ley 24/1983, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, no puede ser trasladada sin más al supuesto que ahora nos ocupa, que hace referencia al recargo sobre un impuesto local establecido en beneficio de otro ente local. Además, la misma en nada sirve a la pretensiones de reconocimiento de competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre la materia tal y como entienden los recurrentes, ya que, según hemos declarado en el fundamento jurídico 23, ninguna competencia posee ésta con arreglo a su Estatuto de Autonomía para la fijación de los criterios de distribución de la participación de los Entes Locales en los tributos del Estado.

Tampoco pueden ser acogidas las alegaciones de inconstitucionalidad que formula el Consejo Ejecutivo de la Generalidad sobre el art. 128.1 L.H.L. por no hacer el mismo mención alguna a las peculiaridades que ostenta la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. En primer lugar, dicha afirmación es inexacta, puesto que el precepto impugnado hace una mención expresa al art. 36.2 L.R.B.R.L., que considera competencia propia de las Diputaciones la aprobación anual de dichos Planes provinciales financiados con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos, atribuyendo con carácter

general la coordinación de los mismos en su territorio a la Comunidad Autónoma «sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos». Precisamente, con base en esta salvedad introducida por el propio legislador básico, y poniéndola necesariamente en conexión con el apartado sexto de la Disposición transitoria sexta del E.A.C. —referida a la asunción con carácter definitivo y automático por parte de la Generalidad, sin solución de continuidad, de los servicios trasladados hasta la vigencia del Estatuto, adaptados al mismo— hemos reconocido a la Comunidad Autónoma de Cataluña, «en materia de coordinación sobre los planes provinciales de cooperación económica a las obras y servicios municipales, unas posibilidades de actuación menos restringidas que las que, en el marco del art. 59 L.R.B.R.L., se reconocen en general a las Comunidades Autónomas pluriprovinciales» (STC 109/1998, fundamento jurídico 5.º), posibilidades que se concretan en una competencia consolidada a favor de dicha Comunidad Autónoma para la aprobación de un Plan Único de Obras y Servicios en su territorio substitutivo de los provinciales. Por todo lo expuesto hemos de concluir que el art. 128.1 L.H.L. es plenamente respetuoso con las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre la materia, bien entendido que la mencionada STC 109/1998, además de imponer una interpretación constitucionalmente conforme del art. 1.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987 —citada expresamente por la Generalidad de Cataluña en este recurso—, declaró inconstitucional el art. 2.3 de la misma, conforme a la redacción que recibió por la Disposición adicional vigésimoprimera, 2, de la Ley 13/1988, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1989, y ello tanto por no respetar la competencia básica estatal sobre la materia como por vulnerar la garantía institucional de la autonomía local de los arts. 137 y 141 C.E. (fundamentos jurídicos 12 y 13; también, en remisión a la anterior, STC 172/1998).

Finalmente, idéntica suerte que las anteriores han de correr también las alegaciones de los órganos autonómicos respecto del art. 130.2 L.H.L., que establece la posibilidad de que las Diputaciones Provinciales asuman, por cuenta de los Ayuntamientos de su ámbito territorial, la recaudación del I.B.I. y del I.A.E. Tanto los recurrentes como el Abogado del Estado sitúan buena parte de la controversia sobre la constitucionalidad de este precepto en el ámbito de las competencias que Estado y Comunidades Autónomas poseen sobre las relaciones administrativas intralocales. En cualquier caso, el art. 130.2 L.H.L. no constituye sino una especificación, por lo que a los dos impuestos reseñados se refiere, de la genérica posibilidad de delegación por las Entidades locales de sus competencias de gestión tributaria contemplada en el art. 106.3 L.R.B.R.L. El mismo ha de incardinarse, por tanto, en la competencia básica estatal sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas establecida en el art. 149.1.18 C.E., ya que, como afirmamos en términos generales a propósito de ese último precepto legal, «corresponde, en efecto, al Estado establecer las reglas ordenadoras de las delegaciones de competencias locales a favor de otras Entidades o de las propias Comunidades Autónomas, por ser un aspecto básico del régimen jurídico de las Administraciones Locales» (STC 214/1989, fundamento jurídico 27). La competencia básica estatal en el supuesto que ahora analizamos resulta además particularmente justificada desde el momento en que la finalidad primordial de la previsión contenida en el precepto impugnado no es otra que la de favorecer con carácter general la mejora de la gestión recaudatoria de ambos impuestos municipales, aprovechando —como indica el Abogado del Estado— la experiencia de las Diputaciones Provinciales en tal cometido. Todo ello, desde

luego, sin perjuicio de las relaciones de colaboración que, conforme a lo dispuesto en el art. 58 L.R.B.R.L., las Comunidades Autónomas y las entidades locales pueden establecer al respecto con el único límite, tantas veces reiterado ya, de la garantía constitucional de la autonomía local que el art. 130.2 L.H.L. ha pretendido materializar.

#### E) Título IV

37. El siguiente grupo de preceptos impugnados se integra ya en el Título IV de la L.H.L., dedicado a los recursos de otras Entidades locales. En concreto, son los arts. 133.2, 134 y 136.1, impugnados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña. Así, el art. 133.2 prohíbe con carácter general que el régimen financiero de las entidades supramunicipales altere el propio de los Ayuntamientos que las integren; el art. 134 regula los recursos de las áreas metropolitanas y, por último, el art. 136.1 impide a las comarcas exigir alguno de los impuestos y recargos regulados en la L.H.L. o percibir participación en los tributos del Estado.

Las alegaciones que hacen ambos órganos autonómicos respecto de estos preceptos parten de lo dispuesto en los arts. 141.3 y 152.3 C.E., que prevén, respectivamente, la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia y la posibilidad de que los Estatutos establezcan circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica. Partiendo de ambos preceptos constitucionales, el art. 5 E.A.C. establece que la Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas, siendo posible asimismo la creación de demarcaciones supra-comarcales (párrafo primero). Igualmente, encomienda a una ley del Parlamento autonómico la regulación de dicha organización territorial de acuerdo con el Estatuto, garantizando la autonomía de las distintas entidades territoriales (párrafo tercero). Pues bien, de las disposiciones constitucionales y estatutarias citadas deducen los órganos recurrentes que los preceptos impugnados vulneran la suficiencia financiera que el art. 142 C.E. predica en términos generales de las Haciendas locales, impidiendo así la efectiva redistribución de funciones entre los distintos entes locales que la creación de dichas entidades supramunicipales conlleva; redistribución de funciones a la que no puede ser ajena la Comunidad Autónoma al tratarse de una competencia legislativamente compartida entre ésta y el Estado, tal como indicó la STC 32/1981. En concreto, por lo que a las comarcas se refiere, alegan que el art. 136.1 L.H.L. ha dejado vacía de contenido la competencia autonómica, al no acompañar dicha redistribución de funciones de la correspondiente dotación de medios y recursos económicos. Otro tanto ocurre con la regulación de los recursos de las áreas metropolitanas que hace el art. 134, precepto que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña consideran también inconstitucional por limitar los mismos a la posibilidad de establecer un recargo sobre el I.B.I., tasas, contribuciones especiales y precios públicos, negándoles toda participación en los ingresos del Estado e impidiéndoles su financiación con las aportaciones de los Municipios integrantes del Área, cuando lo razonable sería que éstos participasen en su sostenimiento, puesto que las Áreas son agrupaciones municipales para la prestación de servicios o la realización de obras conjuntas.

Por todo ello, los órganos autonómicos afirman la inconstitucionalidad de los citados arts. 134 y 136.1 L.H.L., en conexión con el art. 133.2. En cambio, el Abogado del Estado defiende la conformidad con la C.E. de los tres preceptos impugnados, ya que considera que todos ellos han sido dictados en el ejercicio por las Cortes

Generales de la competencia básica contemplada en el art. 149.1.18 C.E. para preservar la autonomía financiera municipal —cuya defensa tienen constitucionalmente encomendada— con el objeto de vincular a los legisladores autonómicos que, como el catalán (art. 5.3 E.A.C.), ostentan competencia para regular el régimen financiero de las entidades supramunicipales. Aclara, además, el Abogado del Estado que dicho precepto no impide la suficiencia financiera de estas entidades, limitándose simplemente a garantizar que la misma se logre sin alterar el régimen de los Ayuntamientos integrados en ellas.

Es cierto, como afirman los recurrentes, que, desde un principio, este Tribunal reconoció, en la STC 32/1981 (fundamento jurídico 3.º), que la incorporación de las Comunidades Autónomas a la nueva estructura territorial del Estado configurada por la C.E. de 1978 y, en menor medida, la existencia también constitucionalmente prevista de agrupaciones de índole supramunicipal («cuya autonomía —precisábamos ya entonces— no aparece constitucionalmente garantizada») habría de conllevar una reasignación de competencias que afectaría al desempeño de funciones que antes correspondían a los municipios o las provincias, con el evidente límite de la propia existencia de ambos, en este caso sí garantizada por la C.E. En la misma línea, en la STC 179/1985, indicamos, de manera incidental, que «esta competencia autonómica no excluye, ciertamente la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia» (fundamento jurídico 2.º). Y, de manera mucho más precisa, en la STC 214/1989 declaramos parcialmente inconstitucional el art. 4.2 L.R.B.R.L. afirmando, a propósito de este tipo de entidades locales no necesarias y por oposición a las que sí lo son, lo siguiente: «Se trata, en consecuencia, de unas entidades con un fuerte grado de interiorización autonómica, por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales. Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a estas últimas garantizado como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce ...» fundamento jurídico 4.º b)].

Como apuntamos con anterioridad, no alegan los órganos recurrentes que los preceptos impugnados hayan invadido de manera directa esa potestad autonómica de determinación de las competencias de las entidades supramunicipales. Pero sí afirman que, al establecer el art. 133.2 L.H.L. con carácter general que el régimen financiero de las entidades supramunicipales no alterará el propio de los Ayuntamientos que las integren, y concretarse, en efecto, tal mandato en los arts. 134.1 y 136.1, que fijan unos recursos financieros restringidos para las áreas metropolitanas y las comarcas, estos tres preceptos hacen en la práctica inviable, si no la creación de tales entes, sí al menos la redistribución competencial que esa creación habría de conllevar. De ahí que consideren que los mismos deberían contemplar inexcusablemente una paralela reasignación de recursos desde los municipios a las citadas entidades supramunicipales para hacer esa redistribución competencial efectiva y no vulnerar el principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales del art. 142 C.E., aplicable también a estas últimas en cuanto entidades locales que son. No obstante, es necesario tener en cuenta, como se hizo en la última de las Sentencias citadas, que esa redistribución de competencias tiene como límite la autonomía local constitucionalmente garantizada a municipios y provincias —y, por ende su suficiencia financiera,

sin la cual aquélla no resulta posible—, correspondiendo al legislador estatal garantizar dicha autonomía en virtud de la competencia para dictar normas básicas que le reconoce el art. 149.1.18 C.E. No otra es, desde luego, la naturaleza de los preceptos de la L.H.L. impugnados, aunque, como también hemos dicho, la legislación básica estatal establecida en garantía de esa autonomía local tiene a su vez como límite las propias competencias autonómicas y, entre ellas, lógicamente, la de no impedir la creación de entidades de carácter supramunicipal, como son las comarcas y las áreas metropolitanas. En consecuencia, más allá de lo que en cada momento prevea la legislación básica estatal al respecto, deberá ser la propia Comunidad Autónoma la que, a la hora de proceder a la creación de tales entidades supramunicipales, habrá de prever al mismo tiempo el régimen de recursos financieros aplicable a las mismas en el marco de sus propias competencias financieras, respetando las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.18 C.E.

Así pues, desde esta perspectiva, no cabe apreciar por parte del art. 133.2 L.H.L. ningún desconocimiento de los entes supramunicipales, ya que, precisamente, lo que el mismo presupone es que el régimen financiero de cada entidad ha de corresponderse con las respectivas competencias asumidas o que le son propias. En el mismo sentido, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede predicarse de los arts. 134.1 y 136.1 L.H.L., que se limitan, en el primer caso, a enumerar los recursos financieros de que pueden disponer las áreas metropolitanas y, en el segundo, a prohibir a las comarcas la «exigencia» de impuestos y recargos regulados en dicha Ley o la «percepción» de participaciones en los tributos del Estado. Ante todo, es conveniente observar, conforme al tenor literal del art. 136.1 L.H.L., que éste no prohíbe la participación de las comarcas en los impuestos y recargos regulados en la L.H.L. Por otra parte, en ninguno de los dos casos se impide que las propias leyes autonómicas creadoras de comarcas u otras entidades supramunicipales puedan asignar a las mismas los recursos financieros que estimen pertinentes con cargo a los presupuestos de la respectiva Comunidad Autónoma. De hecho, aunque de manera un tanto superflua, al tratarse en este caso de la potestad de disposición de las Comunidades Autónomas sobre sus propios recursos financieros, así lo reconoce expresamente respecto de las Comarcas y otras entidades supramunicipales el art. 136.2 L.H.L., según el cual, «Las Leyes de las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos, creen en su territorio Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios determinarán los recursos económicos que se les asignen».

#### F) Título VI

38. Por las razones que adelantamos en el fundamento jurídico 2.º, procede analizar ahora los preceptos del Título VI de la L.H.L. objeto de impugnación individualizada por el Parlamento de Cataluña. Tales preceptos son los arts. 147, 149, 150, 158.2 y 3, 166, 167, 168 y 171, ya que el art. 148 no fue formalmente impugnado por dicho órgano autonómico, como también indicamos en el citado fundamento jurídico. Con carácter general, el recurso imputa a los mismos que regulen cuestiones de detalle en materia presupuestaria y de gasto público —en algunos casos reproduciendo literalmente preceptos de la Ley General Presupuestaria o incluso de disposiciones de rango inferior a la ley—, produciéndose, en consecuencia, una extralimitación por parte del Estado en el ejercicio de su competencia básica sobre la materia. Así, por lo que se refiere ya en concreto a cada uno de los preceptos impugnados, el Parlamento

de Cataluña afirma que el art. 147 excede propiamente de lo básico, al establecer los anexos que deben unirse al presupuesto general. El órgano recurrente admite que la norma estatal pueda establecer que determinados planes y programas se detallen en anexos, pero sin llegar a regular casuísticamente estos anexos relacionándolos pormenorizadamente. Los arts. 149 y 150 regulan la formación y tramitación del presupuesto hasta su aprobación, e igualmente lo hacen con tal grado de detalle —indicando qué documentos concretos integran el presupuesto—, que realmente estos preceptos son más propios, según el legislativo autonómico, de una disposición reglamentaria que de una ley. En el mismo sentido, el art. 158, que regula las modificaciones de crédito reproduciendo el art. 64 L.G.P., contiene en sus apartados 2 y 3 una regulación detallada de la tramitación del expediente estableciendo qué informes deben constar en el mismo. Finalmente, los arts. 166, 167, 168 y 171 regulan cuestiones de organización interna que no sólo se extralimitan en lo que ha de ser la regulación de la legislación básica sobre la materia, sino que incluso podrían vulnerar, a juicio del Parlamento de Cataluña, el principio de autonomía local garantizado en la Constitución.

Por su parte, el Abogado del Estado contesta a las alegaciones contenidas en el recurso negando, en primer lugar, que los anexos nunca puedan ser básicos, ya que sin ellos es imposible hacerse una idea exacta de la actividad financiera de la Entidad Local y de los organismos y empresas que dependen de ella. De otro lado, los arts. 149 y 150 L.H.L. regulan, con el grado de precisión suficiente y exigible —a su juicio— al legislador estatal, aspectos tales como la formación del presupuesto de las Entidades locales y el procedimiento de aprobación, siendo la documentación anexa al Presupuesto indispensable para su comprensión. Respecto al art. 158.2 y 3, afirma el Abogado del Estado que los dos párrafos impugnados de dicho artículo regulan aspectos esenciales del régimen de las modificaciones presupuestarias locales. Prosigue sus alegaciones indicando que los arts. 166, 167 y 168 «garantizan la legalidad de la ejecución presupuestaria mediante su procedimentalización», concretando determinados preceptos de la L.R.B.R.L., como los arts. 21.1 f), 22.2 e), 33.2 c) y 34.1 f). Por último, el art. 171, que versa sobre las órdenes de pago «a justificar», regula una excepción al régimen normal de aquéllas que se rige por la regla del servicio prestado, lo que evidencia su naturaleza básica.

El art. 57.1 de la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social ha añadido un nuevo párrafo d) a los tres inicialmente contemplados en el art. 147.1 L.H.L., que reflejan los anexos que habrán de unirse al Presupuesto General de la Entidad Local. No por ello queda sin objeto, como es lógico, la impugnación efectuada por el Parlamento de Cataluña, puesto que esos tres primeros párrafos del apartado primero del art. 147 —único sobre el que se efectúan alegaciones en el recurso del Parlamento de Cataluña y al que debemos entender circunscrito éste— mantienen todos su redacción original. En términos excesivamente genéricos se alega por parte del legislativo autonómico catalán que los anexos nunca pueden ser básicos, correspondiendo su relación pormenorizada y su regulación a la Comunidad Autónoma por ser materia propia de la competencia de desarrollo y ejecución de normas básicas. Ciertamente, y a diferencia de la Ley 24/1983, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, la L.H.L. que ahora analizamos no es —como decíamos en la STC 179/1985, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra aquélla— una «medida coyuntural». Por el contrario, se trata de una ley en el sentido material del término; esto es, como también decíamos en dicha Sentencia por opo-

sición a lo anterior, «un cuerpo de normas abstractas, destinadas a regular, con vocación de permanencia, un determinado género de relaciones», en este caso las atinentes a las Haciendas locales. Con ello queremos indicar que a los preceptos impugnados les resulta en principio plenamente aplicable «la distinción entre lo básico y lo que no lo es»; distinción que entonces, para el caso de las medidas contenidas en aquella otra Ley, expresamente descartamos (fundamento jurídico 1.º). Sin embargo, como advierte, no sin razón, el Abogado del Estado, los anexos al Presupuesto General previstos originariamente por la norma (planes y programas cuatrienales de inversión y financiación, programas anuales de actuación de las empresas públicas locales, estado de consolidación del presupuesto de la Entidad Local con el de sus organismos y empresas) son de notable importancia para un adecuado conocimiento de la actividad financiera local, tanto por parte de los miembros de la Corporación, favoreciendo el correcto desarrollo del debate político en torno a la aprobación y ejecución de dicho Presupuesto General, como por parte de los ciudadanos, asegurando la transparencia del Presupuesto cara a eventuales reclamaciones de éstos en defensa de sus intereses (art. 150.1 L.H.L.). Además, el propio órgano legislativo autonómico reconoce que «podría considerarse básico el indicar que determinados planes y programas deberán detallarse en anexos»; y eso es precisamente lo que hace el art. 147.1 L.H.L., el cual se limita a enumerar tales anexos sin mayores especificaciones en cuanto a su estructura y contenido concreto, que queda a disposición de la normativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Es claro, por todo ello, que nos encontramos ante una norma típicamente básica, dictada con la finalidad antes reseñada, que encaja plenamente en la competencia estatal establecida en el art. 149.1.18 C.E.

Tampoco puede ser distinta nuestra conclusión respecto de los arts. 149 y 150 L.H.L., que regulan la formación y aprobación del Presupuesto General. Así, el párrafo primero del art. 149, establece la documentación propia del Presupuesto de la Entidad Local: memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente; liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente, referida, al menos, a seis meses del mismo; anexo de personal de la Entidad Local; anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio; informe técnico-financiero con los criterios de previsión de ingresos y gastos. Los demás apartados de dicho artículo regulan los trámites del procedimiento presupuestario local: remisión del Presupuesto de los Organismos Autónomos integrantes del Presupuesto general a la entidad local antes del 15 de septiembre, acompañado de la documentación anterior (párrafo 2); remisión por las sociedades mercantiles mayoritariamente participadas por la Entidad local, antes de la misma fecha, de sus previsiones de gastos e ingresos, así como de los programas anuales de actuación, inversiones y financiación para el ejercicio siguiente (párrafo 3); formación del Presupuesto General por el Presidente de la Entidad local sobre la base de la documentación anterior y remisión del mismo, previo informe de la Intervención, con los anexos y documentación complementaria prevista en el art. 147.1 al Pleno de la Corporación antes del 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución (apartado 4); indicación en el acuerdo de aprobación, que habrá de ser único, de los presupuestos que integran el Presupuesto General, sin que ninguno de aquéllos pueda aprobarse separadamente (apartado 5). Por su parte, los distintos apartados del art. 150 regulan los trámites posteriores a la aprobación inicial del Presupuesto General (exposición pública, reclamaciones, aprobación definitiva, publica-

ción, entrada en vigor, prórroga) con mención, en su caso, de los plazos correspondientes.

Pues bien, a pesar de la relativa extensión de ambos artículos, el recurso del Parlamento de Cataluña se limita simplemente a reseñar que la regulación contenida en los mismos se realiza «con tal grado de detalle indicando incluso con precisión qué documentos en concreto integran el presupuesto que realmente estos artículos son más propios de una disposición reglamentaria que de una ley y menos aún por supuesto de un precepto básico». De este modo, dada la parquedad de los argumentos utilizados y la ausencia de mayores especificaciones en relación con la vulneración competencial que se pretende poner de manifiesto, en modo alguno puede entenderse desvirtuada por el órgano recurrente la naturaleza básica de las disposiciones impugnadas, conforme a lo ya indicado en su momento en el fundamento jurídico 2.º. Así, no se indican en concreto qué documentos de los que, según el art. 149.1 L.H.L., han de acompañar al Presupuesto de la Entidad Local no deberían encontrarse mencionados en dicho precepto; y, en el caso de no deber serlo ninguno de ellos, las razones por las que su mención excede de la competencia básica del Estado sobre la materia. Tampoco se hace ninguna alegación específica respecto del trámite de aprobación presupuestaria que ponga de manifiesto el despojo competencial que se denuncia, máxime cuando buena parte de dicho trámite aparece en principio amparada por la cobertura de lo básico, al incidir particularmente en la actividad externa de la Administración local y afectar, por tanto, a la esfera de derechos e intereses de los administrados (STC 50/1999, fundamento jurídico 3.º). Ello nos impide apreciar inconstitucionalidad alguna en los arts. 149 y 150 L.H.L.

Respecto del art. 158, su mayor o menor coincidencia, destacada por el órgano recurrente, con alguna disposición de la Ley General Presupuestaria en nada afecta, por sí misma, a la correcta delimitación de las competencias constitucionalmente establecidas, ni sirve en consecuencia para fundamentar la genérica reivindicación competencial que se formula en relación con las demás previsiones contenidas en los apartados segundo y tercero del mencionado artículo. Por otra parte, el informe de intervención referido en el precepto se halla dentro de la exigencia de lo básico, y no precisa el recurrente, al referirse genéricamente a otros informes, los fundamentos de su impugnación.

El último grupo de artículos impugnados por el Parlamento de Cataluña integrantes del Título VI es el formado por los arts. 166, 167, 168 y 171, que hacen referencia a las distintas fases de la ejecución del Presupuesto y cuyo detallado contenido, según el órgano autonómico, supera una vez más la competencia básica del Estado al respecto, además de vulnerar la autonomía local. Por lo que a la primera de estas alegaciones se refiere, hay que afirmar que, al contrario de lo que entiende el recurrente, los tres primeros artículos citados contienen una regulación muy superficial de las dos fases fundamentales de la ejecución presupuestaria —disposición de gastos y ordenación de pagos—. En realidad, los arts. 166 y 167 L.H.L., se limitan a reflejar la competencia sobre dicha materia atribuida de manera genérica al Pleno y al Presidente de las Entidades locales por los arts. 21.1 f), 22.2 e), 33.2 c) y 34.1 f) L.R.B.R.L. (preceptos todos éstos que, tras la reforma introducida en dicha Ley por la Ley 11/1999, incluso se remiten de manera expresa a lo dispuesto en la L.H.L.) En los mismos términos genéricos regulan la competencia de los organismos autónomos al respecto con remisión a sus respectivos Estatutos. Por su parte, el art. 168 introduce el límite lógico de la acomodación de la expedición de las órdenes de pago al plan de disposición de Fondos de la Tesorería. A su vez ha de considerarse básica la

regulación contenida en el art. 171 —donde se regulan las denominadas «órdenes de pago a justificar»— que, al contener una excepción al procedimiento normal de pago por servicios prestados establecido en los anteriores, no puede sino participar de su mismo carácter básico. Por último, añadamos también, ya por lo que a la posible vulneración de la autonomía local respecta, que la finalidad de todos estos preceptos no es otra, obviamente, que la racionalización del sistema de gastos y pagos de la entidades locales. De esta manera, lejos de conculcar la autonomía local contribuyen a garantizarla, al asegurar de manera indirecta la suficiencia financiera de las mismas.

Por consiguiente, la estructura y contenido de todos estos preceptos responde plenamente a la naturaleza de una norma básica. Ha de excluirse, sin embargo, de tal conclusión la mención, que se destaca en el recurso, de la eventual creación por el Pleno de la Entidad Local de órganos auxiliares como la Unidad de ordenación de Pagos o la Unidad Central de Tesorería, contenida en los apartados segundo y tercero del art. 167; mención ésta que, en cuanto referida a órganos prescindibles dentro de la organización administrativa sobre la materia, debe entenderse incardinada en la competencia autonómica de desarrollo de las bases estatales.

39. Solicitan, por su parte, los Diputados recurrentes la declaración de inconstitucionalidad del art. 149.3 L.H.L., precepto que, al establecer que las Sociedades Mercantiles, «incluso aquéllas en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la entidad local», remitirán a ésta sus previsiones de gasto e ingreso, así como los programas anuales de actuación, inversión y financiación para el ejercicio siguiente, daría cobertura a una «injustificada intromisión en la vida de todas las sociedades mercantiles» que resulta «totalmente arbitraria», «pues ninguna razón objetiva obliga a las sociedades mercantiles privadas, para que el Ayuntamiento pueda elaborar su presupuesto, a remitir todos esos documentos a la Corporación».

La impugnación del art. 149.3 L.H.L. no puede prosperar. Como señalábamos en la STC 150/1990, cada «norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten» (fundamento jurídico 8.º). Pues bien, basta la mera lectura de los arts. 143, *in fine*, 145.1 c), 146.2 y 147.1 b), todos ellos de la L.H.L., para constatar que, frente a la interpretación que hacen los recurrentes, el precepto impugnado únicamente exige la remisión de los datos que señala a las Sociedades Mercantiles de cuyo capital social sea titular único o partícipe mayoritario la Entidad local.

#### G) Otras disposiciones

40. Entrando ya en el examen de las Disposiciones adicionales de la L.H.L. pendientes aún de análisis por haber sido objeto de impugnación autónoma en los distintos recursos interpuestos contra la citada Ley, hay que examinar primeramente las alegaciones de inconstitucionalidad efectuadas por los Diputados contra las Disposiciones adicionales primera, tercera y séptima, así como también contra la Disposición derogatoria, por la equiparación que —en su opinión— parecen efectuar las mismas de la fuerza de ley activa y pasiva de todos los tipos de leyes.

Consideran los Diputados difícilmente admisible que una ley que «sienta» bases pueda modificar una ley «de» bases, como hace la Disposición adicional primera, que

introduce una modificación en la L.R.B.R.L.; o modificar una ley sustantiva de un tributo estatal, como hace la Disposición adicional tercera respecto de la Ley 44/1978, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; o modificar, en fin, lo dispuesto en una Ley ordinaria, que es, según aquéllos, lo que hace la Disposición adicional séptima en relación con la citada Ley 44/1978. Por los mismos motivos, sostienen los Diputados la inconstitucionalidad de la eficacia derogatoria general que parece haberse atribuido a la Disposición derogatoria de la L.H.L., eficacia derogatoria que, al menos, no puede predicarse de su parte básica.

El Abogado del Estado, en cambio, considera que tales argumentos parten de una concepción poco exacta de la fuerza de ley y de las leyes básicas ex art. 149.1.18 C.E. En su opinión, la noción de ley básica en el sentido del art. 149.1 puede ser relevante para la articulación de las relaciones entre la potestad legislativa estatal y la autonómica, pero no en el plano de la fuerza de ley respecto de otras normas procedentes de una fuente estatal, ya que una ley básica no tiene en principio más fuerza, activa y pasiva, que la de la ley ordinaria. Por lo tanto, concluye el Abogado del Estado, por virtud de su fuerza activa de ley ordinaria la ley básica puede modificar o derogar normas estatales con fuerza pasiva de ley ordinaria, como hacen las disposiciones impugnadas.

La desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los Diputados, en lo que a las mencionadas disposiciones de la L.H.L. respecta, no precisa de una exposición excesivamente detenida por nuestra parte, dado lo forzado de los argumentos que sustentan la pretensión del recurso en esta materia. En efecto, no hay ningún precepto en la Constitución del que directa o indirectamente se pueda derivar la existencia de una categoría legislativa particular donde deban contenerse las «bases», «legislación básica» o «normas básicas» del Estado a las que en diversas ocasiones y bajo todas estas denominaciones se refiere el art. 149.1 C.E. Y aquí hay que incluir, por supuesto, las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» del apartado 18 de dicho precepto, en virtud del cual se han dictado algunos de los artículos de la Ley que estamos analizando. Reiterando lo dicho en el fundamento jurídico 3.º, la única exigencia derivada de la Constitución en relación con la categoría jurídico-formal en que han de encontrarse contenidas las normas básicas es que éstas se hallen, como regla general, en una Ley votada en Cortes (como, sin lugar a dudas, lo es la L.H.L.), sin mayores aditamentos y sin que el hecho de que una Ley posea tal contenido altere de alguna manera el rango formal atribuido a la misma por la Constitución. Ello ha de bastar, pues, para confirmar, sin mayores esfuerzos, la conformidad con la Constitución de la Disposición adicional primera L.H.L., que, efectivamente, contiene una norma formal y materialmente básica por cuanto modificó los arts. 107.1 y 111 L.R.B.R.L. Lo mismo hay que decir de las Disposiciones adicionales tercera y séptima L.H.L., que se limitaron a dar suficiente cobertura formal (por todas, STC 27/1981, fundamento jurídico 3.º) a la modificación de diversos artículos de la Ley 44/1978, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (disposiciones ambas que, en la actualidad, no producen ya ningún efecto al haber sido derogada la Ley que en su momento modificaron) y a igual conclusión ha de llegarse respecto de la Disposición derogatoria L.H.L. también impugnada, que en uso de la fuerza de ley activa que por su propio rango posee, procede a derogar expresa o tácitamente una serie de normas de rango legal y reglamentario en los términos expresados en la misma.

41. Recurren también de manera autónoma el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña diversas Disposiciones adicionales L.H.L., si bien

ya desde el aspecto estrictamente competencial. Así, el primero de estos órganos impugna la Disposiciones adicionales quinta, apartados segundo y tercero; decimotercera, decimocuarta y decimoquinta; mientras que el segundo hace lo propio con las Disposiciones quinta, párrafos segundo y quinto; decimotercera y decimocuarta.

a) La Disposición adicional quinta obliga a las Comunidades Autónomas que establezcan un impuesto sobre la materia imponible gravada por el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica a adoptar alguna de las compensaciones en ella previstas en favor de los Municipios comprendidos en su ámbito territorial (párrafo segundo), compensaciones que no podrán suponer una minoración de los ingresos que vinieran obteniendo éstos ni merma en sus posibilidades de crecimiento futuro (párrafo tercero). En todo caso, la ulterior supresión de dicho Impuesto por la Comunidad Autónoma conllevaría nuevamente su exigencia obligatoria por parte de los Ayuntamientos afectados (párrafo quinto). Destaca el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que la potestad de la Comunidad Autónoma para establecer dicho Impuesto deriva exclusivamente de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de la L.O.F.C.A., sin que ningún otro precepto pueda someterla a condición alguna. Por su parte, el Parlamento de Cataluña centra su alegato en que el precepto recurrido condiciona excesivamente la competencia de la Comunidad, extralimitándose en la fijación de la normativa básica. Ambos órganos autonómicos coinciden, además, en que los párrafos impugnados de la Disposición adicional quinta desconocen la división territorial de la Comunidad Autónoma catalana, que ha de ser tenida en cuenta a los efectos de distribuir los recursos financieros correspondientes. A estas alegaciones contesta el Abogado del Estado, que ciñe las mismas a los párrafos segundo y tercero de la Disposición adicional, indicando que el objetivo de la norma es preservar la suficiencia financiera municipal, asegurando un tratamiento común para todo el Estado en el caso de que se verificara la hipótesis prevista en la misma. Por ello, fundamenta la competencia estatal para dictarla —aunque afirma que bastaría la básica— en la de Hacienda general del art. 149.1.14 C.E.

Las alegaciones de los dos órganos autonómicos en relación con el contenido de la Disposición adicional quinta han de ser rechazadas. Ante todo, es necesario iniciar nuestra argumentación a este respecto desmintiendo la afirmación que se hace en el recurso interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de que la potestad de la Comunidad Autónoma de Cataluña para establecer el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica deriva exclusivamente —aparte, por supuesto, de la Constitución y del Estatuto— de la L.O.F.C.A. Por el contrario, el art. 6.3 de esta última se limita a disponer que «las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contempla». Añadiendo a continuación el citado precepto: «En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro». Tras la lectura del art. 6.3 L.O.F.C.A. resulta obvio que el mismo no ha configurado, tal como parece entender el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica —que en ningún momento aparece nombrado en el precepto— como tributo propio de las Comunidades Autónomas. Por contra, dicho precepto se remite justamente a la legislación de Régimen Local, que será

la que habrá de establecer los tributos reservados a las Corporaciones Locales, indicando los supuestos en que las Comunidades Autónomas podrán establecer los suyos sobre materia imponible inicialmente gravada por aquéllos y previendo en todo caso las medidas de compensación o coordinación correspondientes para evitar la consiguiente merma en los ingresos de dichas Corporaciones.

Así pues, lejos de invadir ámbito competencial alguno, es precisamente la Disposición adicional quinta L.H.L. la que culmina la remisión expresamente efectuada por el art. 6.3 L.O.F.C.A., concretando en el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica la previsión contenida en el mismo y estableciendo las fórmulas de compensación (subvenciones incondicionadas y participación en los tributos de la Comunidad Autónoma distinta de la prevista en el art. 142 C.E.) en favor de los Municipios comprendidos en su ámbito territorial. Igual suerte ha de correr también, como hemos anticipado, el alegato del Parlamento de Cataluña centrado en la extralimitación competencial en que habrían incurrido los apartados segundo y quinto de la referida Disposición adicional por condicionar excesivamente la regulación de la materia por parte de la Comunidad Autónoma. En efecto, como hemos reiterado ya en más de una ocasión, el título competencial que habilita al Estado para dictar una norma como la Disposición adicional quinta L.H.L., encaminada obviamente a garantizar la suficiencia financiera de los Municipios, de verificarse el supuesto en ella previsto, no es otro que el de «Hacienda general» del art. 149.1.14 C.E., que configura una competencia exclusiva del Estado.

b) La Disposición adicional decimotercera, hoy derogada por la Ley 50/1998, disponía en su última redacción que durante el quinquenio 1994-1998 (el texto inicial se refería al quinquenio 1989-1993) los municipios que han venido integrando las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona habían de continuar percibiendo, con cargo a la participación global de los municipios en los tributos del Estado, la dotación compensatoria prevista en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 de acuerdo también con los criterios de distribución fijados por el Estado para cada ejercicio en las sucesivas Leyes Generales de Presupuestos. Sobre la misma los dos órganos autonómicos recurrentes coinciden también en afirmar que suscita idéntica problemática a la anteriormente analizada en relación con la participación de los demás entes locales en los tributos del Estado, reiterando en consecuencia las consideraciones entonces hechas al respecto. También el Abogado del Estado se remite a las consideraciones efectuadas entonces. Aunque dicha Disposición adicional ha sido derogada de manera expresa, según se ha indicado, por la Disposición derogatoria quinta de la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, su tenor ha sido nuevamente recogido en el art. 115 B) L.H.L. en la nueva redacción introducida por aquella Ley, actualizada para el quinquenio 1999-2003. Ello hace necesario, al mantenerse viva la controversia competencial, un pronunciamiento expreso por nuestra parte tal como indicamos en el fundamento jurídico 4.º, aunque sea simplemente para confirmar la constitucionalidad de dicha Disposición adicional decimotercera por las mismas razones ya expresadas en el fundamento jurídico 29 respecto de los arts. 115, 116, 126 y 127 L.H.L.

c) La Disposición adicional decimocuarta, igualmente recurrida, fue modificada por el art. 141 de la Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que ha mantenido esencialmente su tenor original, añadiendo un último párrafo que no ha sido objeto de recurso ante este Tribunal. En su redacción actual, cuya conformidad con la Constitución es, como

sabemos ya, la que debe ser enjuiciada, se autoriza al Estado a compensar o retener cantidades con cargo a las participaciones de las entidades locales en los tributos estatales al objeto hacer frente a las deudas firmes contraídas por éstas con el propio Estado, sus organismos autónomos y la Seguridad Social (desapareciendo tras la reforma la mención original a la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local). Partiendo, una vez más, de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre los criterios de distribución de las participaciones en tributos del Estado entre los entes locales ubicados en su territorio, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña afirman que la norma tendría que haberse limitado a fijar la cuantía de tales retenciones sobre el importe de las cantidades libradas globalmente, sin interferir en dicha competencia ni tampoco —como precisa en concreto el Consejo Ejecutivo— en la de tutela financiera sobre los entes locales, que debería permitir a la Comunidad Autónoma la adopción de medidas concretas en relación con los Municipios deudores con el objeto de garantizar la suficiencia financiera a la que alude el art. 142 C.E.

Por su parte, el Abogado del Estado, tras reseñar que lo que la Disposición adicional decimocuarta prevé no es sino una compensación de deudas que opera *ipso iure*, como se deriva de los arts. 1195, 1196 y 1202 Código Civil y de diversas Sentencias del Tribunal Supremo sobre la materia, afirma que dicha compensación es realmente un mero acto de ejecución que haría superflua cualquier intervención autonómica. Por ello, aunque reconoce que la transferencia de tales participaciones a favor de los Entes Locales debe efectuarse respetando el art. 48.2 E.A.C., tercer párrafo, la compensación que aquí se opera no tiene la misma naturaleza, por lo que no puede estimarse afectada por el mencionado precepto estatutario.

Tampoco puede ser estimada la pretensión de inconstitucionalidad de la Disposición adicional decimocuarta L.H.L. sostenida en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los órganos autonómicos. Descartada, en cualquier caso, como indicamos en el fundamento jurídico 29, la competencia autonómica para establecer los criterios de distribución de las participaciones de los entes locales en los tributos del Estado, la previsión de compensación *ipso iure* de las deudas firmes contraídas por estos entes con cargo a tales participaciones constituye, una vez más, la concreción en materia de hacienda local de aquella otra contemplada con carácter general en la L.R.B.R.L., cuyo art. 109 dispone textualmente que «la extinción total o parcial de las deudas que el Estado, las Comunidades Autónomas, los Organismos autónomos, la Seguridad Social y cualesquiera otras Entidades de derecho público tengan con las Entidades locales, o viceversa, podrá acordarse por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencibles, líquidas y exigibles». En consecuencia, el precepto que ahora analizamos ha de entenderse dictado en el ejercicio de la competencia básica del Estado en materia de hacienda local con el evidente fin de simplificar las relaciones (consideradas desde la perspectiva presupuestaria) entre la Administración estatal y local en el plano financiero. Se trata de evitar así una innecesaria reiteración de procedimientos administrativos en garantía de los principios constitucionales de eficacia y coordinación que, con carácter general, deben presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas (art. 103.1 C.E.), sin que una previsión de este tipo tenga por qué afectar en sí misma a la suficiencia financiera de las Haciendas locales, también constitucionalmente garantizada. Por último, la Disposición adicional decimocuarta en modo alguno impide el ejercicio de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña de tutela financiera sobre los entes locales (art. 48.1 E.A.C.), que, evidentemente, no

deja de tener virtualidad por el mero hecho de que dicha compensación de deudas se lleve a cabo; además de que la citada competencia de tutela financiera tiene, entre otros límites, el respecto a las bases que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.18 C.E. (SSTC 57/1983, fundamento jurídico 5.º; y 96/1990, fundamento jurídico 8.º).

d) Abordamos ya el análisis de la última de las Disposiciones adicionales impugnadas, la decimoquinta, recurrida por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Dicha Disposición adicional prevé que anualmente los Presupuestos del Estado incluyan un crédito en favor de las Entidades locales que tengan a su cargo el servicio de transporte urbano. La distribución del crédito, que quedará determinada por las correspondientes leyes, podrá efectuarse a través de diversas fórmulas previstas en dicho precepto tales como «contratos-programa», subvenciones destinadas a la financiación de inversiones de infraestructura de transporte o subvenciones finalistas para el sostenimiento del servicio, otorgadas en función del número de usuarios del mismo y de su específico ámbito territorial.

Según el órgano recurrente, ésta es una materia típica de régimen local, comprendida por consiguiente en el título competencial contemplado en el art. 9.8 E.A.C. Además, la norma recurrida ignora que, en materia de transporte y para los supuestos en que dicho servicio es obligatorio (art. 26.1.d L.R.B.R.L.), la Comunidad Autónoma puede dispensar de la prestación del mismo (apartado segundo de dicho artículo). También se alega que el transporte urbano requiere una necesaria coordinación con otros medios de transporte de naturaleza interurbana (art. 9.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1987) sin desconocer la organización territorial autonómica, que no es competencia exclusiva del Estado. Por todo ello, concluye el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, los créditos referidos han de tener carácter global debiendo ser la Generalidad la que determine los criterios de distribución de los mismos, de acuerdo con el art. 11.1 f) de la citada Ley 7/1987. Esta argumentación es contestada por el Abogado del Estado con la afirmación de que la previsión contenida en la Disposición adicional decimoquinta L.H.L. no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local, ya que la fijación en los Presupuestos Generales del Estado de un crédito a favor de las Entidades locales que tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano no es regla perteneciente a la materia «transporte», debiendo ubicarse por el contrario en la competencia estatal del art. 149.1.14 C.E., aunque, una vez más, bastaría, a su juicio, la competencia estatal sobre las bases establecida en el art. 149.1.18 C.E.

Planteadas la controversia en estos términos, debemos determinar la materia en la que se inculca la disposición controvertida. A tal fin, debemos partir de que la Disposición adicional decimoquinta L.H.L. establece, simplemente, la inclusión anual en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado de un crédito en favor de las Entidades Locales que tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano. Se trata, pues, de subvenciones enderezadas a un fin, es decir, de subvenciones condicionadas. Sobre estas subvenciones existe ya una dilatada y reiterada doctrina constitucional, recapitulada en la STC 13/1992, la cual resulta de aplicación no sólo cuando los beneficiarios sean personas físicas o jurídicas de carácter privado, sino también cuando su naturaleza sea jurídico-pública (STC 59/1995).

Lo que interesa ahora retener es que estas subvenciones condicionadas, que tienen como destinatarias a las Corporaciones Locales, no pueden regularse ni gestionarse al margen del orden constitucional de competencias, pues «es evidente que en el sistema español de distribución territorial del poder, el Estado puede asig-

nar sus recursos a cualquier finalidad lícita y que la definición de esta finalidad en la Ley de Presupuestos condiciona necesariamente la libertad de acción de aquellas instancias que hayan de utilizar esos recursos. Si estas instancias son exclusivamente estatales por ser también de competencia exclusiva del Estado la “materia” o sector de actividad pública, no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cuando, por el contrario, tal materia o sector corresponden en uno u otro grado a las Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a la que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatutario de las competencias, sin imponer a la autonomía política de las Comunidades Autónomas otros condicionamientos que aquellos que resultan de la definición del fin o del uso que el Estado pueda hacer de otras competencias propias, genéricas o específicas» (STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º).

A la hora de proceder a la delimitación de las competencias estatales y autonómicas que entran en juego, en relación con la concesión por parte del Estado del crédito a favor de las Entidades Locales previsto en la Disposición adicional decimoquinta L.H.L., hay que descartar, de entrada, que el Estado ejercite en este caso la competencia sobre «Hacienda general» contemplada en el art. 149.1.14 C.E., al carecer dicha regulación del objeto o finalidad (regulación de instituciones comunes de la Hacienda Local, salvaguarda de la suficiencia financiera de las Entidades Locales) a los que hicimos referencia en el fundamento jurídico 4.º como elementos legitimadores de su ejercicio.

En cuanto a los otros dos títulos en presencia, transportes y régimen local, debemos inculcar las subvenciones en este último, ya que, aunque los créditos subvencionen el transporte urbano, si bien se considera, la finalidad última que debe prevalecer, por su especificidad, es la de régimen local, al ser la finalidad del crédito estatal la realización de un servicio —como es el de transporte colectivo urbano— configurado por el propio legislador estatal, en uso de su competencia básica en esta materia (art. 149.1.18 C.E.), como de prestación obligatoria para determinados Municipios [art. 26.1 d) L.R.B.R.L.] (STC 214/1989, fundamento jurídico 1.º).

Determinada, pues, la materia en la que la subvención se encuadra, habrá de tenerse en cuenta que en la misma al Estado le corresponde, como hemos dicho, el establecimiento de las bases, ex art. 149.1.18 C.E., y a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia de desarrollo de tales bases y su ejecución (art. 9.8 E.A.C.).

En razón al alcance de las competencias estatales y autonómicas en juego, hemos de recordar que «el Estado puede regular las condiciones esenciales de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia general básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación». Además, «la gestión de los fondos ha de corresponder, generalmente, a las Comunidades Autónomas, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante convenios, aunque cabe una gestión centralizada cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector, para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos afectados y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional» (STC 59/1995, fundamento jurídico 5.º; en idénticos términos, STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º). Descartado que en el presente caso resulte imprescindible una ges-

tión centralizada del crédito de transporte colectivo urbano para asegurar su plena efectividad —que, además, en ningún momento es reclamada por el Abogado del Estado—, parece claro que la proyección de la competencia básica estatal en materia de régimen local sobre el servicio de transporte urbano local faculta al Estado para especificar el destino del crédito dirigido a la financiación del servicio y regular las condiciones esenciales de su otorgamiento, debiendo dejarse un margen a los órganos de la Generalidad de Cataluña para la regulación complementaria de las condiciones de otorgamiento de tal crédito y, en particular, para establecer —junto a los globales y genéricos del Estado— específicos criterios de distribución del mismo entre las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma.

Pues bien, desde esta perspectiva, la Disposición adicional decimoquinta L.H.L. resulta conforme al orden constitucional de competencias, desde el momento en que únicamente prevé que las Leyes de Presupuestos establezcan los criterios de distribución del crédito conforme a las fórmulas por ella misma previstas (contratos programa, financiación de inversiones de infraestructura de transporte, sostenimiento del servicio en función del número de usuarios y del específico ámbito territorial), sin que, por otra parte, ponga en cuestión la necesaria distribución de los fondos correspondientes a las partidas presupuestarias entre las Comunidades Autónomas competentes, a fin de que éstas puedan gestionarlas adecuadamente [STC 56/1995, fundamento jurídico 5.º C)]. Es claro, además, que la Disposición adicional decimoquinta, dada la naturaleza genérica de las fórmulas que prevé (y a las que se acaba de hacer referencia), no impide el establecimiento de criterios complementarios de distribución de tal crédito entre sus propios Entes Locales por aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, poseen competencia de desarrollo normativo sobre la materia, criterios complementarios que pueden atender, entre otros aspectos, a lo previsto en el art. 26.2 L.R.B.R.L. De todo ello se concluye que la supuesta vulneración competencial, de producirse, sería imputable no a la L.H.L. sino, en su caso, a las leyes presupuestarias a que remite dicha Ley en la precitada Disposición adicional decimoquinta.

42. Debemos examinar a continuación la Disposición transitoria undécima, impugnada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña.

La Disposición transitoria undécima permite a la Administración estatal ejercer durante los dos primeros años de aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y del Impuesto sobre Actividades Autonómicas las competencias atribuidas sobre ambos Impuestos a los Ayuntamientos por los arts. 78 y 92 de la Ley, a solicitud de éstos. A partir del período indicado, los Consejos Insulares, Cabildos Insulares, Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas uniprovinciales asumirán el ejercicio de las competencias reseñadas, cuando así lo solicite también el Ayuntamiento interesado en la forma y plazos que reglamentariamente se establezca. Respecto al régimen transitorio previsto en la misma, único verdaderamente objeto de impugnación por los órganos autonómicos, éstos se remiten a lo ya dicho en relación con los arts. 78 y 92 L.H.L., que regulan la materia. Por su parte, el Abogado del Estado también se remite a lo dicho en su momento en relación con ambos preceptos, añadiendo que, en cualquier caso, la colaboración con los Ayuntamientos que en ellas se prevé se produce siempre a expresa petición de éstos.

Hay que reseñar previamente que la Disposición transitoria undécima L.H.L. carece de toda eficacia en la actualidad, por las razones que ya indicamos en el fundamento jurídico 3.º. En cualquier caso, la controversia competencial suscitada en relación con ella ha entenderse subsistente tras la plena entrada en vigor de los

arts. 78 y 92 L.H.L. a cuya impugnación se remiten los recursos de los órganos autonómicos. Por ello, debemos pronunciarnos sobre su constitucionalidad, aunque sea simplemente para trasladar aquí lo reseñado en el fundamento jurídico 29, en relación concretamente con el I.A.E. Así, en efecto, el ejercicio temporal por parte del Estado de las competencias atribuidas a los Ayuntamientos por los arts. 78 y 92 L.H.L. en materia de I.B.I. e I.A.E., a solicitud del Ayuntamiento interesado, debe entenderse incardinada dentro de las medidas de colaboración de los Entes Locales con el resto de las Administraciones Públicas conforme a lo previsto en el párrafo segundo del art. 48.2 E.A.C., sin que tampoco en este caso dicha Disposición transitoria impidiera la delegación de la gestión de ambos impuestos por parte de los Ayuntamientos en favor de la Generalidad de Cataluña al amparo de lo establecido en el párrafo primero del mencionado precepto estatutario.

43. Por último, debemos analizar la impugnación efectuada por el Parlamento de Cataluña de la Disposición final, párrafo primero, L.H.L., que autoriza al Gobierno de la Nación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la misma. Según el Parlamento de Cataluña, el precepto reseñado, interpretado en el contexto de la L.H.L., parece dar a entender que es exclusiva la competencia del Gobierno de la nación para efectuar este desarrollo, lo que vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre desarrollo normativo y ejecución de las bases estatales en materia de régimen local. Por su parte, el Abogado del Estado indica que la potestad reglamentaria del Gobierno, prevista en la referida Disposición final en aplicación de lo dispuesto en el art. 97 C.E., debe entenderse hecha sin perjuicio de las competencias autonómicas. Todo ello, añade, con independencia del carácter prematuro de la impugnación, ya que, conforme reiterada doctrina de este Tribunal sobre la materia, sólo cuando tales normas reglamentarias se hayan dictado podrá examinarse si respetan o no el orden constitucional de competencias.

La impugnación del Parlamento de Cataluña contra la Disposición adicional primera L.H.L. no requiere, para su rechazo, de una argumentación excesivamente prolija. Y ello sencillamente porque, como ya hemos tenido ocasión de afirmar a propósito de otras disposiciones estatales de esta naturaleza y con este mismo contenido, «es obvio que semejante remisión genérica a la potestad reglamentaria del Gobierno sólo puede ser interpretada, de conformidad con la Constitución, como habilitación para el ejercicio de aquella potestad normativa en las materias de competencia estatal ... sin merma alguna de las que correspondan a las Comunidades Autónomas» [SSTC 227/1988, fundamento jurídico 30; 103/1989, fundamento jurídico 8.º c)].

## FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la inconstitucionalidad del art. 45.1, en su redacción inicial, de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en la medida en que resulta aplicable a los precios públicos exigibles por servicios o actividades de solicitud o recepción obligatoria, de carácter indispensable o prestados en régimen de monopolio de hecho o de derecho, comprendidos en el art. 41 B) de dicha Ley, también en su redacción inicial, en los términos expuestos en el fundamento jurídico 19 c), último párrafo.

2.º Declarar que el art. 48.1 de la citada Ley es constitucional interpretado en el sentido que se expresa en el fundamento jurídico 18, último párrafo.

3.º Declarar que el art. 119.3 de la misma Ley, al establecer que «La prestación personal ... podrá ser redimida a metálico por un importe del doble del salario mínimo interprofesional», es constitucional interpretado en el sentido que se expresa en el fundamento jurídico 35, párrafos quinto, sexto y séptimo.

4.º Declarar que el art. 167, apartados segundo y tercero, de la referida Ley no tiene carácter básico, por ser contrario al orden constitucional de competencias.

5.º Desestimar en todo lo demás los recursos de inconstitucionalidad formulados y cuestiones de inconstitucionalidad planteadas.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.

**Voto particular que suscribe el Magistrado don Pablo García Manzano en relación con la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 572/89 y acumulados**

Mi respetuosa discrepancia de la Sentencia votada por la mayoría se ciñe a un punto muy concreto: la declaración de constitucionalidad de los arts. 119.3 y 120 de la Ley de Haciendas Locales, en cuanto permiten la redención a metálico de las prestaciones personales y de transportes, constitucionalidad que se declara mediante la técnica de un fallo interpretativo de tales preceptos, que no comparto.

En efecto, en el fundamento jurídico 35 se afirma que: «Las consideraciones anteriores sirven para fundamentar, respecto de la redención a metálico de la prestación personal, que el hecho de dejar la posibilidad de redención a la mera voluntad o libre arbitrio del interesado contradice el principio de igualdad, en cuanto introduce un criterio de diferenciación entre los ciudadanos sin fundamento en las condiciones objetivas de la actividad que deba prestarse». Pues bien, esta inicial apreciación de contravención al principio constitucional de igualdad se supera a través de un juicio sobre el sentido de la redención a metálico, llegando así a excluir cualquier otra interpretación de éste como inconstitucionales.

Las razones de mi disenso son, sucintamente expuestas, las siguientes:

1. La Sentencia entiende que la redención a metálico de estas prestaciones es una sustitución causal por el equivalente económico, y es esta premisa de la que parte mi discrepancia. La redención a dinero de estas prestaciones no es un modo de sustitución de las mismas —de *in natura* a equivalente económico o dinero— de carácter causal, es decir, que requiera la concurrencia de una causa justificativa y que, aducida ésta por el vecino obligado a la prestación, sea aceptada la sustitución por el Ayuntamiento, Concejo o Entidad local que las haya establecido. No es ésto lo que dice el precepto, al que difícilmente cabe encontrar otro sentido del de su pura y simple literalidad. Juega aquí el principio interpretativo *in claris* con toda su fuerza. Lo que el precepto legal impugnado dice es que «La prestación personal ... podrá ser redimida a metálico por un importe

del doble del salario mínimo interprofesional» (art. 119.3), y que «La prestación de transportes, que podrá ser reducida a metálico, por importe de tres veces el salario mínimo interprofesional...» (art. 120). En ambas modalidades de prestaciones personales públicas se deja la redención a la libre voluntad de los obligados, es decir, existe una completa alternatividad en el cumplimiento de tal deber jurídico: bien *in natura*, aportando el trabajo personal para la construcción o reparación de pequeñas obras públicas (vinculadas, en su origen, a los caminos vecinales y rurales) o un equivalente dinerario calculado sobre el salario mínimo interprofesional. La redención no se concede por la Corporación local, sino que se ejercita por el residente en uso de una voluntad totalmente libérrima

2. Partiendo de la configuración legal de los preceptos, ha llegado a un texto legal posconstitucional, la Ley de Haciendas Locales un recurso tradicional de las Haciendas de los pequeños municipios, que se asienta, y en esto también me separo de la Sentencia, no en la financiación de «todos» al mantenimiento o sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 C.E.), sino en el más reducido ámbito y finalidad, del deber general de quienes figuran en el padrón municipal como residentes (categoría específica de vecinos) al levantamiento de las cargas públicas vecinales, seguramente como reverso del derecho de tales vecinos en beneficiarse de los aprovechamientos vecinales y muy singularmente de los bienes comunales, allí donde existen. No estamos aquí en una prestación patrimonial pública, en cuanto coactivamente impuesta, sino en prestación personal que incorpora deberes, bien de *dare*, bien de *facere*, con soporte constitucional en el art. 31.3 C.E.

3. Pues bien, esta contribución de los residentes al levantamiento de las cargas municipales, que se inserta en el estatuto jurídico del vecino, como lo ponen de relieve el art. 18.1 d) L.B.R.L., y el art. 61.1 d) del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio), ha de producirse, si no quiere desnaturalizarse la institución, en términos de generalidad, sin más excepciones que las que delimitan el ámbito de los sujetos o personas afectados (art. 119.1) y las que, en uso de su potestad de Ordenanza, entienda la Corporación local que procede su exención o dispensa con base en circunstancias de ineptitud profesional u otras de carácter objetivo. Entenderlo de diversa manera implica, en mi criterio, introducir la posibilidad de que quienes tienen medios económicos puedan exonerarse de las prestaciones, y aquellos vecinos residentes que carecen de tales medios dinerarios deban prestar su aportación *in natura*, que es la requerida y el objeto de la prestación nacida y amparada por el art. 31.3 de la Constitución. Se introduce así, como la propia Sentencia reconoce en el pasaje antes transcrito (fundamento jurídico 35), «un criterio de diferenciación entre los ciudadanos sin fundamento en las condiciones objetivas de la actividad que deba prestarse». El módulo o criterio para la redención sustitutiva no es, pues, causal ni de carácter objetivo, sino opcional y en función de un único criterio: el de carácter dinerario. Se vulnera así el principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución como entienden, con acierto, tanto el Consejo Ejecutivo como el Parlamento de Cataluña.

4. En conclusión, la institución analizada, de gran raigambre histórica en nuestro régimen municipal, debe subsistir en cuanto no se opone en su regulación general a la Norma suprema, si bien debe eliminarse esta posibilidad de redención a metálico para que tal compatibilidad con el texto constitucional sea completa. En la regulación por Ordenanza (a la que remite de modo indi-

recto el art. 118.5 de la Ley de Haciendas Locales) podrán los Municipios que establezcan estas prestaciones obligatorias modular determinados supuestos de exención o dispensa, pero siempre en función de criterios objetivos y, por ende, también generales o generalizables. Lo que no cabe es ni una interpretación como la efectuada en la Sentencia, que fuerza el sentido del precepto y de la institución, y hace decir a aquél lo que no expresa, ni una alternatividad entre prestaciones *in natura* y prestaciones pecuniarias dejada a la libre opción de los vecinos residentes obligados y sin más criterio de elección que el económico. La noción de vecino conlleva igualdad, en este caso igualdad ante las cargas de la comunidad vecinal.

5. Por lo expuesto, en mi criterio, la Sentencia debió haber alcanzado en este extremo una solución parcialmente estimatoria de las impugnaciones, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la previsión normativa que permite la redención a metálico de ambas prestaciones, contenida en el art. 119.3 y en el art. 120, párrafo segundo, de la Ley de Haciendas Locales impugnada.

Y para dejar constancia de mi parcial disenso, al amparo de lo prevenido en el art. 90.2 LOTC, suscrito el presente Voto particular en Madrid, a dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.—Pablo García Manzano.—Firmado y rubricado.

#### **Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia dictada en los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad núms. 572/89 y acumulados**

1. Con el mayor respeto para los Magistrados que con su voto mayoritario han dado lugar a la Sentencia dictada en este recurso de inconstitucionalidad, y haciendo uso del derecho establecido en el art. 90.2 LOTC, expreso en este Voto particular mi disenso parcial de la misma.

Mi discrepancia se refiere a la solución por la que se opta en la Sentencia respecto de redención a metálico de las prestaciones personales, regulada en el art. 119.3 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante L.H.L.) (fundamento jurídico 35), y a la argumentación con la que se fundamenta dicha opción. El motivo de mi discrepancia tiene que ver con el modo en que se entiende el principio de igualdad (más implícito que explícito en el texto de la Sentencia), que, con respeto a la opinión contraria, considero desorbitado.

En la Sentencia resulta claro que, para salvar la conformidad de la redención a metálico con el principio de igualdad, se acude a una previa interpretación del texto legal impugnado conforme con la Constitución; lo que revela la consideración de que en la lectura primaria de ese precepto, y sin esa depuración interpretativa, la cuestionada redención a metálico no se estima conforme a dicho superior principio.

En mi personal criterio (y así lo sostuve en la deliberación sin éxito, por lo que he optado por dar publicidad a mi postura por este Voto), ni esa interpretación conforme es tal interpretación, sino una sustitución pura y simple del texto legal por otro diferente; ni era necesario acudir a tan forzado expediente argumental, para afirmar que la redención a metálico no vulnera el principio de igualdad.

2. Comencemos por la interpretación del art. 119.3 L.H.L. que propone la Sentencia. No se trata de que ante distintos sentidos posibles del texto de la Ley la Sentencia seleccione el que considera conforme con la Constitución, rechazando los que se oponen a ésta, sino que la interpretación se asienta en elementos concep-

tuales inexistentes en el concreto texto de la Ley, como son el de que la redención a metálico debe tener una justificación causal, y el de que la autoridad municipal debe decidir sobre ella, lo que además se complementa con la alusión a un ulterior desarrollo reglamentario, en el que se deberán determinar las causas que pueden justificar dicha redención.

No se trata de aflorar lo que, según los términos literales del precepto, pueda encerrarse como contenido lógico del mismo, procediendo luego en relación con el posible significado plural de ese contenido a una tarea de adecuación a la Constitución, para salvar así la validez constitucional del precepto, sino que, con la adición de elementos ausentes de éste, se transforma en otro distinto, que, en vez de decir lo que el impugnado dice, vendría a decir algo así como que la autoridad municipal, por la concurrencia de una causa adecuada, que deberá ser objeto de concreción reglamentaria, podrá acordar, previa petición del interesado, la sustitución de la prestación personal por la prestación pecuniaria.

Frente a esa alambicada interpretación, a mi juicio no conciliable con el texto que se dice interpretado, estimo que en él la redención a metálico forma parte de la propia estructura normativa de la prestación, sin ningún condicionante, y que por tanto aparece en dicho texto directamente como una facultad unilateral del sujeto pasivo. Precisamente, es tal configuración, la que al Consejo Ejecutivo de la Generalidad y al Parlamento de Cataluña les suscita el reproche de inconstitucionalidad por vulneración del principio de igualdad.

La interpretación del precepto legal que se expone en la Sentencia, aparte de que no me parece respetuosa con su sentido normativo, para adecuarlo al principio de igualdad, colisiona en realidad con el de reserva de Ley, desde el momento en que algo tan esencial, como sería la causa en virtud de la cual pueda sustituirse la prestación personal por la pecuniaria equivalente, queda deferido a una regulación reglamentaria, no aludida en la Ley que establece la prestación.

Desde las exigencias de la reserva de Ley, que rige indudablemente en la materia que nos ocupa (art. 31.3 C.E.), no alcanzo a comprender cómo un Reglamento, no expresamente mencionado en la Ley como complemento necesario, o al menos posible, de la misma, puede concretar la causa fundamentadora de la redención a metálico de la prestación personal, definiendo de ese modo el alcance objetivo y subjetivo de ésta, cuando sus sujetos están taxativamente definidos en la Ley, y cuando en ella no se hace la más mínima referencia causal; por lo que su introducción sería exclusivamente de base reglamentaria.

Si la interpretación que se propone pretende obviar la vulneración del principio de igualdad, no me parece que el logro de ese objetivo pueda justificarse a base de vulnerar directamente el principio de reserva de Ley.

Desde el criterio que inspira el discurso hermenéutico de la Sentencia hubiera considerado menos incorrecto que se hubiera admitido la censura de los recurrentes, (según la cual el precepto vulnera el principio de igualdad), que lo que me parece (salvado siempre el respeto personal hacia los que sostienen la tesis contraria) una fuga del problema, a base de una referencia a una causa ignota como clave salvadora. Frente a la enjundia constitucional del reproche de los recurrentes y su precisa concreción creo que la referencia causal es en extremo ambigua. Para que fuese convincente, lo mínimo exigible sería que se hubiese concretado la causa o causas, a las que se atribuye dicha virtualidad salvífica. Lo contrario tiene para mí el sentido de una fuga por el camino de la abstracción.

3. Pero mi principal discrepancia se centra, como ya se ha adelantado, en relación con la inteligencia que late en la Sentencia acerca del principio de igualdad,

como clave constitucional de contraste del precepto legal que establece la posibilidad de redención a metálico de las prestaciones personales.

La inequívoca base del juicio negativo evidenciado en la Sentencia consiste en que se considera que las personas de mayor capacidad económica pueden sustraerse a la prestación personal, mientras que ello no les sería posible a los que la tienen menor, o les sería más gravoso.

Un planteamiento tal es, a mi juicio, en exceso simplista, y creo que responde a un arrastre (consciente o inconsciente, no me atrevo a decirlo) de recelos históricos, justificados en relación con otro tipo de prestaciones, e incluso con la que ahora nos ocupa, según fue regulada por otros textos precedentes.

La repugnancia emocional que provocan situaciones del pasado, venturosamente superadas, no tiene por qué enturbiar la claridad del análisis de la legalidad presente.

Ante todo, debe establecerse el sentido esencial de la prestación de que tratamos, en razón de su finalidad, lo que permite diferenciarla de otro tipo de prestaciones, o mejor, de deberes cívicos, en los que la redención a metálico resulta constitucionalmente inadmisibles.

En modo alguno cabría equiparar la prestación que analizamos con la del servicio militar (art. 30.1 C.E.), aludida en un pasaje de la Sentencia (fundamento jurídico 32), a mi juicio, no especialmente afortunado; pero revelador de cuál es la fuente de los escrúpulos constitucionales que se manifiestan en ella.

En el deber de defender a España, establecido en el art. 30.1 C.E., y su derivación en la prestación personal que supone el servicio militar (art. 30.2 C.E.), la actividad exigida es de índole rigurosamente personal, entre otras razones, porque en el horizonte de la defensa lo que se pone en juego es la vida o integridad personal, que no tienen en sí equivalente económico posible. Ello sentado, una hipotética previsión legal de redención del servicio militar mediante una prestación económica, cualquiera que fuera su cuantía, no ofrece duda de su odiosidad y de su radical oposición con el principio de igualdad y en general con el sistema de valores que están en la base de nuestra Constitución. Pero la repugnancia que suscita una sustitución de tal tipo respecto del referido deber, no tiene por qué trascender al análisis de la prestación ahora enjuiciada, como de hecho ha transcendido en la Sentencia de que disiento, hasta el punto de llevar a una interpretación distorsionada del precepto, para salvar su constitucionalidad.

La prestación personal de los arts. 118 y 119 L.H.L. tiene en sí un sentido de recurso económico de determinados municipios, como lo evidencia el dato de su previsión en la Ley como uno de los recursos de su hacienda (art. 2.1.h) Es la utilidad económica del trabajo, más que el trabajo en sí, el factor relevante, lo que se explica en función de la propia finalidad de la prestación: «la realización de obras de la competencia municipal».

Si, pues, lo que se procura es un resultado económico: la realización de una obra para la que el Ayuntamiento carece de dinero, no existe ninguna violencia estructural por el hecho de que la norma establezca alternativas de prestación, coherentes con el resultado que con ella se trata de obtener.

La Sentencia, con muy buen criterio en este punto (fundamento jurídico 35), a mi juicio, justifica el establecimiento de estas prestaciones personales en razón de la limitación de recursos económicos de los municipios para los que la Ley las establece, todo lo cual evidencia el sustancial sentido economicista de la medida, cualesquiera que sean las sugerencias intelectuales que provocan los términos utilizados en la Ley («prestación personal», redención a metálico), fácilmente superables; si bien lo económico, como meta, no excluye la consideración posible de otros factores, como de inmediato veremos.

Una interpretación del sentido del precepto en la que la relevancia de lo económico, como *telos* de la prestación personal, creo que es mucho más respetuosa con su texto que la interpretación propuesta en la Sentencia, y asimismo más adecuada al principio de conservación de la ley, de continua proclamación en nuestra jurisprudencia.

Sobre esa base, es dato esencial el de que la llamada redención a metálico de la prestación (que no es en realidad sino la sustitución de la misma por su equivalente económico, fijado en la propia Ley), se establece con absoluta generalidad, de modo que a todos los sujetos de aquélla les es permitida dicha sustitución.

El que en razón de las distintas capacidades económicas esa sustitución pueda resultar más o menos gravosa, no creo que tenga que ver con el derecho a la igualdad y a la no discriminación, consagrado en el art. 14 C.E., sino, en su caso, con el principio de igualdad real del art. 9.2 C.E.

Pero llegados a este punto, lo que al principio consideraba como modo desorbitado de inteligencia del principio de igualdad, lo sitúo ahora en el hecho de que en el juicio de igualdad se tenga en cuenta en exclusiva el distinto gravamen de la sustitución, prescindiendo del distinto gravamen de la prestación personal en sí, para cuya determinación pueden entrar en juego, como índices idóneos, otros factores distintos.

La dureza de ésta, si no se quieren cerrar los ojos a la realidad, puede ser de muy distinta intensidad para las personas que se dedican profesionalmente a actividades de esfuerzo físico, que para los que se dedican a las de otro tipo.

Desde otro punto de vista: el de la medida del rendimiento pretendido, la utilidad económica para la obra municipal del trabajo de quienes no están acostumbrados a realizarlo en actividades de esfuerzo físico, es de muy distinto valor que la de quienes lo están.

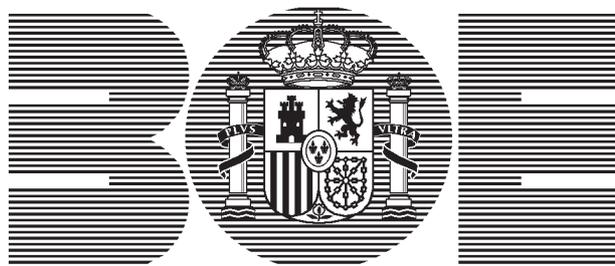
E incluso no es factor baladí, desde el punto de vista de la dignidad de la persona (art. 10.1 C.E.), y como interés legítimo susceptible de tutela, el de evitar la manifestación pública de la propia ineptitud para el trabajo físico, cuando ése es el caso, en unas circunstancias adversas para la reputación pública del interesado, como son las que se derivan de un medio social muy reducido, en el que esa ineptitud puede ser fácilmente ridiculizable.

El juego de elementos concurrentes no es por tanto de modo exclusivo el considerado en la Sentencia, sino que existen otros varios, de indudable enjundia constitucional, incluso desde el prisma exclusivo del principio de igualdad.

El precepto legal recurrido puede ser entendido, sin ninguna violencia, en el sentido de que establece una prestación de contenido alternativo, atribuyendo al sujeto pasivo el ejercicio de la opción por el término de la alternativa que más convenga a su interés, siendo ambos igualmente útiles como contribución a la realización de las obras municipales. Interpretado así, el precepto recurrido no sólo es respetuoso con el principio de igualdad, sino que lo es en la misma medida con el de libertad personal, cuya promoción se encomienda a los poderes públicos en conjunción con la igualdad en el mismo art. 9.2 C.E., que, según quedó dicho, es el que considero precepto idóneo para el juicio de igualdad que se nos reclamaba por los recurrentes.

Por todo ello, pienso que el recurso en su impugnación del art. 119.3 L.H.L. debió ser desestimado sin el condicionante interpretativo incluido en el fallo de la Sentencia al respecto.

Madrid, a veinte de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Firmado y rubricado.



# BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

AÑO CCCXXXIX

JUEVES 20 DE ENERO DE 2000

SUPLEMENTO DEL NÚMERO 17

FASCÍCULO SEGUNDO

**1176** *Pleno. STC 234/1999, de 16 de diciembre de 1999. Cuestión de inconstitucionalidad 1413/1994. Planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, respecto de la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, que fijó la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía. Contenido de las Leyes de Presupuestos del Estado.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.413/94, planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior



MINISTERIO  
DE LA PRESIDENCIA