

19849 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 118/1982. Sentencia número 58/1983, de 28 de junio.

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

EN NOMBRE DEL REY

La siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 118/1982, planteado por la Generalidad de Cataluña, y, en su nombre, el Abogado don Manuel Maria Vicens i Matas, frente al Gobierno del Estado, respecto de la autorización concedida por el Director general de Coordinación de las Haciendas Territoriales por delegación del Ministro de Hacienda al Ayuntamiento de Sabadell con fecha 27 de enero de 1982 para una operación de aval, y en el que ha comparecido, en nombre del Gobierno, el Abogado del Estado y ha sido ponente el Vicepresidente don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Con fecha 6 de abril de 1982 el Abogado de la Generalidad planteó conflicto de competencia frente al Gobierno del Estado por entender que la autorización concedida por el Director general de Coordinación de las Haciendas Territoriales, por delegación del Ministro de Hacienda, al Ayuntamiento de Sabadell con fecha 27 de enero de 1982 para prestar un aval a favor de la Entidad adjudicataria del Servicio de Transportes Urbanos de Viajeros «T. U. S. S. Fop., Ltda.», vulnera la competencia de esta Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en los artículos 10.4, 12.1 y 48.1 de su Estatuto de Autonomía. En el escrito de planteamiento de conflicto, bajo el epígrafe de antecedentes, se hace un relato de los que constituyen los precedentes del presente conflicto. Se dice que mediante la resolución que acaba de explicarse se autorizó al Ayuntamiento de Sabadell para prestar el aval que se ha dicho y que entendiendo el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que el Gobierno del Estado, a través de la actuación del indicado Director general, incurria en incompetencia, acordó el día 4 de febrero de 1982 dirigir al Gobierno requerimiento de incompetencia al amparo de lo establecido en el artículo 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). El citado requerimiento fue contestado por el Gobierno, sosteniendo que no procedía acceder al mismo, puesto que el Gobierno de la nación considera que, si bien es cierto que, conforme el artículo 48.1) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Generalidad cuenta con competencias para ejercer funciones de tutela financiera sobre las Corporaciones Locales, no es menos cierto que en lo que concierne a la materia de ordenación del crédito es preciso tener en cuenta su inclusión en el ámbito de competencias exclusivas concedidas al Estado por el artículo 149.1), 1) y 13), de la Constitución (CE), de lo que puede ser expresión el artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas al establecer un régimen de autorizaciones estatales para los créditos de las mismas, así como la diferencia de naturaleza jurídica entre las competencias relativas al crédito local y las de tutela financiera. En este mismo apartado de los antecedentes del conflicto hace referencia suficiente al requerimiento formulado por la Generalidad al Presidente del Gobierno respecto de que con ocasión de la actuación del Delegado de Hacienda de Barcelona autorizando ciertos préstamos solicitados por algunos Ayuntamientos ubicados en Cataluña a Entidades de crédito o ahorro, y al objeto de evitar conflictos innecesarios, se dirigió al Delegado general del Gobierno en Cataluña con el ruego de que cesaran tales autorizaciones, que se estimaban contrarias a las competencias de la Generalidad, habiendo manifestado el Delegado general del Gobierno que con esta fecha se había dirigido a los Gobernadores civiles de las cuatro provincias de Cataluña para que éstos procedieran a dar instrucciones a los respectivos Delegados de Hacienda en el sentido de solucionar convenientemente los problemas sobre tutela financiera de las Corporaciones Locales. Sin embargo, es lo cierto que el criterio que se refleja en la resolución que ha dado lugar a este conflicto es consecuencia de un criterio más general, puesto que el Director general de Coordinación de las Haciendas Territoriales se dirigió a los Delegados de Hacienda y éstos transmitieron a distintas Diputaciones Provinciales de Cataluña una comunicación en la que en síntesis se decía que como consecuencia del dictamen emitido por la Dirección General de lo Contencioso sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar las operaciones de créditos a las Entidades locales y del escrito o circular del honorable señor Conseller de Gobernación dirigidos a los Alcaldes sobre la materia, interpretando unilateralmente las normas legales y reglamentarias vigentes, se ha producido una indudable confusión que es preciso aclarar, por cuya razón manifiesto a V. I. que este Ministerio, de conformidad con el citado dictamen y en base a los criterios de regu-

lación unitaria de la materia económica y de las circunstancias cambiantes del interés público en dicha materia, y visto los preceptos de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y los criterios sustentados por el Tribunal Constitucional sobre el contenido de las autonomías y el Decreto de la Generalidad de 11 de diciembre de 1980, estima que la titularidad de la competencia aludida es del Estado, y en consecuencia se procederá a hacer uso inmediato de la misma, en los términos y con las limitaciones contenidas en el artículo 163 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre. Se dice, por último, que, agotada la vía previa que regula el artículo 63 de la LOTIC, por rechazo expreso del requerimiento efectuado, se plantea ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia dentro de plazo y con cumplimiento de los requisitos formales.

Segundo.—Los fundamentos de carácter sustantivo del conflicto del que se ha hecho sucinta referencia en el antecedente anterior comienza bajo un epígrafe en el que expone cuál es el criterio de la Generalidad respecto a las competencias del Estado y de la Generalidad de Cataluña en materia financiera. Se comienza diciendo que la desestimación por el Gobierno del requerimiento se fundamentó en lo dispuesto en los artículos 149, 1) y 13), de la CE, conforme a los cuales el Estado tiene competencia exclusiva, entre otras materias, sobre las bases de ordenación del crédito y sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Contrariamente, la competencia invocada por la Generalidad tiene su base, entre otros, en el artículo 48.1) de su Estatuto de Autonomía, que de una manera explícita y muy concreta expone que corresponde a la Generalidad la tutela financiera sobre los Entes locales, respetando la autonomía que a los mismos reconoce los artículos 140 y 142 de la CE, y de acuerdo con el artículo 9.8) del Estatuto.

Dice el Abogado de la Generalidad que habrá que examinar hasta dónde alcanzan las competencias estatales y si entre éstas pueden comprenderse los actos de autorización de créditos o avales contratados por las Corporaciones Locales catalanas. Al Estado le corresponde en exclusiva la fijación de las bases de ordenación del crédito y las bases de coordinación de la planificación general de la actividad económica, pero, respetando estas bases, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de la ordenación del crédito y la planificación de la actividad económica en Cataluña, según lo dispuesto en los artículos 10.4 y 12.1 de su Estatuto, competencia que deberá ejercerse de acuerdo con las bases y la ordenación económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y los números 11 y 13 del apartado primero del artículo 149 de la CE. Añade a continuación el Abogado de la Generalidad que varias sentencias de este Tribunal Constitucional precisan qué debe entenderse por bases. Transcribe a continuación alguno de los pronunciamientos que se recogen en la sentencia 1/1982, de 28 de enero, y principalmente los siguientes: La noción de bases o normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente; de esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en la ley, y ser en ella calificadas como tales, sino que lo esencial del concepto de bases es por su contenido; dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley, pero puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada; lo que el Estado persigue al conferir al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo; y en tales supuestos es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad. Del contenido de los anteriores principios deduce el Abogado de la Generalidad que la competencia de Cataluña en la materia de que se trata en este conflicto comprende, siempre respetando las bases, facultades de desarrollo legislativo y, por supuesto, también las de tipo reglamentario y, en todo caso, la de simple ejecución o aplicación de la normativa estatal o de la propia de la Comunidad Autónoma.

Así planteada la cuestión —añade el Abogado de la Generalidad—, resta examinar si autorizar o no un crédito a una Corporación Local es un acto que suponga el ejercicio de la competencia estatal o, contrariamente, es un acto de mera ejecución de unas bases previamente fijadas por el Estado. No habiendo hecho uso la Generalidad de Cataluña de sus potestades de desarrollo legislativo y reglamentario en materia de crédito local, en el presente conflicto el planteamiento es muy simple, puesto que en mérito de lo dispuesto en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía deberá limitarse a aplicar la normativa estatal que está contenida fundamentalmente en el título III del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, relativo al crédito local, especialmente en los artículos 163 y 169. Las facultades que en dichos preceptos se asignan a las autoridades del Ministerio de Hacienda habrá que enten-

derlas referidas al Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad, por la simple y automática aplicación de los artículos 10.4 y 12.1 del Estatuto de Autonomía, pues las competencias se asumen por la simple vigencia del Estatuto, sin necesidad de trasposos, siendo éstos necesarios únicamente para disponer de los servicios correspondientes y de los medios personales y materiales que le son inherentes. Examina a continuación el Abogado de la Generalidad los artículos 163 y 169 del Real Decreto que acabamos de citar en lo que tienen de interés para el caso que motiva el presente conflicto. Según estos preceptos, no precisan las Corporaciones Locales autorización para concertar préstamos en los supuestos que se indican; pero ello no obstante será siempre necesaria la autorización si la carga financiera anual derivada de la suma de las operaciones vigentes concertadas por la Entidad local exceden del porcentaje que periódicamente fije el Gobierno y que en la actualidad es del 25 por 100. La competencia para conceder la autorización a que se refieren los preceptos anteriores se distribuye en aquellos supuestos en que la competencia por razón del territorio no corresponda a una Comunidad Autónoma entre los Delegados provinciales de Hacienda y el Ministerio de Hacienda. Considera a continuación el Abogado de la Generalidad que es lo que puede considerarse como básico de los preceptos que se han indicado anteriormente. Obviamente, cree el Abogado de la Generalidad que se trata de establecer unas normas que de alguna manera señalen unas cotas a los niveles de endeudamiento de los Entes locales a partir de los cuales parece procedente que una Entidad superior, el Estado o la Comunidad Autónoma, compruebe la oportunidad de la operación proyectada. No se plantea en el presente conflicto si Cataluña puede dentro de ciertos límites razonables modificar o no los dos porcentajes que se indican en los artículos de que se ha hecho mención, porque se pretende únicamente aplicar la legislación estatal; pero en cualquier caso, a lo sumo, y mientras no se aprueben las normas bases de régimen local, podría considerarse como básico la fijación periódica del porcentaje de la carga financiera anual derivada de la suma de las operaciones vigentes concertadas por la Entidad local, respecto a los cuales no es precisa la autorización superior, de suerte que, fijado dicho porcentaje, tanto el desarrollo legislativo como reglamentario de lo básico y, desde luego, la aplicación o exclusión de la norma o normas al caso concreto excede de las competencias estatales para entrar de lleno en las de la Comunidad Autónoma, con lo que quedan salvaguardados de una manera equilibrada y suficiente todos los intereses competenciales concurrentes. Concluye que, no habiendo hecho uso la Generalidad de las competencias del desarrollo legislativo o reglamentario que le corresponde, no cabe duda que respeta las competencias del Estado si se limita a aplicar el contenido de los artículos 163 y 169 del Real Decreto 3250/1976, porque en ellos está contenido, por hoy, tanto las normas básicas como las de detalle de la política económica del Gobierno en materia de crédito local y la ejecución de tales normas corresponde en exclusiva a la Generalidad en virtud de los preceptos antes mencionados, esto es, artículos 10 y 12 del Estatuto de Autonomía. Corresponde a la competencia de la Generalidad autorizar un crédito o un aval a una Entidad local aplicando directamente la normativa estatal reguladora de la materia, porque tal autorización pertenece al ámbito de ejecución.

Tercero.—Después de las consideraciones expuestas respecto a las competencias en materia de crédito, se refiere el Abogado de la Generalidad a las competencias en relación a la tutela financiera; dice que en la específica materia de la tutela financiera el artículo 48.1 del Estatuto de Autonomía confiere esta competencia a la Generalidad. El sistema de autorizaciones o controles de los actos de carácter económico de las Corporaciones Locales ha experimentado en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, y Ley 40/1981, de 28 de octubre, profundas modificaciones, dado que en virtud de tales leyes se suprimen diversas autorizaciones, controles y aprobaciones que venía ejerciendo la Administración del Estado en materia de personal, presupuestos y régimen financiero y tributario de las Corporaciones Locales. En síntesis, el nuevo sistema acentúa la autonomía de la decisión de las Corporaciones Locales en materia económico-financiera. Los preceptos citados no suprimen, sin embargo, la tutela financiera en lo que concierne al crédito local, por lo que, según se infiere del Real Decreto de 29 de diciembre de 1981 por el que se establece la tabla de derogaciones efectuadas por la nueva normativa sobre régimen local, los preceptos contenidos en el Real Decreto 3250/1976 no quedan sustituidos. El Decreto de la Generalidad 328/1980, de 11 de diciembre, declaró que quedaban asumidas por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña las competencias que la legislación vigente atribuye a la Administración central del Estado en materia de tutela financiera sobre los Entes locales en los términos establecidos en el artículo 48.1 del Estatuto de Autonomía, Decreto que no ha sido objetado por el Estado. La tutela comprende aquellas facultades de control otorgadas por el ordenamiento jurídico, con carácter limitado, a un Ente público para velar por la legalidad o la oportunidad de los actos dictados por los Entes públicos que de aquél dependen o están relacionados. De aquí que las autorizaciones a que se refieren los artículos 163 y 164 del Real Decreto 3250/1976, en cuanto actos singulares de tutela financiera que por su propia naturaleza sólo pueden llevarse a cabo en virtud de competencias de ejecución, corresponden a la Generalidad de Cataluña, que los ejercerá cual si fuera el Estado, sujetándose a las directrices

de orden económico contenidas en tales preceptos, o las modificaciones, alteraciones o ajustes de tipo coyuntural que el Estado, en méritos de lo preceptuado en ellos, pueda en lo sucesivo legítimamente establecer, y lo que resulte de las normas de desarrollo legislativo o reglamentario que apruebe en su día la Comunidad Autónoma de Cataluña, sujetándose a las bases de ordenación que fije el Estado. Dice que a cuanto se ha expuesto no obsta lo que dice la sentencia de este Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la base 34.2 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, porque esta sentencia admite que las facultades de tutela que, pese al principio de autonomía, continúan vigentes pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, y esto es precisamente lo que establece el artículo 48.1 del Estatuto de Cataluña. En conclusión, la realización de las operaciones a que se refieren los artículos 163 y 164 que se ha dicho anteriormente, prescindiendo de la autorización de la Generalidad, comporta una doble ilegalidad, cual es la de la Administración del Estado al ejercer atribuciones que corresponden a la Generalidad y la del Ayuntamiento de Sabadell por no haber obtenido la autorización preceptiva, ilegalidades de las que corresponde al Tribunal Constitucional examinar la primera de ellas. No es defendible ni jurídicamente aceptable la tesis del Gobierno que pretende justificar la competencia estatal en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980. Añade el Abogado de la Generalidad que si se pretendiera que la tutela financiera incide en la política económica o monetaria en cuanto puede afectar a la economía general de un país o a la masa monetaria en circulación tendría que observarse lo siguiente: A) No cabe duda que al Estado le corresponde en exclusiva fijar las grandes líneas de la política económica o monetaria del país, pero ello se ha de efectuar dictando o estableciendo disposiciones de carácter general o señalando tales directrices; B) lo que no puede el Estado es hacer dos cosas a la vez: establecer, ampliar o complementar las actuales bases de ordenación del crédito, y más concretamente las del crédito local, y, a la vez, pretender aplicarlas concretamente, autorizando o denegando tal o cual crédito que pretenda obtener una Entidad local, porque si ello fuera así, ya no se estaría moviendo en el ámbito normativo, sino en el de ejecución, y la tutela financiera se traduce en actos concretos de autorización o denegación y no en políticas o directrices generales a seguir por unos y otros; C) en cualquier caso no pueden convertirse los números 11 y 13 del artículo 149 de la Constitución en un cajón de sastre en los que quepa incluir cualquier acto de una Comunidad Autónoma que, de alguna manera, afecte a la economía; D) no existe ninguna razón jurídicamente válida para sostener que la tutela financiera se limite a la aprobación de presupuestos, ordenación e imposición de exacciones u otras análogas, con exclusión de las autorizaciones que al Estado y a la Comunidad en Cataluña asignan los artículos 163 y 169 del Real Decreto 3250/1976 respecto de los créditos o avales que pretendan suscribir las Corporaciones Locales.

Cuarto.—Bajo el epígrafe de fundamentación teórica del acuerdo impugnado el Abogado de la Generalidad sale al paso de las posibles justificaciones que pudieran oponerse por el Gobierno para intentar defender su competencia, y que infiere de un dictamen de la Dirección General de lo Contencioso, cuyo texto oficial, sin embargo, no tiene: A) El primero de los posibles argumentos es que un proyecto de Ley de Régimen Local actualmente en tramitación dispone en su artículo 113.4 la competencia del Gobierno para la autorización de crédito que excede de determinadas limitaciones, lo que permite asegurar también por este camino que la competencia en esta materia ha sido retenida por el Estado, según parece deducirse del dictamen a que se acaba de hacer referencia. Para el Abogado de la Generalidad este argumento carece de toda fundamentación jurídica por cuanto no puede invocarse para justificar una u otra interpretación un proyecto de Ley y porque, además, si llegara a aprobarse, únicamente será constitucional en la medida que respete el artículo 48.1 del Estatuto de Cataluña. B) El segundo punto es el que se anuncia bajo una referencia a la teoría de los intereses respectivos. Dice el Abogado de la Generalidad que al parecer se pretende justificar la competencia estatal en la teoría del interés como determinante de la competencia de una u otra parte. El argumento parece que es que cuando aun tratándose de materias de tutela financiera, por el contenido y la naturaleza de la actividad tutelada, pudiera considerarse que tales competencias exceden de la gestión de los propios intereses comunitarios o locales y repercuten en los intereses económicos nacionales, estaremos ante supuestos de competencia retenida por el Estado. Pero para atribuir la competencia a uno u otro Ente público hay que atenerse única y exclusivamente a la norma que ha hecho una previa valoración de los intereses al efectuar la distribución de competencias, sin que sea lícito reducir el alcance de las atribuidas a una Comunidad mediante una nueva conexión entre el significado literal de la norma y la noción de intereses de la Comunidad Autónoma. Se cita en este sentido la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de noviembre de 1981. C) Por último bajo el epígrafe que estamos estudiando, se hace una mención de la sentencia de este Tribunal de 2 de febrero de 1981. Dice el Abogado de la Generalidad que parece que se pretende fundamentar la competencia estatal en orden a la autorización de préstamos o avales de las Corporaciones

Locales en esta sentencia que reputa constitucional la base 34.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, que dispone que las Entidades Locales que concierten determinadas operaciones de crédito que no rebasen el porcentaje que periódicamente fije el Gobierno no precisarán la autorización previa del Ministerio de Hacienda, de lo que se deduce, a sensu contrario, que las operaciones que superen tal proporción estarán sujetas a dicha autorización. Este Tribunal, dice el Abogado de la Generalidad, sostiene la adecuación de la base dicha desarrollada por el artículo 163 del Real Decreto 3250/1976 al texto constitucional, esto es, al artículo 133.4 de la Constitución. Pero la doctrina de esta sentencia, lejos de contradecir lo que se afirma en el escrito del Abogado de la Generalidad, lo confirma plenamente: al Gobierno le corresponde establecer los límites del posible endeudamiento de los Entes locales ante la necesidad de una regulación unitaria del crédito; fijada dicha regulación, esto es, las bases esenciales, corresponde a la Generalidad realizar los actos concretos de ejecución de dicha normativa, es decir, en el caso objeto de dicho conflicto, autorizar o no el aval del Ayuntamiento de Sabadell, porque tal autorización ya no supone un acto de regulación del crédito, sino de aplicación concreta de la normativa previamente establecida.

Quinta.—La Sección a la que correspondió el despacho de este conflicto acordó, en virtud de providencia de 21 de abril del año 1982, tener por planteado el conflicto positivo de competencia por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y dar traslado al Gobierno para que en el plazo de veinte días, y por medio de su representación, pueda aportar cuantos documentos y alegaciones considere conveniente; y se dispuso también comunicar al Presidente de la Audiencia Nacional el planteamiento de este conflicto para conocimiento de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, por si ante la misma estuviera impugnada o se impugnare la autorización que ha motivado este conflicto, en cuyo caso deberá suspender el curso del proceso hasta la decisión del mismo, según lo dispuesto en el artículo 61.2 de la LOTC. Se cumplió indicada providencia y la Sala de lo Contencioso-Administrativo dijo que efectivamente ante ella pendía el recurso número 23.039 de la Sección Segunda, por lo que, habiendo dispuesto la suspensión del curso del proceso, interesaba que en su día se comunicara a la Sala la resolución que se adopte por el Tribunal Constitucional respecto a la decisión del conflicto y a los efectos de alzar la suspensión y seguir el curso de los autos en la forma legalmente procedente, según el sentido de la decisión del Tribunal Constitucional. Dentro de plazo, con fecha 21 de mayo de 1982, el Abogado del Estado presentó ante este Tribunal Constitucional el escrito de contestación al conflicto.

Sexto.—El Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, se opuso a la demanda de la Generalidad y solicitó que en su día se dicte sentencia declarando que pertenece al Estado la titularidad de la competencia controvertida y que, en consecuencia, es válida la autorización dada por el Ministerio de Hacienda al Ayuntamiento de Sabadell con fecha 27 de enero de 1982 para prestar el aval de que se ha hecho mérito en los anteriores antecedentes. El Abogado del Estado desarrolla sus alegaciones en dos grandes apartados: El primero, bajo el título referente a los hechos; el segundo, en un epígrafe que trata de los fundamentos de derecho. Prescindiendo de la referencia de los hechos y ciñendonos aquí a los fundamentos de derecho, alega el Abogado del Estado en síntesis lo siguiente: A) El volumen global del endeudamiento es un dato básico de una política económica general. Cuando un Ente público toma cantidades a crédito se producen dos fenómenos, pues, por un lado, aumenta su carga financiera y, por otro, detrae dinero del mercado con destino a los particulares. Cuando el crédito se contrae en medida superior a la prevista al hacer el plan económico del ejercicio, ello tiene repercusiones en el déficit, en la inflación, en la política monetaria, etcétera. Eso justifica la presencia en el ordenamiento jurídico de un conjunto de normas que aspiran a garantizar un control sobre el endeudamiento del sector público. Cita como tales normas los artículos 133.4 y 135.1 de la Constitución y los artículos 101.1, 102.1, 102.3, 102.4, 118, 119 y 121 de la Ley General Presupuestaria. También en este apartado, y comentando por la invocación del artículo 156.1 de la Constitución, dice que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Es una concreción, los aspectos financieros, del principio más general sentado en el artículo 138.1. Después de citar el artículo 157.1 y 3, señala que la Ley Orgánica anunciada en el párrafo tercero del artículo 157 ha sido dictada; es la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980, y la misma habrá de utilizarse como parámetro principal para conocer las competencias que dichos Entes tienen en materia de crédito; cita el artículo segundo, según el cual la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado con arreglo a los siguientes principios: a) La garantía del equilibrio económico a través de la política económica general corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas del Ente para conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico de las diversas partes del territorio; cita a continuación lo que dispone esta Ley Orgánica respecto de las operaciones de crédito concertadas por las Comunidades Autónomas. Después de exponer los

mecanismos por los que nuestro ordenamiento jurídico asegura un control de endeudamiento en los niveles de Administración central y Comunidades Autónomas, pasa a exponer los mecanismos previstos en relación con las Corporaciones Locales. Dice que la norma principal es el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, recoge el contenido de los artículos 163 y 169 de este Real Decreto. Respecto del artículo 169, recoge únicamente los dos últimos apartados, esto es, el que dice que las operaciones de aval se considerarán como operaciones de crédito a los efectos de los límites establecidos en el artículo 163 y el que dice que la responsabilidad de las Entidades Locales derivada de la prestación de avales será subsidiaria. Dice el Abogado del Estado que existe un doble planteamiento: Por un lado, se regula un techo de endeudamiento de la Corporación que podrá alcanzarse con autonomía plena; cualquier exceso sobre esta previsión deberá ser conocido por el órgano rector de la política económica, conocimiento que se ha instrumentado bajo la técnica de la autorización, pues si los límites previstos pretendieran ser rebasados por todos los municipios de España en el mismo ejercicio no habría previsiones que aguantaran el embate. Hace una especial mención que, de otra forma, si se atribuyera a las Comunidades Autónomas esta competencia, se pondría en serio peligro la unidad del orden económico, que en cita de la sentencia de este Tribunal de 28 de enero de 1982 es un presupuesto necesario para que en el reparto de competencias entre Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Cita también el Abogado del Estado la Ley de 1 de octubre de 1980, sobre aprobación y financiación de los presupuestos municipales y provinciales extraordinarios de liquidación de deuda, y en concreto su artículo primero, apartado 1, según el cual la aprobación de estos presupuestos extraordinarios y la autorización de las operaciones de crédito que en su caso los doten corresponderán a los órganos correspondientes del Ministerio de Hacienda. Este precepto, dice, no ha sido impugnado por la Generalidad de Cataluña, por lo que no parece que pueda discutirse que entonces idéntica autorización procede en los casos excepcionales en que se rebasan los límites normales. Añade, por último, que la Generalidad de Cataluña ha tolerado la multitud de operaciones de crédito de Ayuntamientos catalanes concertados en los últimos tiempos. El resultado de la exposición hecha por el Abogado del Estado conduce, a su entender, a que el ordenamiento jurídico contiene distintas piezas por medio de las cuales se aspira a poner bajo control del órgano rector de la política económica el volumen del endeudamiento del sector público. En esta situación la competencia del Estado en el caso concreto se apoya directamente en los principios básicos del orden económico nacional, perceptibles en la Constitución, y sobrepasa abiertamente la naturaleza del acto de ejecución en la que la demanda quiera encerrarla. Tras este planteamiento general, procede el Abogado del Estado a considerar algunos de los argumentos esgrimidos en el escrito de demanda. No es indiferente, dice el Abogado del Estado, que sea el Estado o la Comunidad Autónoma quien compruebe la oportunidad de la operación proyectada a partir de las cotas fijadas a los niveles de endeudamiento de los Entes locales, porque la Comunidad Autónoma no tiene un punto de referencia adecuado para valorar esa oportunidad; ese punto de referencia es el nivel de endeudamiento global en todo el Estado y su repercusión en la política económica general, y por su misma generalidad supera los límites de acción de la Comunidad Autónoma. No acepta que las autorizaciones a que se refieren los artículos 163 y 164 del Real Decreto 3250/1976 correspondan necesariamente a la Generalidad de Cataluña, que los ejercerá cual si fuera el Estado, sujetándose a las directrices del orden económico contenidas en tales preceptos. No advierte, dice el Abogado del Estado, con este modo de razonar, que esas directrices que en estos preceptos se mencionan son precisamente las que hacen posible a las Corporaciones Locales realizar operaciones de crédito sin autorización, y que, por el contrario, no hay en ellas directriz alguna que ejecutar cuando se superan los topes prefigurados por la norma, sino que entonces toda decisión sobre mayor endeudamiento habrá que situarla en el marco de la política global de endeudamiento señalada por el órgano rector de la política económica general. Dice el Abogado del Estado que parece como si la Generalidad quisiera retener a toda costa una parcela de tutela financiera sobre las Corporaciones Locales. Así se desprende de la afirmación de que los preceptos del Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, y de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, no suprimen la tutela financiera en lo que concierne al crédito local, de donde infiere la consecuencia de que los preceptos contenidos en el Real Decreto 3250/1976 quedan subsistentes. Para el Abogado del Estado lo que sucede es que esta consecuencia no tiene nada que ver con la tesis defendida, pues el citado Real Decreto consagra la autonomía condicionada a los Ayuntamientos dentro de los límites que establece, sin admisión de tutela de ningún Ente superior, y las medidas previstas para operaciones de crédito que superen esos límites no son propiamente de tutela, sino de control del nivel de endeudamiento para asegurar que los postulados de la política económica fijada no se vayan a ver dañados. Dice el Abogado del Estado que ha sido regla constante del derecho presupuestario local la de que los presupuestos de las Corporaciones Locales no pueden aprobarse con déficit. En estas condiciones se cumple el objetivo de neutralidad propio de la Hacienda

clásica y, en lo que al objeto del presente conflicto se refiere, se garantiza que los datos globales de la política económica general no se han de ver alterados. Por descontado que en esos presupuestos podrá preverse que una parte de los gastos sea cubierta con crédito, pero esta previsión deberá moverse dentro de los límites de la autonomía consagrada en el Real Decreto de 1976; lo que está en cuestión no es, pues, esa posibilidad general, sino el recurso excepcional al crédito, cuando no está presupuestado, y su cuantía supera los límites que el órgano rector de la política económica pudo tener presentes al confeccionar el programa económico para el ejercicio.

Séptimo.—Recibidas las alegaciones, se acordó, por providencia de 30 de junio del pasado año, recabar, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 65.1 y 88.1 de la LOTC, la siguiente documentación, que debería ser aportada por el Abogado del Estado: 1.º Copia autorizada de la comunicación que el Delegado del Gobierno en Cataluña dirigió a los Gobernadores de las provincias de Cataluña respecto a instrucciones a los Delegados de Hacienda sobre tutela financiera de las Corporaciones Locales. 2.º Copia autorizada de las «instrucciones dadas por dichos Gobernadores a los Delegados de Hacienda, relativas al ejercicio de las facultades de tutela financiera sobre los préstamos a las Corporaciones Locales». 3.º Copia autorizada de la Resolución de 27 de febrero de 1982, y de los informes que obren en el expediente de su elaboración, y que procede del Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda, y versa sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar las operaciones de crédito a las Corporaciones Locales. Recibida la documentación interesada, se puso de manifiesto a las partes para alegaciones por plazo común de diez días, se presentaron por el Abogado del Estado y el de la Generalidad, en las que se solicitó que con continuación del procedimiento se dicte sentencia en el sentido pedido.

Octavo.—Por providencia de 31 de mayo de 1983 se señaló para la deliberación y votación de la sentencia el día 9 de junio siguiente, fecha en que tuvo lugar.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—El conflicto positivo que ha planteado la Generalidad frente al Gobierno del Estado versa sobre el régimen —a efectos competenciales— de los avales que las Entidades Locales pueden conceder a contratistas y concesionarios de obras o servicios, según lo dispuesto en el artículo 169 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, y se ha suscitado con ocasión de un acto autorizativo de un aval del Ayuntamiento de Sabadell a un concesionario de un servicio público, porque la Generalidad defiende que en este caso, y en general en toda autorización de operaciones de créditos, a las que se asimila el otorgamiento de aval, la competencia ha sido asumida (artículo 147.2, d), CE) por la Generalidad, según lo prevenido en el artículo 48.1 del Estatuto, por cuanto tal autorización se comprende dentro del concepto de tutela financiera sobre los Entes locales, y ésta, respetando la autonomía local y a salvo las bases reservadas al Estado (artículos 149.1, 18.ª, CE y 9.8.º del Estatuto), corresponde a la Generalidad. El conflicto, como vemos, si bien se hace arrancar de un acto autorizativo que se concretó a verificar si el aval cumplía las condiciones del artículo 169 del Real Decreto 3250/1976, se eleva a considerar todo el régimen de las operaciones de crédito desde el ángulo competencial, dando al conflicto una dimensión que va más allá del acto que lo motiva y que significa dar por supuesto que la autorización de toda operación de crédito no excluida, y entre ellas las de aval, para las que el artículo 169 del Real Decreto 3250/1976 remite al régimen de las operaciones de crédito, está sometida a la autorización de la Generalidad —tesis del promotor del conflicto— o a la autorización de la Administración del Estado —tesis del Gobierno—. Este planteamiento precisa de una corrección, pues de que los avales, y en general las operaciones de crédito, estén sometidos a un régimen de limitación y autorización, tal como previene la base 34.2 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, y los artículos 163 y 169 citados, no adviene que la competencia, en todo caso, corresponda a la Generalidad o, en la tesis oponente, a la Administración del Estado. Este modo de planteamiento tiene su origen, sobre todo, en que para la Generalidad el título competencial es el atinente a la tutela financiera, reclamándose desde esta calificación toda competencia de autorización de operaciones de crédito, mientras que para el Abogado del Estado todo caso de autorización es de control del nivel de endeudamiento, defendiéndose desde esta estimativa una competencia estatal que tiene su título competencial en el artículo 149.1.11.ª (ordenación del crédito). Desde ahora tenemos que anticipar que esto no es así, porque la intervención en el crédito local podrá tener su justificación y finalidad en una acción de conjunto en la apelación al crédito y en la evitación de alteraciones en el equilibrio económico —caso en que es obligada una competencia estatal, como decimos en sentencia de hoy mismo, recaída en el conflicto que lleva el número 237/82— o limitarse sin incidencia notable en estas áreas a la tutela de otros intereses —caso en que prevalecerá el título competencial de la tutela financiera.

Segundo.—Conviene que nos hagamos cargo, con el propósito de ceñir este conflicto al acto que lo ha provocado, de cómo la autorización emitida por el Ministerio de Hacienda

no ha discurrido sobre aspectos que guarden inmediata relación con los títulos competenciales que invoca el Abogado del Estado. La autorización, como revela la motivación en la que se consideran los distintos aspectos que, a juicio de la autoridad autorizante, son de análisis obligado para decidir acerca de lo que a ella se pide, constituye, sobre todo, un control de legalidad del acto municipal, desde lo que disponen los números 1.º y 4.º del artículo 169 del Real Decreto 3250/1976, de modo que podrá decirse que se fiscaliza mediante indicado acto si la operación avalada es de las incluíbles en el artículo 169, si el importe del préstamo garantizado es o no superior al que hubiera supuesto la financiación directa y si la Corporación Local ha quebrantado, contra el principio de irrevocabilidad de los actos, las condiciones fijadas para la operación de aval. A esto se ciñe la resolución, pues tampoco el nivel de endeudamiento previsto en el artículo 163.2 del Real Decreto que venimos citando estaba en juego, como se dice en el antelimito de los resultandos de la resolución que ha dado lugar a este conflicto, «ya que la carga financiera total después de esta operación representa el 21,81 por 100 sobre la base del total presupuesto ordinario, inferior, por tanto, al 25 por 100 que señala el artículo 163.2». Podría cuestionarse si en el caso de que tratamos era menester la autorización, y no por la remisión del artículo 169.3 al artículo 163.2 y 4, sino por entenderse que la operación no era de las excluídas de autorización a tenor del artículo 163.1. Esto es, sin duda, un tema de interés desde una consideración de estos preceptos, dirigida a mantener el control dentro de sus precisos límites, sin excesos atentatorios de la autonomía municipal. Sin embargo, no es aquí necesario que suscitemos este tema, indiscutido, por lo demás, y no sólo entre los contendientes en este conflicto, lo que no deja de responder a la lógica de sus opuestas posiciones, sino hasta ahora por el Ayuntamiento concedente del aval. El conflicto en este caso se refiere a quién corresponde la competencia para autorizar una operación de aval que no supera el límite de endeudamiento fijado periódicamente por el Gobierno, sin que por este mismo ámbito del conflicto tengamos que considerar cuál es el régimen de las operaciones de aval cuando excedan de indicado límite.

Tercero.—Ciertamente, la figura de garantía que el artículo 169 del Real Decreto 3250/1976 recoge como modalidad de aval, con sus notas de subsidiariedad en el pago y beneficio de excusión renunciable, comporta para la Entidad local avalista un compromiso de pago y la utilización de su crédito, entendido el concepto no propiamente en su sentido jurídico, sino en el económico financiero de operación crediticia, y por extensión, operación que comprometiendo caudales públicos facilita la financiación de una operación ordenada a una obra o servicio público. Es ésta la razón de que las operaciones de aval se consideren en el indicado artículo 169 como operaciones de créditos a los efectos de someterlas al régimen de autorización cuando no sean de las excluídas por razón del destino o de la situación de endeudamiento de la Entidad local. Como hemos recordado en el fundamento anterior, la cuestión no es en el caso enjuiciado preservar un endeudamiento que pudiera incidir en el equilibrio económico y reclamar por esto una competencia estatal en los términos que estudiamos en la sentencia que ha puesto fin al conflicto identificado por el número 237/1982 de registro de este Tribunal Constitucional. La autorización, en este caso del artículo 169, se orienta a verificar si concurren los presupuestos que permiten otorgar el aval, sin estar implicados los objetivos a que responde la competencia reservada en el artículo 149.1.11.ª (o en el artículo 149.1.13.ª). El título competencial es el previsto en el artículo 48.1 del Estatuto, dentro del marco establecido por el artículo 149.1.18.ª, que comprende la bases del régimen local (sentencia de 28 de julio de 1981, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 13 de agosto).

Cuarto.—Esta es la interpretación que debe darse al artículo 48.1, completada por el artículo 9.8, los dos del Estatuto, y dentro de la previsión constitucional del artículo 149.1.18.ª, interpretación de la que fluye que a Cataluña, respetando las bases, corresponde una potestad legislativa, y por supuesto reglamentaria y de ejecución, a salvo que la preservación de lo básico precise de complementos reglamentarios o aun de ejecución, como en la materia del crédito local, y en cuanto su incidencia en la ordenación del crédito y el equilibrio económico, decimos en la sentencia de esta misma fecha, pronunciada en el conflicto también planteado por la Generalidad. No es este el caso del presente conflicto, porque no hay aquí, como hemos dicho, un control dirigido a velar por indicados intereses. Por lo demás, toda la argumentación dirigida a vindicar la competencia del Estado se monta en este proceso sobre la idea de que se está en un caso de exceso de endeudamiento del Ayuntamiento autorizado, cuando la realidad es que se trata de una operación de aval a un concesionario de servicio público que, sumada a la carga financiera que soportaba entonces el Ayuntamiento, no excedía el techo de endeudamiento. La competencia de la Generalidad en el caso enjuiciado se apoya directamente en la que tiene asumida en el área de la tutela sobre los Entes locales y se constriñe a las de ejecución que, junto con las de desarrollo normativo y reglamentarias, dentro de las bases de régimen local, han sido asumidas por la Generalidad. La titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, y éste es el pronunciamiento, con lo demás previsto en el artículo 66 de la LOTC, con el que debemos resolver el conflicto.

FALLO

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

Ha decidido:

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

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

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

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

I. ANTECEDENTES

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

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

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

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

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

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

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

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

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

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

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

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

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