

7418 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad núm. 11/84.
Sentencia núm. 27/87, de 27 de febrero.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerrz, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el recurso de inconstitucionalidad núm. 11/84, interpuesto por don Luis Fernández Fernández y 52 Senadores más, contra la Ley 2/83, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales. Han sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y el Gobierno Valenciano o Consell, representado por el Letrado don Fernando Raya Medina, siendo Ponente la Magistrado doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 4 de enero de 1984, el Senador don Luis Fernández Fernández-Madrid, en su propio nombre y en representación de los Senadores, don Eulogio Agudo Calleja, don Rodolfo Ainsa Escartín, don José Alarcón Molina, don José María Álvarez de Eulate Peñaranda, don Domingo Guzmán Álvarez Ruiz de Viñaspre, don Evaristo Amat de León Guitart, don Alfonso Javier Añón Lizaldré, don Juan de Arespacochaga y Felipe, don Miguel Arias Cañete, don Eduardo Baselga García-Escudero, don José Bautista de la Torre, don Carlos Blanco-Rajoy Martínez-Reboredo, don José Calderón Llamas, don Ambrosio Caizada Hernández, don Jesús Cueto Sesmero, don Manuel Antonio Díaz Mantis, don José María Escuin Monfort, don Fernando Gil Nieto, don Juan Carlos Guerra Zunzunegui, don Luis Hens Tienda, don José María Herrero González, don Carlos Jaramillo Rodríguez, don Joaquín Jiménez Hidalgo, don Félix López Hueso, don José Macías Santana, don Miguel Marqués López, don Rafael Márquez Cano, don Vicente Mateos Otero, don Santos Misol de la Iglesia, don Fernando Pardo Gómez, don Carlos Pinilla Touriño, don Enrique Prieto Carrasco, don Enrique Ramón Fajarnes, don Joaquín Ribas de Reyna, don José Rodríguez Fernández, don José Isidoro Ruiz Ruiz, don Juan Francisco Serrano Pino, don Agustín de la Sierra Herrera, don Julio Ulloa Vence, don Julio Gurriarán Canalejas, doña María del Carmen Lovelle Alen, don Ignacio Juan Martín Amaro, don Eduardo Olano Gurriarán, don Manuel Julio Reigada Montoto, don Juan Antonio Rueda Crespo, don José Luis Aguilera Bermúdez, don Francisco Álvarez-Cascos Fernández y don Antonio Carlos Blesa Rodríguez, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 4, 5, 8, párrafo 1.º, 9, 10 y 12, párrafos 2.º y 3.º, de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales. Considera dicha representación que los mencionados preceptos vulneran los arts. 137, 141.2, 155 y 161.2 de la Constitución y 44 y 47.1 y 3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV) y solicita de este Tribunal dicte Sentencia por la que declare la inconstitucionalidad en todo o en parte de los preceptos legales recurridos.

2. La demanda de inconstitucionalidad se fundamenta en las siguientes alegaciones:

A) Los arts. 137 y 141.2 de la Constitución y 44 y 47.1 del EACV reconocen la autonomía de las Diputaciones Provinciales para gestionar los intereses propios de las respectivas provincias. Es un hecho evidente que la nueva configuración constitucional de la organización territorial del Estado y, en especial, la creación de las Comunidades Autónomas, implica una reordenación competencial, como ha explicitado el Tribunal Constitucional en Sentencia de 28 de julio de 1981, pero esta nueva distribución de competencias no puede suponer ni la desaparición de las Diputaciones ni el vaciamiento de sus potestades. La autonomía local para la gestión de los propios intereses ha de entenderse como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales. De ello se infiere, como el Tribunal Constitucional ha reconocido, que si bien una parte de las

competencias atribuidas a la provincia podrá ser encomendada a otras entidades territoriales, el núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente garantizada no puede ser ignorado por el legislador y la definición de las competencias de los entes locales no puede dejarse a la interpretación de cada Comunidad Autónoma.

B) Es obligado poner en relación el art. 2 de la Ley recurrida con el núm. 3 del art. 47 del EACV, el cual dispone que «la Comunidad Valenciana coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario», añadiendo que «a estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por Ley de las Cortes Valencianas, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de funciones que deban ser coordinadas».

El citado art. 2 declara de interés general comunitario una serie de funciones propias de las Diputaciones Provinciales que especifica en su núm. 1, mientras que en el núm. 2 dispone que la Comunidad Valenciana asumirá la coordinación de las funciones provinciales sobre las materias enunciadas «cuando la actividad de la Diputación pueda tener efectos que excedan del ámbito territorial provincial» y «siempre que el ejercicio de las competencias provinciales sobre tales materias afecte a servicios o competencias propios de la Comunidad Valenciana».

Pues bien, del análisis conjunto de los preceptos reseñados se derivan las siguientes consecuencias: a) Que la declaración de interés general comunitario de las funciones que se especifican en el núm. 1 del art. 2 de la Ley recurrida implica automáticamente el hecho de la coordinación, pues el primer inciso del art. 47.3 del EACV así lo establece; de donde se deduce que existe un presupuesto de hecho que es la declaración de interés comunitario y una consecuencia automática que es la coordinación. b) Que, en consecuencia, el núm. 2 del art. 2 de la Ley es contradictorio e irrelevante en sus dos apartados, pues, definidas las funciones de interés general comunitario en el núm. 1, carece de relevancia la cláusula de cautela contenida en él. En realidad, si una determinada función propia de las Diputaciones es declarada de interés general comunitario es porque la función o los efectos de su ejercicio trascienden del ámbito provincial, o porque afectan a servicios o competencias propios de la Comunidad Valenciana. Así, la previa declaración de interés general comunitario anula la intención limitativa de dicha cláusula de cautela, y, si bien no se excluye en absoluto que puedan corresponder a la Comunidad Valenciana facultades de coordinación, no es procedente sustentar un criterio genérico e indefinido, como la Ley impugnada hace, por el que todo lo que afecte a los intereses públicos dentro de la Comunidad será competencia de ésta.

En efecto, si se efectúa un análisis comparativo de las funciones que el art. 2.1 de la Ley impugnada declara de interés general para la Comunidad Valenciana con las competencias provinciales establecidas en el art. 243 de la Ley de Régimen Local (texto articulado de 24 de junio de 1955), resulta evidente, máxime si se tiene en cuenta la cláusula residual de aquel art. 2.1, que la declaración de interés general comunitario afecta indiscriminadamente a la práctica totalidad de las competencias que la legislación atribuye a las provincias, por lo que, habida cuenta de que la declaración de interés general implica la coordinación y dadas las condiciones de la misma, se produce un vaciamiento competencial de las provincias en favor de la Comunidad Autónoma, con infracción del principio de autonomía provincial, constitucionalmente garantizado.

Ello resulta tanto más relevante cuanto que el art. 47.2 del EACV establece la posibilidad de transferir o delegar en las Diputaciones Provinciales la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general para la Comunidad Valenciana, «especialmente en áreas de obras públicas, sanidad, cultura y asistencia social», pues es incongruente que en las áreas reseñadas se declaren de interés general comunitario las funciones de las Diputaciones Provinciales.

C) Como antes se señaló, el art. 47.3 del EACV dispone que por Ley de las Cortes Valencianas y en el marco de la legislación del Estado se establecerán «las fórmulas generales de coordinación» de las funciones de las Diputaciones que sean de interés general comunitario, «fijándose, en su caso, las singularidades que según la naturaleza de la función sean indispensables para su más adecuada coordinación».

Sin embargo, el art. 4 de la Ley 2/83 no establece ninguna fórmula general de coordinación, sino que dispone que las facultades de coordinación se ejercerán, para cada una de las funciones declaradas de interés comunitario, mediante la fijación de las oportunas directrices por Decreto del Consell.

Tampoco el art. 5 establece ninguna fórmula general de coordinación, sino que se limita a reseñar que las directrices de coordinación, que no tienen carácter general, deberán contener «los criterios generales, determinar los objetivos y prioridades, las bases de actuación y, en su caso, los instrumentos orgánicos y funcionales de coordinación adecuados a la naturaleza de la función de que se trate». Ahora bien, si la expresión «criterios generales» contenida

en este artículo puede entenderse análoga a la de «fórmulas generales» de coordinación del art. 47.3 del EACV, éste resulta conculcado, ya que las fórmulas generales debe contenerlas la Ley. Además, la expresión «bases de actuación» incluida en el propio art. 5 trasciende el ámbito de la coordinación y supone el establecimiento de un control de oportunidad. Por último, tampoco ese artículo, y, por ende, la Ley, fija las singularidades que, en su caso, pueden establecerse para la coordinación de determinadas funciones en razón de su naturaleza, sino que asimismo remite tal fijación a Decreto del Consell, en cuanto que son las directrices aprobadas por éste las que deben contener los instrumentos orgánicos y funcionales de coordinación adecuados a la naturaleza de la función de que se trate, es decir, las singularidades a que se refiere el art. 47.3 del EACV como propias de la Ley.

La misma argumentación cabe exponer respecto del art. 5.2 de la Ley impugnada, en el que tampoco se establece ninguna fórmula general de coordinación.

D) El art. 47.3 del EACV dispone que «a los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones que éstas elaboren y aprueben se unirán a los de la Generalidad Valenciana». Este precepto del Estatuto respeta la autonomía de las Diputaciones, que implica una efectiva autonomía presupuestaria, en cuanto reconoce las facultades de aquéllas para elaborar y aprobar sus presupuestos, lo que supone respetar sus propias previsiones y plazos.

Sin embargo, tal autonomía es transgredida por el art. 8, párrafo 1.º, de la Ley recurrida, en donde se exige que «la tramitación de los presupuestos de las Diputaciones Provinciales deberá tener en cuenta los plazos y disposiciones previstos en el art. 55 del EACV». Este art. 55 dispone, en su segundo inciso, que toda proposición o enmienda que suponga incremento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno Valenciano para su tramitación, lo que, si se entiende aplicado a los presupuestos de las Diputaciones por su unión al de la Generalidad, coarta el ejercicio de la autonomía presupuestaria provincial y, en caso de que se entienda que afecta a aquellos presupuestos, revela la incongruencia del art. 8, párrafo 1.º, al remitirse indiferenciadamente al art. 55 del EACV.

El núm. 4 de este mismo precepto estatutario establece que el presupuesto debe ser presentado a las Cortes Valencianas, al menos con dos meses de antelación al comienzo del correspondiente ejercicio, plazo que, aplicado a los presupuestos de las Diputaciones, infringe también la autonomía provincial. Tampoco la aplicación del primer inciso del núm. 2 del citado art. 55 del Estatuto puede llevar a la unidad presupuestaria y a la desaparición del presupuesto de las Diputaciones, sino que la unión de éste al de la Generalidad sólo puede tener un efecto formal.

E) Del art. 8 de la Ley impugnada se deduce la exigencia de que las Diputaciones Provinciales pongan en conocimiento del Consell sus proyectos de presupuestos antes de su aprobación, con la posibilidad de que éste oponga reparos respecto de aquellas directrices presupuestarias que supongan infracción de las directrices de coordinación, reparos que las Diputaciones deberán tener en cuenta en el momento de la aprobación de sus presupuestos, en virtud del art. 10 de la misma Ley. Bajo el pretexto de la coordinación, ambos preceptos imponen un control previo presupuestario a favor de la Comunidad Autónoma, manifestadamente inconstitucional, cuando para realizar funciones de coordinación la Ley podría haber instituido un mecanismo similar al establecido por el art. 3 de la LOFCA para la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado, estableciendo un órgano consultivo y de deliberación semejante al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

F) El art. 47.5 del EACV, en su primer inciso, dispone que «si una Diputación no cumpliera las obligaciones que el presente Estatuto y otras Leyes de las Cortes Valencianas le impongan, el Consell, previo requerimiento al Presidente de la Diputación de que se trate, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de sus obligaciones». Se contempla así un supuesto similar al del art. 155 de la Constitución, cuyo espíritu recoge el precepto estatutario, complementándolo con la posibilidad de recurso establecido en favor de las Diputaciones ante el Tribunal Superior de Justicia Valenciana.

El párrafo primero del art. 12 de la Ley 2/83 contempla la posibilidad recogida en el art. 47 del EACV en aras del respeto a las directrices de coordinación. Pero lo determinante es que, según el párrafo segundo del mismo art. 12, el requerimiento citado lleva aparejada la suspensión de los actos o acuerdos a que se refiera, lo que no se deduce ni del art. 47.5 del EACV ni del supuesto análogo del art. 155 de la Constitución. Aquel párrafo recuerda más bien lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución en orden a la suspensión de las disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas impugnadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional. Pero en este caso la suspensión no se produce por el requerimiento, sino por la impugnación, por lo que no resulta

congruente que la Comunidad Valenciana tengan en virtud de una Ley una facultad de la que no goza el Gobierno. Por ello el párrafo segundo del art. 12 y el párrafo tercero, que es consecuencia del anterior, resultan inconstitucionales.

G) En conclusión, consideran los recurrentes que la Ley impugnada no sólo no otorga a las Diputaciones nuevas competencias que puedan garantizar su nivel de autonomía, sino que las priva de las funciones que conforme a la legislación vigente les son propias. Por otra parte, señalan que la distribución de competencias en función del interés predominante no puede implicar que todas las funciones relacionadas en el art. 2 de la Ley supongan un interés predominante de la Comunidad Autónoma que, además, en aplicación de la Ley, se transforma de hecho en un interés exclusivo. Finalmente, ponen de relieve que los artículos recurridos sitúan a las Diputaciones Provinciales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Comunidad Autónoma, en cuanto que establecen controles de oportunidad genéricos, y no puntuales, en relación con la práctica totalidad de las competencias propias de las Diputaciones.

3. Por providencia de 11 de enero de 1984, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acuerda conceder al comisionado de los recurrentes un plazo de diez días para que pueda subsanar el defecto formal de la demanda consistente en estar formulada por tan sólo cuarenta y nueve Senadores, no constando en el encabezamiento de la misma seis Senadores que, a cambio, sí firman la certificación final que se adjunta, mientras que otros dos, don Miguel Arias Cañete y don Enrique Ramón Fajarnes, figuran en el encabezamiento y no firman dicha certificación.

Subsanada esta deficiencia, mediante escrito por el que se solicita tener por incorporados al encabezamiento del recurso a los Senadores don Cástor Alonso Bar, don Juan Antonio Bolea Foradada, don José María García Royo, don José Cremades Mellado, don José Gabriel Díaz Berbel y don Angel Isidro Guimerá Gil, la Sección, por providencia de 1 de febrero de 1984, acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Nación y al Gobierno y Cortes Valencianas, a fin de que puedan presentar alegaciones, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana», para general conocimiento, todo ello conforme a lo dispuesto en el art. 34.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT).

4. Por escrito de 3 de marzo de 1984, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, formula las siguientes alegaciones:

A) Respetando la garantía institucional que la Constitución reconoce a la autonomía provincial, el EACV incorporó al bloque de la constitucionalidad los criterios recogidos en los núms. 3 y 5 de su art. 47, que atienden, en particular, a la necesidad de acomodar el régimen jurídico de las Diputaciones Provinciales al nuevo modelo constitucional de distribución territorial del poder público. La Ley 2/1983, de las Cortes Valencianas, al desarrollar aquellos mandatos estatutarios, no se aparta de los mismos ni incurre en infracción del contenido esencial mínimo que para la autonomía provincial ha declarado el intérprete supremo del Texto fundamental.

B) El art. 47 del EACV habilita en favor de la Comunidad Autónoma una potestad de coordinación de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario, remitiéndose a una Ley de las Cortes Valencianas, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta. Esta Ley está sujeta al marco de la legislación del Estado, expresión que ha de entenderse referida a la competencia estatal básica recogida en el art. 149.1.18.º de la Constitución y en el art. 31.8 del propio EACV, lo que no implica un régimen uniforme, sino que permite opciones diversas para cada Comunidad Autónoma. Además, el art. 47.3 del EACV establece una reserva legal específica respecto a la determinación de las fórmulas generales de coordinación y a la relación de las funciones que deban ser coordinadas, concretándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación.

El art. 2 de la Ley valenciana 2/1983 viene a dar cumplimiento a aquel precepto estatutario especificando las funciones propias de las Diputaciones Provinciales de interés general comunitario.

Ante todo, debe rechazarse que el núm. 2 de este art. 2 sea irrelevante y contradictorio con lo dispuesto en el núm. 1 del mismo artículo, como aducen los recurrentes apoyándose en una interpretación separada e incorrecta de ambos apartados. El primero de ellos enumera las funciones propias de las Diputaciones que se consideran de interés general comunitario. Pero el efecto de esa declaración de interés general comunitario, es decir, la atribución a la Comunidad Autónoma de potestades de coordinación no surge sin más del art. 2.1, sino tan sólo cuando, sobre las materias en él enunciadas, la eficacia de la actuación de la Diputación pueda exceder del ámbito territorial provincial o cuando el ejercicio de las

competencias provinciales afecte a servicios o competencias propios de las Comunidades Autónomas, según especifica el núm. 2. Por eso es inexacto entender que la coordinación es una consecuencia automática de la declaración de interés general comunitario de las funciones que se especifican en el art. 2.1; la potestad de coordinación surge de la adicional concurrencia de alguna de las circunstancias a que se refiere el art. 2.2.

Mayor interés tiene demostrar que este precepto, en su conjunto, no vacía las competencias provinciales ni desconoce la legislación estatal básica vigente. En este último sentido, la ausencia de legislación estatal postconstitucional en materias básicas no puede privar de sus competencias estatutarias a las Comunidades Autónomas y, aparte de que no se precisa en qué aspecto se vulnera el marco de la legislación estatal, debe tenerse en cuenta, como elemento integrante de ese marco, la específica previsión de coordinación contenida en el art. 47.3 del EACV.

Por otra parte, la simple comparación del art. 2.1 impugnado con los distintos apartados del art. 243 de la Ley de Régimen Local no permite concluir que el legislador autonómico haya desprovisto de competencias a las Diputaciones Provinciales valencianas, ya que el hecho de que tales competencias estén sujetas a coordinación no tiene un alcance equivalente a la sustracción de la titularidad provincial de las mismas, sin que, por lo demás, sea correcto estimar imposible tal coordinación en aquellas áreas en las que, de acuerdo con el art. 47.2 del EACV, es especialmente posible la transferencia o delegación de competencias autonómicas en las Diputaciones.

Es cierto que el apartado b) del impugnado art. 2.1, calificado por los recurrentes como cláusula residual indeterminada, puede suscitar dudas en cuanto a su constitucionalidad, por cuanto el art. 47.3 del EACV requiere que la Ley relacione las funciones propias de las Diputaciones Provinciales respecto de las cuales operará la coordinación autonómica. Pero no cabe entender que dicha cláusula se oponga al citado precepto estatutario, ya que no recoge una deslegalización —inviabile según el mencionado precepto estatutario—, sino una remisión: en primer lugar, a una posible ampliación de las materias enunciadas en los anteriores apartados, que ha de efectuarse, en todo caso, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Constitución y en el EACV, sometándose, pues, a la exigencia de que la norma legal sea aprobada por mayoría absoluta de las Cortes Valencianas, y, en segundo término, a la posibilidad de que la futura legislación estatal básica recoja, como materias de competencia de las Diputaciones Provinciales sometidas a coordinación autonómica, ámbitos que no aparecen en los precedentes apartados.

Finalmente, las letras a) y b) del núm. 2 del art. 2 recurrido no pueden interpretarse como fórmulas abiertas que permitan la coordinación en relación a todas las funciones provinciales sobre las materias enunciadas en el núm. 1. Así, en cuanto al apartado a), será probablemente de aplicación la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/1981, de 16 de diciembre, respecto al límite territorial del ejercicio de las competencias autonómicas, de manera que no será suficiente, para justificar el ejercicio de la potestad coordinadora, que los actos de las Diputaciones puedan originar consecuencias de hecho, y no propiamente jurídicas, más allá de sus límites territoriales, pues de lo contrario podría quedar sometida a coordinación toda la actuación de las Diputaciones, vulnerándose con ello el carácter tasado que para la coordinación resulta del art. 47.3 del EACV. En cuanto al apartado b) del mismo art. 2.2, no bastará, para justificar la coordinación, una relación eventual o indirecta entre el ejercicio de la competencia provincial y el servicio o la competencia propia de la Comunidad; será preciso que la competencia provincial ejercitada sea susceptible de tipificarse o comprenderse directamente dentro del ámbito de un servicio o de una competencia propios de la Comunidad, debiendo tenerse en cuenta que cuando la competencia provincial afecte a una competencia estatal no procederá la coordinación autonómica, sino la del Estado.

C) No es sostenible la tesis de los recurrentes, según la cual la Ley impugnada, y concretamente sus arts. 4 y 5, no ha establecido ninguna fórmula general de coordinación, como el art. 47.3 del EACV exige. Al contrario, el título III de la Ley responde efectivamente a esta exigencia: el art. 3 precisa el órgano competente para el ejercicio de la coordinación; el 4 establece el instrumento para el ejercicio de las facultades de coordinación —la fijación de directrices— y las reglas procedimentales para su elaboración, así como las modalidades temporales que pueden revestir; el 5 desarrolla el contenido de las directrices y habilita las pertinentes atribuciones orgánicas de las competencias de coordinación, extremo este que no permite una solución uniforme en la Ley; el resto del título III contempla el contenido funcional de la coordinación, su repercusión presupuestaria y el régimen jurídico de las potestades atribuidas a la Comunidad Autónoma en el art. 47.5 del EACV. En todo esto consiste precisamente el establecimiento de fórmulas generales de coordinación.

A ello debe añadirse que por «criterios generales», a que se refiere el art. 5.1, no debe entenderse las fórmulas generales, sino criterios que rijan en cada una de las materias de interés comunitario, respetando las fórmulas generales establecidas en el título III de la Ley 2/1983; que la noción «bases de actuación» del propio art. 5.1, así como la de «instrumentos orgánicos y funcionales», no trascienden el ámbito de la coordinación ni suponen un control de oportunidad, pues no agotan la regulación de la materia, dejando a cada Diputación libre opción para desarrollarlas en el ejercicio de sus competencias; y que no puede deducirse del art. 47.3 del EACV que se imponga, en orden a la coordinación, una reserva legal absoluta, vedando en este punto toda intervención al reglamento, pues a las razones generales que abonan una colaboración ley-reglamento se añade aquí la innegable necesidad de individualizar cada una de las directrices para que resulten eficaces.

D) Los recurrentes admiten que la unión de los presupuestos de las Diputaciones, elaborados y aprobados por ellas, a los de la Generalidad Valenciana, que el art. 47.3 del EACV ordena, no contraviene el criterio de la autonomía presupuestaria, pero consideran que el art. 8.1 de la Ley valenciana 2/1983 sí lo transgrede. Esta afirmación se basa en una muy forzada interpretación del alcance que habría de otorgarse a la remisión que esa norma efectúa el art. 55 del EACV. En rigor, la remisión a los plazos previstos en este precepto es una consecuencia obligada del art. 7 de la misma Ley y del inciso final del art. 47.3 del Estatuto, y está justificada porque la coordinación se produce, primordialmente, a través de la unión de los presupuestos elaborados y aprobados por cada Diputación a los de la Generalidad. Por otra parte, en el propio art. 8 de la Ley recurrida se matiza la obligatoriedad de los plazos, pues las Diputaciones pueden elaborar y aprobar sus presupuestos fuera de los plazos indicados, asumiendo las consecuencias del incumplimiento (por ejemplo, las resultantes del art. 11.2 de la propia Ley 2/1983). De otro lado, la remisión a las disposiciones del art. 55 del EACV obliga a atender a los principios presupuestarios de unidad, anualidad, universalidad, inclusión de presupuesto de gastos fiscales y elaboración conforme a criterios homogéneos con los del Estado (núms. 2 y 3 del citado art. 55 del EACV), principios que en nada se oponen a la legislación estatal aplicable a las Diputaciones Provinciales. Lo que no parece lógico es entender que la remisión del art. 8.1 de la Ley 2/1983 alcance también a las reglas del núm. 1 del repetido art. 55 y que ello signifique que los presupuestos de las Diputaciones sean elaborados por el Gobierno Valenciano y aprobados por las Cortes Valencianas o que aquél y éstas tengan facultad para establecer modificaciones en los presupuestos de las Diputaciones, y que, por ello, resulte aplicable la exigencia de la conformidad del Gobierno para tramitar proposiciones o enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios. Que ello no es así lo demuestra el art. 7 de la propia Ley impugnada, que reitera la competencia de las Diputaciones para elaborar y aprobar sus presupuestos, y los arts. 9, 10 y 11 de la misma, que desarrollan el alcance presupuestario de la coordinación previsto en el art. 47.3 del EACV.

El art. 9 obliga a las Diputaciones a poner sus proyectos de presupuesto en conocimiento del Consell, órgano competente para el ejercicio de las funciones de coordinación, con el fin de que éste pueda oponer reparos u observaciones, apreciando concretamente la posible infracción de las directrices de coordinación. Con arreglo al art. 10, tales reparos se pondrán de manifiesto a las Diputaciones para que éstas los tengan en cuenta en la aprobación de sus presupuestos. Tener en cuenta no equivale aquí a vincular, y así lo demuestra el art. 11.2 de la Ley 2/1983, que no ha sido impugnado. Por ello, las Diputaciones pueden no tomar en consideración aquellos reparos sin otra consecuencia —al margen del art. 12, al que más adelante se hará referencia— que la posibilidad de que se suspendan las subvenciones o asignaciones que, con cargo a los presupuestos de la Generalidad, estén destinadas a financiar actividades propias de las Diputaciones.

Es innegable que toda potestad de coordinación requiere un sujeto que la ejerza, como señaló el Tribunal Constitucional en Sentencias 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo. La atribución a la Generalidad Valenciana de la coordinación de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario, así como la extensión de esa coordinación al ámbito presupuestario, suponen que la Comunidad Valenciana, en virtud de su Estatuto, posee unas ciertas facultades de control presupuestario de las Diputaciones. Pero esas facultades resultan enteramente legítimas, pues no se trata de un control genérico e indeterminado, sino de alcance limitado en sus efectos y que opera tan sólo respecto de determinadas funciones de interés general comunitario y únicamente en cuanto a los reparos u observaciones formulados por el consell al proyecto de presupuesto. No se priva a las Diputaciones de su potestad decisoria en materia presupuestaria en virtud de esta función de concreta y limitada supervisión autonómica sobre los presupuestos de las Diputaciones, función que encuentra cobertura suficiente en el art. 47.3 del EACV.

E) Tampoco impugnan los recurrentes la facultad, otorgada al Consell en el art. 12, párrafo 1.º, de la Ley 2/1983, de requerir a las Diputaciones en caso de infracción de las normas y obligaciones derivadas de dicha Ley. Pero si cuestionan el efecto de suspensión, aparejado a dicho requerimiento, establecido en el párrafo 2.º del mismo artículo, así como el párrafo 3.º en cuanto consecuencia obligada del anterior.

Ahora bien, resulta improcedente analizar tales preceptos por contraste con los arts. 155 y 161.2 de la Constitución; deben enjuiciarse, en cambio, desde la perspectiva de su conexión con la coordinación prevista en el art. 47 del EACV y del respeto a la garantía constitucional de las autonomías provinciales. En este sentido, el citado art. 12, párrafo 2.º, aparece como una facultad adicional al régimen general de impugnaciones de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales, previsto en la legislación estatal, que encuentra cobertura normativa suficiente en las propias normas estatutarias que establecen la coordinación autonómica. El art. 47.5 del EACV permite al Consell adoptar, previo requerimiento, las medidas necesarias para obligar a las Diputaciones al cumplimiento forzoso de las obligaciones que les impone el Estatuto y las Leyes de las Cortes Valencianas. Y la suspensión, en cualquier caso provisional, puesto que susceptible de inmediata revisión jurisdiccional, aparejada al requerimiento, constituye una medida de este tipo derivada de las exigencias de la coordinación autonómica y proporcionada a tal fin.

Dicha medida de suspensión no infringe, por lo demás, el contenido constitucionalmente garantizado de la autonomía provincial, tal como se deduce de las Sentencias 4/1981, de 2 de febrero, y 14/1981, de 29 de abril, del Tribunal Constitucional, pues el control que supone no tiene carácter genérico ni indeterminado, sino puntual, responde a consideraciones de legalidad, y se refiere al ejercicio de competencias de la entidad local que inciden en intereses generales concurrentes con los de aquélla y que afectan a materias que corresponden a la Comunidad Autónoma.

Por todo lo cual, solicita el Abogado del Estado que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad.

5. Por escrito de 8 de marzo de 1984 comparece el Letrado don Fernando Raya Medina, en representación del Gobierno Valenciano o Consell, formulando las siguientes alegaciones:

A) No puede discutirse que, por imperativo constitucional, las provincias gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y que el nuevo modelo de distribución territorial del poder ha de incidir en la definición de los intereses provinciales y en las competencias que su gestión autónoma comporta, respetando siempre aquella autonomía. Tampoco cabe discutir la necesidad de coordinar las funciones de las Diputaciones que sean de interés general comunitario con las de la Comunidad Autónoma, por lógica y por imperativo de lo dispuesto en el art. 47.3 del EACV, así como el que en esta coordinación deba tener un papel preponderante la Comunidad Autónoma. Al amparo de estos principios debe enjuiciarse la Ley 2/1983 de las Cortes Valencianas, la cual da cumplimiento al mandato contenido en el citado precepto estatutario, regulando tal coordinación de forma que ni siquiera supone una reducción o redistribución de las competencias provinciales, constitucionalmente posible.

B) El art. 2.1 de la Ley 2/1983, más que establecer las funciones de las Diputaciones que se declaran de interés general comunitario, lo que hace es describir las materias sobre las que dichas funciones recaen, para indicar después, en el párrafo 2, en qué casos o circunstancias quedan sujetas a coordinación las funciones provinciales sobre las materias enunciadas. Por eso este párrafo 2 no es irrelevante ni incongruente con el 1.º, ya que a través del mismo se fija, delimita e incluso restringe el concepto de las funciones que quedan sujetas a coordinación, en la medida en que se necesita la concurrencia de los requisitos allí establecidos.

Tampoco la coincidencia de las materias citadas en el recurrido art. 2.1 con las del art. 243 de la Ley de Régimen Local es contraria a lo dispuesto en el art. 47 del EACV, puesto que éste permite la declaración de funciones de interés general comunitario y en ningún momento los recurrentes han justificado que esta enumeración de materias pueda referirse a funciones que no posean dicho carácter de interés general.

Finalmente, por lo que se refiere al mencionado art. 2, la posibilidad de que la Generalidad Valenciana delegue competencias en las Diputaciones Provinciales, especialmente en ciertas áreas, no es incongruente con la de que también estas mismas áreas sean consideradas de interés general comunitario a efectos de coordinar determinadas funciones relativas a ellas, en las que concurrirán los requisitos del art. 2.2 de la Ley.

C) Los arts. 4 y 5 de la Ley impugnada, junto con el art. 3 no impugnado, establecen, con mayor o menor rigor técnico o precisión, las fórmulas generales de coordinación a que se refiere el art. 47.3 del EACV, sin perjuicio de que se atribuya al Gobierno Valenciano la posibilidad de llevar a cabo la reglamentación

casuística y periódica de las directrices de coordinación, como fórmula para conseguir que ésta sea flexible y adaptada a las circunstancias de cada caso, dada la imposibilidad de que la Ley descienda a una regulación detallada, realmente difícil por la cantidad de materias o funciones sujetas a coordinación.

D) La impugnación que los recurrentes hacen del art. 8, párrafo 1.º, de la Ley 2/1983 parte de una interpretación defectuosa del contenido del precepto, que supone el desconocimiento de las normas que rigen la elaboración y aprobación de los presupuestos provinciales. Así, los plazos y principios de unicidad y anualidad establecidos en los apartados 2, 3 y 4 del art. 55 del EACV, a que aquel precepto legal se remite, son los mismos que la legislación vigente establece en relación con los presupuestos provinciales. Lo que no cabe pensar es que tal remisión afecte a la aprobación de estos presupuestos o permita al Gobierno Valenciano oponerse a las enmiendas que se formulen a los proyectos presupuestarios provinciales. La unión de los presupuestos provinciales a los de la Generalidad no supone en modo alguno integración de aquéllos en éstos.

E) Los arts. 9 y 10 recurridos en ningún momento imponen a las Diputaciones la obligación de asumir los reparos u observaciones del Gobierno Valenciano a que aluden; lo único que establecen es la necesidad de que las Diputaciones conozcan esos reparos con el fin de que puedan tenerlos en cuenta. Que los tomen o no en consideración es una decisión provincial que habrá de adoptarse con todas sus consecuencias, tal como se recoge en el párrafo 2.º del art. 11 y en el art. 12 de la Ley 2/1983.

F) Se impugna también la suspensión de actos o acuerdos aparejada al requerimiento que, según el párrafo 2.º del art. 12 de la Ley 2/1983, puede dirigir el Consell a los Presidentes de las Diputaciones para que se respeten las directrices de coordinación en el caso de que las estime infringidas. Pero esa posibilidad de suspensión, aun cuando no aparezca prevista en la Constitución, no es contraria a ella, ya que supone un control de legalidad sobre actos concretos de las Diputaciones en razón de los intereses generales de la Comunidad Autónoma, que, según la jurisprudencia constitucional, no infringe la autonomía provincial. Dicha suspensión es, además, absolutamente provisional —pues puede impugnarse ante el Tribunal Superior de Justicia valenciano—, y necesaria para evitar que se desvirtúe la finalidad pretendida con el requerimiento, pues, de no producirse la misma, se privaría temporalmente de eficacia al Acuerdo del Consell que ordena una rectificación o subsanación de las infracciones observadas y que expresa el prevalente interés comunitario. Por último, puede estimarse que la suspensión aneja al requerimiento se incluye entre aquellas medidas que el Consell puede adoptar para obligar a las Diputaciones al cumplimiento forzoso de sus obligaciones y que están previstas en el art. 47.5 del EACV.

Por todo ello, la representación del Gobierno Valenciano o Consell solicita de este Tribunal que dicte Sentencia declarando la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 2/1983 de las Cortes Valencianas.

6. Por providencia de 30 de octubre de 1986, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 de la LOTC, acuerda dar audiencia a los comparecidos en el recurso de inconstitucionalidad para que aleguen lo que estimen pertinente sobre la posible incidencia, en la materia objeto del recurso, de la publicación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

7. Evacuando dicho trámite, el Abogado del Estado manifiesta que la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, viene a reforzar la posición sostenida en sus anteriores alegaciones, corroborando la adecuación constitucional de la Ley valenciana. Así, esta Ley —señala— se compagina con el art. 2.1 de la nueva norma estatal, que reconoce el derecho de las Entidades Locales a intervenir en los asuntos que afectan directamente al círculo de sus intereses; con el art. 5.8, que reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional de competencias, para regular el régimen sustantivo de las funciones y los servicios; con el art. 7.2, que declara procedente la coordinación entre las Administraciones Públicas; con el art. 10.2, que determina la procedencia de tal coordinación en el caso de que se trascienda el interés propio de la Entidad Local; con el art. 36, que define las competencias mínimas de las Diputaciones Provinciales; con el art. 55, que establece los principios por los que han de regirse las relaciones recíprocas entre las Administraciones; y, sobre todo, con el art. 59.1, en el que se habilita específicamente la técnica legislativa seguida por la Comunidad Valenciana cuyos requisitos cumple plenamente la Ley impugnada.

8. El comisionado de los recurrentes, por su parte, se limita a manifestar que mantiene en todos sus términos la argumentación contenida en el escrito de formalización del recurso, puesto que la Ley 7/1985 no desvirtúa las alegaciones en él realizadas.

9. Finalmente, para el representante del Gobierno Valenciano o Consell, la Ley estatal 7/1985, y en especial su art. 59, no sólo

viene a confirmar la competencia que el art. 47.3 del EACV otorga a la Comunidad Valenciana para coordinar las funciones propias de las Diputaciones, sino que incluso viene a ser una confirmación del contenido de la propia Ley 2/1983 objeto del presente recurso. Así, el art. 10.2 de la Ley de Bases del Régimen Local establece que procede la coordinación «cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades o incidan o condicionen relevantemente los del resto de las Administraciones», y, en el mismo sentido, el art. 59.1, párrafo 2.º, dispone que «la coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados, de los intereses generales o comunitarios». El art. 2 de la Ley valenciana recurrida determina las materias o competencias que puedan ser objeto de coordinación y señala en qué supuestos procede, coincidiendo sustancialmente con los preceptos citados de la Ley estatal. El mismo art. 59.1, párrafo 2.º, de esta última establece que la coordinación se realizará «a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondientes», que es lo mismo que vienen a decir los arts. 4 y 5 de la Ley recurrida al referirse a las directrices de coordinación y fijar el contenido de éstas. La posibilidad, establecida en los arts. 8, 9 y 10 de la Ley 2/1983, de unir los presupuestos de las Diputaciones a los de la Generalidad, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 47.3 del EACV, está admitida en el art. 59.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, según el cual la Ley de coordinación precisará «las condiciones y los límites de la coordinación». Este mismo precepto estatal prevé que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se reserven determinadas modalidades de control, que es lo que, en definitiva, viene a realizar el art. 12 de la Ley impugnada. Todo lo cual viene a confirmar la constitucionalidad de esta última Ley.

10. Por providencia de 19 de febrero de 1987, el Pleno del Tribunal acuerda señalar el día 26 del mismo mes para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Los recurrentes impugnan determinados preceptos de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales. Estiman que el contenido de dichos preceptos excede de las facultades de coordinación y control sobre la actividad de las Diputaciones Provinciales atribuidas a la Comunidad por el art. 47, núms. 3 y 5, de su Estatuto de Autonomía, infringiendo con ello el principio de autonomía provincial que los arts. 137 y 141.2 de la Constitución reconocen y garantizan y que los arts. 44 y 47 del propio EACV reiteran.

Así delimitado el objeto del presente recurso, su resolución exige el contraste de los preceptos impugnados con las disposiciones constitucionales y estatutarias relativas a la autonomía provincial y sus límites (arts. 137, 141 y 149.1.18 de la C.E. y art. 47 del EACV), así como con las disposiciones de la legislación del Estado en materia de coordinación y control de la actividad de las entidades locales, en cuanto que la legitimidad constitucional de aquellos preceptos depende de su conformidad con todas ellas.

2. La Constitución garantiza la autonomía de las provincias para la gestión de sus propios intereses (art. 137), encomendando su gobierno y administración autónoma a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo (art. 141.2). Como este Tribunal ha precisado en repetidas ocasiones (Sentencias 4/1981, de 2 de febrero, y 32/1981, de 28 de julio, fundamentalmente), dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal.

La concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos.

En primer término, la Ley debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernen a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Incluso, como los propios recurrentes admiten, el legislador puede incidir en la definición de los intereses provinciales y de las competencias que su gestión autónoma comporta «para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.º).

Por otra parte, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en

régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la C.E.), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan.

Entre tales fórmulas de relación interadministrativa y de conformidad, en su caso, con los correspondientes Estatutos de Autonomía, el legislador puede disponer la coordinación de la actividad de las Corporaciones locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas. Como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal en anteriores decisiones (Sentencias 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo, entre otras), tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada. La coordinación implica «la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta» de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre «la integración de actos parciales en la globalidad del sistema», integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo. Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley.

Finalmente, es preciso reiterar que el principio de autonomía de las Corporaciones Locales es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias realizado, en los casos y formas predeterminados por el legislador, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales. Bien entendido que nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllas (STC 4/1981 fundamento jurídico 3.º).

3. Dado que a través de la garantía constitucional de la autonomía local se configura un modelo de Estado (STC 32/1981, fundamento jurídico 5.º), corresponde a los órganos centrales de éste la fijación de principios o criterios básicos en esta materia, de aplicación en todo el territorio estatal, y así se deduce de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Ahora bien, debe igualmente recordarse que «la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario» (STC 32/1981, fundamento jurídico 5.º). Más aún, los Estatutos de Autonomía establecen disposiciones específicas en materia de régimen local, atribuyendo a las respectivas Comunidades Autónomas, dentro del marco establecido por la legislación estatal, ciertas competencias en sus relaciones con las entidades locales ubicadas en su territorio. Así, por lo que al presente caso concierne, el EACV dispone en su art. 47.3 que «la Comunidad Valenciana coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por Ley de las Cortes Valencianas, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de funciones que deban ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para la más adecuada coordinación. A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones, que éstas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalidad Valenciana». Por otra parte, el art. 47.5 del EACV dispone que «si una Diputación Provincial no cumpliera las obligaciones que el presente Estatuto y otras Leyes de las Cortes Valencianas le impongan, el Consell, previo requerimiento al Presidente de la Diputación de que se trate, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de tales obligaciones», pudiendo en tal caso la Diputación recurrir ante el Tribunal Superior de Justicia Valenciano.

4. En cuanto a la legislación estatal, las normas básicas que han de tomarse en consideración en la resolución del presente recurso son las contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, actualmente vigente, puesto que, como declara la sentencia 87/1985, de 16 de julio, y más recientemente la 137/1986, de 6 de noviembre, reiterando lo que viene siendo criterio de este Tribunal, «en el recurso abstracto no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si su producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones».

La citada Ley de Bases dispone en su art. 7.2 que las competencias propias de los entes locales deberán ejercerse «entendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas»; en su art. 10.2 prescribe que «procederá la coordinación de las competencias de la entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan del interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevante los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios con los de éstas»; finalmente, y de manera más concreta, en su art. 59 establece que en los supuestos previstos en el mencionado art. 10.2, y para el caso de que la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los arts. anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados, «las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias», debiendo realizarse tal coordinación «mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente»; asimismo dichos planes deberán tramitarse con la participación de las administraciones afectadas, a que se refiere el art. 58.2 de la propia Ley, para armonizar los intereses públicos en presencia, y debiendo precisar la Ley coordinadora, «con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas».

Todos estos preceptos estatutarios y legales, interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados de la Ley 2/1983 de la Generalidad Valenciana, de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata.

5. En primer lugar, los recurrentes alegan la inconstitucionalidad del art. 2 de la Ley Valenciana, que define las funciones de interés general comunitario a los efectos de la coordinación prevista en el art. 47, apartado 3, del EACV. Dicho artículo enumera en su apartado 1.º las funciones de las Diputaciones Provinciales a las que se atribuye tal carácter, estableciendo, en su apartado 2.º, que la Comunidad Valenciana asumirá la coordinación de las mismas: a) Cuando la actividad de una Diputación pueda tener efectos que excedan del ámbito territorial provincial, y b) siempre que el ejercicio de las competencias provinciales sobre las materias enunciadas en el apartado 1.º afecte a servicios o competencias propios de la Comunidad Valenciana.

Entienden los recurrentes que este apartado 2.º es superfluo o contradictorio con el apartado 1.º, interpretado conforme al art. 47.3 del EACV, pues, en virtud de éste, basta que una función provincial se declare de interés general comunitario para que deba ser coordinada por la Comunidad Autónoma. Y, puesto que la lista de funciones enunciada en el apartado 1.º —que por ser de interés general comunitario han de ser objeto de coordinación— afecta de manera indiscriminada a la práctica totalidad de las competencias provinciales, se produce con ello un vaciamiento competencial de las provincias en favor de la Comunidad, incompatible con el principio constitucional de autonomía provincial.

Sin embargo, esta argumentación parte de una incorrecta interpretación de lo dispuesto en el mencionado art. 2 en su conjunto. En vez de proceder, en el texto legal previsto en el art. 47.3 del EACV, a una delimitación precisa y exhaustiva de las funciones concretas de las Diputaciones Provinciales que deben ser coordinadas, lo que entraña ciertamente considerables dificultades, el legislador valenciano ha optado por una forma indirecta de especificar tales funciones. Esta modalidad consiste en enumerar primeramente una serie de ámbitos materiales de actuación provincial en los que *a priori* puede producirse la coordinación, para, en

segundo lugar, subordinar esta posibilidad a aquellos supuestos en que concurra alguna de las condiciones establecidas en el apartado 2.º Este último no es, por consiguiente, irrelevante, sino que proporciona los criterios esenciales para determinar las funciones concretas que deberán ser coordinadas en los ámbitos materiales enunciados.

Resulta así que el ámbito material u objetivo de la coordinación autonómica de las Diputaciones Provinciales valencianas, por amplio que sea, tiene sus límites. De un lado, la coordinación sólo puede recaer sobre las materias o funciones genéricamente definidas en la Ley impugnada, debiendo destacarse al respecto que, si bien el apartado h) del art. 2.1 de dicha ley deja abierta la posibilidad de incluir nuevas materias, ello debe hacerse, como el mismo apartado prescribe, con los requisitos establecidos en la Constitución, en el EACV y en la legislación estatal y, por consiguiente —como el Abogado del Estado subraya—, necesariamente por Ley (arts. 47.3 del EACV y 59 de la Ley de Bases del Régimen Local), sin que en este momento pueda prejugarse la eventual ampliación de materias o funciones coordinables. De otro lado, la coordinación está asimismo objetivamente limitada por la imprevisible concurrencia de los presupuestos legitimadores establecidos en el apartado 2.º del citado art. 2, que deben interpretarse estrictamente de conformidad con lo que el art. 10.2 de la Ley estatal 7/1985 dispone, tanto por la remisión que el art. 47.3 del EACV hace a la legislación del Estado como porque dicho precepto tiene carácter básico.

Interpretado así el art. 2 de la Ley valenciana impugnada, no puede decirse que la forma en que las Cortes Valencianas han procedido a determinar las funciones propias de las Diputaciones Provinciales de interés general comunitario, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 47.3 del EACV, infrinja la garantía institucional de autonomía provincial contenida en la Constitución.

Por una parte, no es correcto afirmar que se haya producido con ello un vaciamiento competencial de la autonomía provincial, pues la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan solo un límite al ejercicio de las mismas, límite que únicamente se produce, respecto de las materias indicadas en el mencionado art. 2, en los supuestos establecidos en el apartado 2.º del mismo en conexión con el art. 10.2 de la Ley estatal 7/1985. Por otra parte, las materias expresamente enumeradas respecto de las cuales es posible concretar funciones de interés general comunitario, son materias sobre las que la Generalidad Valenciana ha asumido competencias, como se desprende de los arts. 31 a 41 del EACV, y esta posibilidad de crear y gestionar servicios autonómicos en tales ámbitos de actuación legítima la calificación de las correspondientes funciones provinciales como de interés general comunitario, a los estrictos efectos de la coordinación.

No obsta a lo hasta ahora expuesto el que el art. 47.2 del EACV faculte a las Cortes Valencianas para transferir o delegar en las Diputaciones Provinciales la ejecución de las competencias comunitarias que no sean de interés general de la Comunidad Autónoma, señalando al respecto, como áreas en que especialmente puede producirse la transferencia o delegación, las de obras públicas, sanidad, cultura y asistencia social, todas ellas comprendidas en el artículo impugnado. Lo que dicho precepto estatutario indica es que es especialmente en estas áreas donde pueden existir funciones de titularidad autonómica que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana, pero ello no significa, obviamente, ni que tales áreas carezcan de interés para la Generalidad ni que, en el ámbito de las mismas, no puedan existir también ciertas funciones cuya titularidad corresponda a las Diputaciones Provinciales y que, por concurrir en ellas los requisitos fijados en el art. 2.2 de la Ley impugnada, deban considerarse de interés general comunitario a efectos de su coordinación. A mayor abundamiento cabe señalar que, puesto que las Diputaciones Provinciales están sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de la Comunidad Autónoma en tanto en cuanto ejecuten competencias delegadas (art. 47.4 del EACV) y, asimismo, por aplicación de la legislación básica del Estado (arts. 7.3, 27 y 37 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local), pueden quedar sujetas en este caso a instrucciones de carácter general y a determinado tipo de control, no resulta contradictorio, sino que parece responder a un mismo criterio orientador de la redistribución competencial entre las Comunidades Autónomas y los entes locales, el que aquéllas ejerzan potestades de coordinación de las competencias propias de éstos cuando así lo exija el interés general, respetando siempre la ejecución descentralizada de las prescripciones derivadas de la acción coordinadora.

En definitiva, ha de concluirse que el impugnado art. 2 de la Ley Valenciana 2/1983 no es contrario a la garantía institucional de la autonomía local y que no infringe las disposiciones correspondientes del EACV y de la legislación estatal básica, siempre que se interprete, como hemos dicho, de acuerdo con las previsiones del art. 10.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, con lo que, así

interpretado, resulta conforme a la Norma fundamental. Ello no excluye que en la aplicación de dicho precepto pueda infringirse la Constitución o las demás normas que componen el bloque de constitucionalidad en la materia de que se trata, pero en tal caso las Diputaciones Provinciales afectadas podrán siempre hacer valer sus derechos y títulos competenciales ante los Tribunales competentes.

6. Alegan los recurrentes que los arts. 4 y 5 de la Ley 2/1983 de las Cortes Valencianas vulneran el art. 47.3 del EACV por cuanto, de una parte, no establecen las fórmulas generales de coordinación sino que confieren su determinación al Gobierno Valenciano mediante Decreto del Consell, desconociendo la reserva de Ley que aquel precepto estatutario impone, y, de otra, vienen a permitir controles de oportunidad sobre las Diputaciones violando con ello el principio de autonomía provincial.

Es cierto que el art. 47.3 del EACV establece una reserva de Ley en cuanto a la fijación de las fórmulas generales de coordinación. Pero no cabe entender que dicha reserva se extienda al contenido concreto de la actuación coordinadora en relación con cada una de las funciones coordinadas, sin perjuicio de que, respecto de los distintos sectores de la acción pública, las correspondientes Leyes autonómicas puedan, en su caso, precisar las facultades de coordinación que corresponden al Gobierno valenciano, estableciendo modulaciones o fórmulas singulares y límites específicos de la coordinación, en los términos del art. 59 de la referida Ley estatal 7/1985.

En tal sentido, los arts. 4 y 5, y, con carácter más general, el entero título III de la Ley 2/1983, dan cumplimiento a aquella reserva legal. El art. 4 concreta, como fórmula de coordinación, las directrices a aprobar por Decreto del Consell, pero el art. 5 prefigura el contenido de tales directrices, que deben «contener los criterios generales, determinar los objetivos y prioridades, las bases de actuación y, en su caso, los instrumentos orgánicos y funcionales de coordinación adecuados a la naturaleza de la función de que se trate». Dicho contenido, por lo demás, coincide sustancialmente con el previsto en la actual legislación básica del Estado, que el legislador autonómico debe respetar a tenor de lo dispuesto en el art. 47.3 del EACV, ya que, en virtud del art. 59.1 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, la coordinación de los entes locales y, en especial, de las Diputaciones Provinciales por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, ha de realizarse «a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y de la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente». Con independencia de su denominación, las directrices de coordinación a que se refieren los arts. 4 y 5 de la Ley valenciana 2/1983, tienen un contenido equivalente al de los planes sectoriales de coordinación cuyas previsiones deben cumplir las Administraciones Locales coordinadas, en los términos del citado art. 59 de la Ley 7/1985.

Por otra parte, las directrices no pueden suponer una modalidad de control ni colocar a las Diputaciones Provinciales en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica incompatible con su autonomía. Como se ha expuesto anteriormente, la coordinación implica la fijación de sistemas de relación que hagan posible, además de la información recíproca la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada, evitando las disfunciones que produciría la gestión separada de los servicios públicos con incidencia en diversos ámbitos de intereses relacionados entre sí. Pero no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía. Y desde esta perspectiva es posible también afirmar que, tal como se describe en el art. 5 de la Ley impugnada, el contenido de las directrices de coordinación, que han de ser elaboradas sobre la base de las previsiones proporcionadas por las Diputaciones Provinciales y aprobadas por el Consejo valenciano, garantiza que el condicionamiento de la acción provincial no exceda de lo que el propio principio de coordinación autoriza.

7. Los arts. 7 a 11 de la Ley de las Cortes Valencianas 2/1983 regulan la «unión» de los presupuestos de las Diputaciones Provinciales a los de la Generalidad Valenciana a efectos de la coordinación de las funciones de interés general comunitario. No impugnan los recurrentes este medio de coordinación, previsto expresamente en el art. 47.3 *in fine* del EACV, sino tan solo alguna de las disposiciones de dicha Ley relativas al mismo, que consideran contraria tanto al principio de autonomía provincial como a los estrictos términos de aquella singular previsión estatutaria.

Así estiman inconstitucional el art. 8, párrafo 1.º de la Ley, por cuanto determina que la tramitación de los presupuestos de las Diputaciones Provinciales debe tener en cuanto los plazos y disposiciones previstos en el art. 55 del EACV, lo que, a su juicio,

podría significar que toda enmienda que suponga incremento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios de la Diputación requiere la conformidad del Gobierno valenciano para su tramitación (art. 55.1 del EACV), aparte de que coarta la autonomía presupuestaria provincial, la cual implica también la facultad de fijar el plazo y el ritmo para la aprobación de sus presupuestos.

Ahora bien, debe señalarse en primer término que la genérica e indiferenciada remisión que este precepto legal efectúa, en el inciso final de su párrafo 1.º, al art. 55 del EACV, debe ser interpretada de conformidad con la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Cualquiera que sea el contenido que pueda otorgarse a la unión de los presupuestos de las Diputaciones a los de la Generalidad valenciana, en ningún caso puede significar que se prive a las Diputaciones Provinciales de la potestad de elaborar y aprobar sus presupuestos bajo su exclusiva responsabilidad, ya que esta es una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía (STC 32/1981, fundamento jurídico 8.º). Y lo cierto es que tanto el art. 47.3 del EACV, como el art. 7 de la Ley valenciana 2/1983, precisan que son las Diputaciones quienes elaboran y aprueban sus propios presupuestos, que luego habrán de unirse a los de la Generalidad. Por consiguiente, no es posible entender que corresponda al Gobierno valenciano, en relación con los presupuestos provinciales, la facultad de vetar la tramitación de enmiendas a que se refiere el art. 55.1 del EACV.

En cuanto a la sujeción de la tramitación de los presupuestos de la Diputación Provincial a los plazos y demás disposiciones contenidas en el mencionado precepto estatutario, no cabe afirmar que de ello derive una vulneración de la autonomía presupuestaria provincial. Por lo que se refiere a los plazos (art. 55.4), tal exigencia, de una parte, viene impuesta por el hecho de que la unión de los presupuestos provinciales a los autonómicos no tiene un efecto meramente formal, sino, tal como establece el inciso final del art. 47.3 del EACV, una finalidad coordinadora. Y, de otra, no constituye una rígida imposición, ya que, sin perjuicio de las consecuencias que del incumplimiento de dicha exigencia pudieran derivarse, los presupuestos provinciales, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2.º del art. 8, alcanzarían plena validez aun en el caso de que se aprobaran en un plazo distinto. Y, por lo que respecta a las demás disposiciones (art. 55.2 y 3), los principios presupuestarios en ellas establecidos —de unidad, anualidad y universalidad—, así como la necesidad de que su elaboración responda a criterios homogéneos con los del Estado, constituyen —como el Abogado del Estado y la representación del Gobierno valenciano señalan—, prescripciones coincidentes con las que, en general, rigen la elaboración y aprobación de los presupuestos de las Corporaciones Locales, a tenor de lo dispuesto en el art. 122 de la vigente Ley de Bases del Régimen Local.

En consecuencia, sobre la base de las consideraciones anteriores, no cabe afirmar que el art. 8 de la Ley impugnada vulnera la autonomía presupuestaria de las Diputaciones Provinciales.

8. De acuerdo con los arts. 9 y 10 de la Ley 2/1983, el Consell puede oponer reparos respecto a aquellas previsiones contenidas en los proyectos de presupuesto que, a su juicio, supongan infracción de las directrices de coordinación, con el fin de que sean tenidos en cuenta por las Diputaciones interesadas en la aprobación de los mismos. A juicio de los recurrentes, dichos preceptos imponen un control presupuestario que limita la autonomía financiera de las Diputaciones Provinciales sin apoyo constitucional ni estatutario. Control que implica, además, un efectivo poder de coacción sobre dichas entidades locales, como se deduce del art. 11.2 de la mencionada Ley.

A este respecto es preciso señalar en primer término, en cuanto al contenido y alcance del control previsto en los artículos impugnados, que se trata de un control de legalidad y no de oportunidad. Los eventuales reparos no responden a criterios de oportunidad política que interfirieran en el libre ámbito de responsabilidad político-administrativa de las Diputaciones Provinciales, sino que se aducen en razón del posible incumplimiento de las directrices de coordinación aprobadas por Decreto, es decir, en atención a criterios de estricta legalidad. A ello hay que añadir que, según el art. 10 de la Ley valenciana, en conexión con el art. 11, no recurrido, no es ineludible la aceptación de tales reparos; únicamente se ponen de manifiesto para que las Diputaciones los tengan presentes en la aprobación de sus presupuestos. El rechazo de los mismos sólo podría dar lugar, en su caso, a la suspensión por las Cortes Valencianas de las asignaciones o subvenciones que con cargo a los presupuestos de la Generalidad estén destinadas a financiar actividades propias de las Diputaciones. En consecuencia, la facultad de oponer reparos constituye una simple advertencia previa de posible ilegalidad, con las consecuencias económicas reseñadas, pero sin que en ningún caso el desconocimiento de la misma vicie de nulidad los presupuestos provinciales. La nulidad podrá producirse o no si efectivamente se infringen los Decretos de

coordinación y, a tal efecto, la propia Ley establece las fórmulas de control de legalidad a las que nos referiremos posteriormente.

Por otra parte, aunque es cierto que se trata de un supuesto de control específico que sobrepasa las fórmulas generales de control de legalidad de las Administraciones Locales establecidas por la legislación básica del Estado (arts. 63 a 67 de la Ley de Bases del Régimen Local), no por ello contravienen los arts. 9 y 10 de la Ley valenciana 2/1983 el régimen jurídico básico de las entidades locales, ya que la propia Ley de Bases 7/1985, de 2 de abril, en su artículo 59.2, faculta a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para reservarse otras modalidades de control, precisamente en función del cumplimiento de las potestades de coordinación de los entes locales que la Ley les reconoce. Si se tiene en cuenta que, en el caso específico de la Comunidad Valenciana, por imperativo del art. 47.3 de su Estatuto de Autonomía, la coordinación de las Diputaciones Provinciales ha de realizarse también mediante la unión de sus presupuestos a los de la Generalidad y que no es posible atribuir a esta «unión» un significado meramente formal, ya que la eficacia de la coordinación exige de los presupuestos provinciales la imprescindible congruencia con los fines fijados, no puede concluirse que los reparos o advertencias previas del Gobierno valenciano a que se refieren los arts. 9 y 10 impugnados constituyan una modalidad de control de las entidades provinciales no lícita, desde el punto de vista del art. 59.2 de la Ley de Bases del Régimen Local.

Ello no obstante, conviene precisar el alcance del párrafo 2.º del art. 11 de la Ley valenciana —que, si no impugnado directamente, guarda una estrecha conexión con los arts. 9 y 10 recurridos y con los fundamentos de la impugnación de estos últimos—, en cuanto establece la suspensión de las subvenciones o asignaciones comunitarias a las Diputaciones Provinciales en el caso de que éstas hayan incumplido alguna de las directrices de coordinación. La legitimidad de esta forma de control, extraordinario por cuanto se trata de un control previo de legalidad no judicial (sin perjuicio de la posibilidad de residenciar *a posteriori* la cuestión ante los Tribunales competentes), depende de su estricta adecuación a las normas del bloque de constitucionalidad que lo hacen posible. En este sentido, dado que la finalidad del control es la de asegurar la eficacia de las medidas coordinadoras, como se infiere del citado art. 59.2 de la Ley de Bases, la Asamblea Legislativa autonómica no podrá suspender las subvenciones acordadas en materias o actividades distintas de aquellas respecto de las cuales se hayan incumplido las directrices de coordinación. A una interpretación semejante del párrafo 2.º del mencionado art. 11, que no es incompatible con el texto del mismo, queda condicionada la constitucionalidad del sistema de control diseñado en dicho precepto y en los anteriores, pues, en caso contrario, no sólo se correría el riesgo evidente de introducir, con la excusa de la coordinación, una fórmula general de control distinta de la establecida en la Ley de Bases, sino que incluso podría quebrar el principio de eficacia administrativa, uno de los pilares en que, como se ha expuesto, se asienta la exigencia de la coordinación.

9. Por último, es preciso examinar la impugnación relativa a los párrafos 2.º y 3.º del art. 12 de la Ley 2/1983. El párrafo 1.º de este artículo, no recurrido, permite al Consell de la Comunidad Valenciana requerir al Presidente de la Diputación que, a su juicio, haya infringido lo dispuesto en la propia Ley, para que respete las directrices de coordinación, indicándole las rectificaciones o subsanaciones que procedan. El párrafo 2.º dispone que el requerimiento llevará aparejada la suspensión de los actos o Acuerdos a que se refiere, sin perjuicio de que la Diputación Provincial pueda recurrirlo ante el Tribunal Superior de Justicia valenciano, quien, en un plazo de treinta días, lo conformará o levantará. Y el párrafo 3.º establece que la confirmación judicial del requerimiento determinará la obligación de efectuar las rectificaciones o subsanaciones contenidas en el mismo.

Tanto la representación del Gobierno valenciano como el Abogado del Estado consideran que el precepto legal cuestionado tiene suficiente cobertura en el art. 47.5 del EACV, según el cual el Consell puede adoptar, previo requerimiento, las medidas necesarias para obligar a las Diputaciones al cumplimiento forzoso de las obligaciones que el Estatuto de Autonomía y las Leyes de las Cortes Valencianas les imponen.

Aunque el citado precepto estatutario haya podido inspirarse, en su redacción, en lo dispuesto en el art. 155 de la Norma fundamental sobre un supuesto relativamente semejante de control excepcional de las Comunidades Autónomas por el Estado, no es posible, como los recurrentes pretenden, realizar una interpretación de aquél por analogía con lo dispuesto en éste o en el art. 161.2 de la Constitución, ya que las evidentes y profundas diferencias entre los supuestos de hecho privan de toda virtualidad a la pretendida interpretación analógica. En cambio, resulta claro que el art. 47.5 del EACV debe ser interpretado de conformidad con lo previsto en la Constitución y, por lo que aquí interesa, en función del principio de autonomía provincial (art. 137 y 141.1 CE) y de las reglas

competenciales en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 148.1.18 CE), régimen que ha de ser respetado a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad, como una característica específica de la misma.

De ello resulta, por un lado, que las medidas que el Consell puede adoptar en aplicación del art. 47.5 del EACV no pueden infringir el principio de autonomía local y, por ende, no pueden consistir en controles de oportunidad o en controles de carácter genérico que sitúen a las Diputaciones Provinciales en una posición de subordinación cuasi jerárquica. Por otro lado, tales medidas han de respetar en general las bases del régimen jurídico de las Administraciones locales que corresponde al Estado establecer en exclusiva, al ser la garantía constitucional de la autonomía local de carácter general y configuradora de un modelo de Estado. De aquí que el legislador autonómico no pueda infringir los límites del control administrativo de legalidad de los entes locales, pues constituyen un elemento esencial de dicha garantía constitucional.

Sobre estas bases, es preciso concluir que el supuesto especial de control de las Diputaciones Provinciales previsto en el art. 12 de la Ley 2/1983 no puede considerarse en sí mismo contrario al principio de autonomía, ya que se trata de un control concreto de legalidad que recae sobre actos concretos de las Diputaciones, de interés general para la comunidad Valenciana.

Es de señalar, sin embargo, que la inmediata suspensión aneja al requerimiento de ilegalidad, que es lo que verdaderamente impugnan los recurrentes, no responde al sistema general de control de legalidad contenido en la mencionada Ley de Bases (arts. 65 y 66); la vigente legislación estatal no sólo no la ha previsto sino que, por contraposición a la normativa anterior (Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre el Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales), ha pretendido excluir efectivamente la suspensión administrativa de los Acuerdos de las Administraciones locales sometidos a control de legalidad por otras Administraciones superiores (la del estado y las de las Comunidades Autónomas), reservando a los Tribunales la decisión relativa a la suspensión o no de tales acuerdos en caso de impugnación. Por otra parte, contra lo pretendido por la representación del Gobierno valenciano, dicho efecto suspensivo no queda tampoco amparado por el artículo 59.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, que permite a las Asambleas Legislativas de las comunidades Autónomas reservarse fórmulas adicionales de control en función de las potestades autonómicas de coordinación, pues el art. 12 impugnado no contempla un supuesto de control realizado por las Cortes Valencianas, sino directa y exclusivamente por el Gobierno de la comunidad Autónoma.

Finalmente, la referencia genérica a las medidas necesarias para obligar a las Diputaciones al cumplimiento forzoso de sus obligaciones, contenida en el art. 47.5 del EACV, no lleva a concluir que la excepción al sistema general prevista en el art. 12 de la Ley recurrida haya de considerarse como una característica específica de la Comunidad Autónoma valenciana.

De todo lo anterior se deduce que, tras la aprobación de la Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, carece de legitimidad la suspensión aparejada al requerimiento que el impugnado art. 12, párrafo 2.º, de la Ley 2/1983 establece. A ello habría que añadir también, aunque no se haya puesto de relieve por los comparecidos en este proceso constitucional, que este mismo párrafo del art. 12 establece ciertas prescripciones de orden procesal ajenas a la competencia del legislador valenciano. Por todo ello procede declarar la nulidad de dicho precepto legal y, por conexión, la del párrafo 3.º del mismo art. 12, con efectos desde la entrada en vigor de la citada Ley de Bases, debiendo proceder, en su caso, las Cortes Valencianas a adaptar las correspondientes previsiones legales a lo dispuesto en esta Ley.

FALLO

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

Ha decidido:

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud:

Primero.—Declarar que no son contrarios a la Constitución el art. 2 y los arts. 9 y 10 de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de las Cortes Valencianas, en los términos expresados en los fundamentos jurídicos 5.º y 8.º, respectivamente.

Segundo.—Declarar que es inconstitucional y, por lo tanto, nulo, el art. 12, párrafos 2.º y 3.º, de la mencionada Ley.

Tercero.—Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a 27 de febrero de 1987.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 11/1984

He disentido de la decisión adoptada por la mayoría de mis colegas en el presente asunto porque entiendo que el artículo 2, apartado 2.º, de la Ley impugnada debería haber sido declarado inconstitucional o, cuando menos, objeto de una declaración interpretativa, a la que hubiera sido también deseable acompañar una declaración interpretativa del art. 4 de la misma Ley.

La razón de mi disenso es la muy simple y elemental de que, en otro caso, la Ley valenciana 2/1983 me parece inconciliable con la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, que el Tribunal, acertadamente, ha utilizado como parámetro de la constitucionalidad puesto que es elemento esencial de la «legislación del Estado», en cuyo marco ha de ejercerse la facultad de coordinación que a la Comunidad Valenciana otorga el art. 47.3 de su Estatuto de Autonomía. La Ley de Bases (art. 59.1) especifica, en efecto, que cuando la coordinación que cabe llamar voluntaria resulta imposible o inadecuada para alcanzar «la coherencia de la actuación de las

Administraciones públicas ... las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública podrán atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias». Este precepto (cuya razón de ser es evidente ya que esta forma de coordinación implica la limitación o al menos el condicionamiento de competencias que han sido otorgadas por la Ley y que, por tanto, sólo otra ley puede limitar o condicionar en su ejercicio), es inequívoco en cuanto a la exigencia de que las previsiones de coordinación habrán de hacerse en concreto por Leyes sectoriales y, en consecuencia, si se quiere preservar la validez del apartado 1.º del art. 2 de la Ley impugnada (que, como subraya el mismo representante del Gobierno Valenciano o Consell, no enumera funciones, sino materias, por lo que tampoco se adecúa a la previsión del art. 47.3 del Estatuto), hubiera sido necesario precisar que las funciones que en particular quedarán sometidas a coordinación y la forma concreta de ésta han de ser establecidas en las Leyes que disciplinan «los distintos sectores de la acción pública». Aunque sin duda esta afirmación lleva casi necesariamente a la declaración de inconstitucionalidad del mencionado apartado 2.º del art. 2, no hubiera sido tal vez imposible preservar su validez mediante una declaración interpretativa que afectase tanto a este precepto como al contenido en el art. 4. No habiendo prevalecido mi tesis, es claro que carece de sentido alargarse sobre el contenido posible de tal declaración.

Dado en Madrid a dos de marzo de mil novecientos ochenta y siete.—Francisco Rubio Llorente.—Firmado y rubricado.

7419 Sala Segunda. Recurso de amparo número 969/1985. Sentencia número 28/1987, de 5 de marzo.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta, y don Ángel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 969/1985, promovido por «Sociedad Hidroeléctrica Ibérica Iberduero, Sociedad Anónima», representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Luz Catalán Tobía, y bajo la dirección letrada de don Juan Cruz Medrano Martínez, contra resolución del Tribunal Central de Trabajo que inadmite recurso de suplicación, habiendo comparecido el Ministerio Fiscal y doña Apolonia Patiño Rullo, representada por la Procuradora doña Teresa de las Alas Pumariño y asistida del Letrado don Julio Santos Palacios.

Ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 5 de noviembre de 1985, la Procuradora de los Tribunales doña María Luz Catalán Tobía interpone recurso de amparo constitucional en nombre y representación de la «Sociedad Hidroeléctrica Ibérica Iberduero, Sociedad Anónima», contra los Autos del Tribunal Central de Trabajo de 17 de abril, 1 de julio y 20 de septiembre de 1985, por considerar que los Autos reseñados vulneran los derechos fundamentales contenidos en el art. 24.1 de la Constitución Española. Solicita la empresa demandante la anulación del Auto del Tribunal Central de Trabajo de 20 de septiembre de 1985, con reconocimiento del derecho de «Iberduero, S.A.» a la tutela judicial efectiva, mediante la tramitación de la preparación del recurso de casación ante el Tribunal Supremo contra los Autos del Tribunal Central de Trabajo que denegaron al recurso de suplicación formalizado en su día. Subsidiariamente solicita la declaración de nulidad de los Autos del Tribunal Central de Trabajo de 17 de abril y de 1 de julio de 1985, reconociéndose a «Iberduero, S.A.» el derecho a la tutela judicial efectiva, ordenando al Tribunal Central de Trabajo entre a conocer del recurso de suplicación formalizado contra la Sentencia de Magistratura de Trabajo núm. 5 de Vizcaya, de 30 de junio de 1983.

2. Los fundamentos fácticos de la demanda, de lo que resulta de las alegaciones y la documentación aportada, se resumen, esencialmente, en lo que sigue:

a) El 3 de octubre de 1979 se produjo en las instalaciones de la subestación eléctrica de Abadiano, propiedad de la empresa

ahora demandante, un accidente laboral del que resultó víctima don Pedro María Gorriá Escudero que prestaba servicios por cuenta y orden de la empresa Milagros Ugalde -Aplicaciones Archanda-. Aportado el trámite administrativo ante las Comisiones Técnicas Calificadoras para la determinación de responsabilidades por falta de medidas de seguridad, el afectado interpuso demanda sobre accidente, que correspondió a la Magistratura de Trabajo núm. 5 de Vizcaya, figurando como demandada la empresa Milagros Ugalde -Aplicaciones Archanda- que no compareció, e «Iberduero, S.A.».

b) Por Sentencia de la mencionada Magistratura de 30 de junio de 1983 se estimó la demanda, condenando a las citadas empresas, solidariamente, a abonar conforme a lo dispuesto en el art. 94 de la Ley General de Seguridad Social, un recargo del 30 por 100 sobre las prestaciones derivadas del accidente sufrido por el demandante.

c) Anunciado el recurso de suplicación contra dicha Sentencia se interpuso por la ahora demandante el 21 de marzo de 1984, fundándose entre otros motivos, en la existencia de dos infracciones procedimentales; falta de litisconsorcio pasivo necesario y no haberse aportado a los autos el expediente administrativo ante las Comisiones Técnicas Calificadoras, como preceptúa el art. 120 de la LPL.

El Tribunal Central de Trabajo, por Auto de 17 de abril de 1985 no admitió a trámite el recurso en razón de la cuantía litigiosa. En el único considerando de dicha resolución se expresaba: «Considerando: que la parte actora tenía reconocida una invalidez permanente total, percibiendo la correspondiente pensión, solicitando en la demanda modificación de la invalidez reconocida, pidiendo se le declare afecto a una invalidez permanente absoluta, por lo que la diferencia entre la pensión que venía percibiendo y la que ahora pide, cuantía real del litigio, no alcanza las 200.000 pesetas, mínimo establecido por el art. 153 de la Ley de Procedimiento Laboral de 13 de junio de 1980, modificada por el Real Decreto-ley de 15 de junio de 1983, para que proceda el recurso de suplicación.

d) Frente a la anterior resolución se interpone recurso de súplica, fundado en tres motivos: infracción del art. 153.3 de la LPL, infracción de la doctrina legal del Tribunal Supremo, y existir incongruencia.

Por Auto de 1 de julio de 1985, el Tribunal Central de Trabajo resolvió mantener en todas sus partes su anterior resolución, basándose en que lo solicitado en el proceso era el incremento del 30 por 100 de las prestaciones otorgadas al actor sobre la pensión que se le había reconocido por incapacidad permanente total; lo que equivale al 30 por 100 de 263.391 pesetas. Por consiguiente, y dada la cuantía, se estimaba forzoso desestimar el recurso de súplica interpuesto, y no se atendía a los motivos primero y tercero del recurso por no ser adecuado al momento procesal para efectuar las manifestaciones formuladas por el recurrente.

e) El 6 de septiembre de 1985, la representación de «Iberduero, S.A.», dirigió escrito al Tribunal Central de Trabajo anunciando la intención de interponer recurso de casación ante la Sala Sexta del Tribunal Supremo al amparo del art. 404 de la