

de la lógica, ningún reproche cabe dirigir a la conclusión por ellas alcanzadas en el sentido de que el fuego se produjo a consecuencia del descuido del recurrente al encender y no apagar convenientemente la hoguera que reconoció haber prendido en su finca.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo promovido por don Arsenio Blanch Sánchez.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González-Regueiral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

1905 *Pleno. Sentencia 385/1993, de 23 de diciembre de 1993. Recursos de inconstitucionalidad 826/1986, 839/1986 y 842/1986. Promovidos por el Parlamento de Cataluña, el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados artículos del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Voto particular.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad núms. 826/86, 839/86 y 842/86, interpuestos respectivamente por el Parlamento de Cataluña, el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra determinados artículos del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Ha comparecido el Abogado del Estado en representación y defensa del Gobierno de la Nación y ha sido Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 18 de julio de 1986, el Presidente del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de éste, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 25.2, 49, 50, 52, 54.1, 2 y 3, y 59, en cuanto son declarados básicos por la Disposición final séptima, 1a), así como contra los arts. 129, apartados 1 b), c) y d), 2 b) y 3, 145, 150.1 b), 158, 160.1, 410.2, 414 y Disposición final séptima, apartados 1 b) y 2, todos del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, alegando como fundamento de la pretendida inconstitucionalidad la infracción de los arts. 82 y 149.3 de la Constitución, en conexión éste último con los arts. 9.8 y 48.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En otro escrito presentado el 23 de julio siguiente, el Gobierno Vasco, a quien representaba su Abogado, don Faustino López de Foronda, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 197 a 231, 273, 288, 316 a 391, 394 a 409, 411 a 413, 415 a 431, 443, y 445, así como contra la Disposición final séptima del mismo Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

A su vez, la Generalidad de Cataluña, representada por su Abogado don Manuel M. Vicens Matas, interpuso el mismo día 23 de julio otro recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 11.3; 25.2; 49; 50; 52; 54.1.2 y 3; 59; 61; 67.3, último inciso; 126.2; 129, apartado 1, epígrafes b), c) y d), apartado 2, epígrafe b), núms. 2 —excepto la primera proposición—, 4, 6 y 7 y apartado 3; 145; 150.1 b); 158; 160.1 y 2; 410.2; 414; 460.5 y Disposición final séptima, apartados 1 a) y b), primera proposición, y 2, del Real Decreto 781/1986, de 18 de abril.

Las Secciones Segunda y Tercera de este Tribunal, en tres providencias de 23 y 30 de julio y 30 de septiembre de aquel año, acordaron admitir a trámite los tres recursos de inconstitucionalidad mencionados, adoptando las medidas establecidas en el art. 34.1 de la LOTC y ordenando que se publicara la incoación en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento. El Senado se personó en todos los procedimientos mediante sendos escritos de su Presidente que llevan las fechas 12 de agosto y 2 y 26 de septiembre, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Por su parte, el Congreso de los Diputados, a través de su Presidente, manifestó el 16 y el 30 de septiembre que no haría uso de las facultades de personarse y formular alegaciones, pero puso a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

El Abogado del Estado pidió por escrito de 3 de septiembre la acumulación de los recursos 826 y 839/86, acumulación que amplió al 842/86 en otro escrito de 9 de octubre, por concurrir en ellos los requisitos del art. 83 de la LOTC. Una vez oídas las partes al respecto, el Pleno del Tribunal, por Auto de 20 de noviembre de 1986, accedió a la acumulación de los recursos 839/86 y 842/86 al primeramente registrado con el ordinal 826/86, concediendo un plazo de quince días para que el Abogado del Estado pudiera formular sus alegaciones, lo que así hizo en su momento.

Y por providencia de 21 de diciembre de 1993 se ha señalado para la deliberación, votación y fallo el día 23 de diciembre del corriente año, en que han tenido efecto.

2. El Parlamento de Cataluña en el escrito de formalización plantea como cuestión central del recurso la que consiste en determinar si los límites de lo básico

—y, por tanto, lo reservado a la competencia estatal— han podido ser modificados por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. En tal aspecto cabe afirmar que un Decreto Legislativo puede explicitar lo que es implícitamente básico, pero no crear nuevas bases sin apoyatura de normas legales precedentes, pues las facultades de regularizar, aclarar y armonizar permiten al Decreto Legislativo declarar que una norma tiene carácter básico, pero siempre con fundamento en una norma legal anterior. En caso contrario un texto refundido daría más posibilidades al Gobierno que un texto articulado, a pesar de que más vinculado aún debe estar cuando se trata de una simple refundición. Además, una interpretación institucional de la función del Gobierno en relación con el establecimiento de bases estatales avala también esta tesis. Aun cuando reiterada jurisprudencia del T.C. haya establecido que reglamentariamente puedan establecerse bases, la acotación de lo básico ha sido siempre reservada a la Ley emanada de las Cortes. Consecuentemente, si en el presente caso pudiera el Decreto Legislativo alterar los límites de la submateria básica, nos encontraríamos con la paradójica situación de que el Gobierno podría alterar los límites de lo básico cuando no puede modificar su contenido. A ello se añade que ni en el supuesto de un texto articulado podría el Decreto Legislativo modificar la propia Ley de Bases (art. 83 C.E.) y que la Ley que ha dado origen al Decreto Legislativo 781/1986 es una Ley de Bases, no en el sentido de ley de delegación, sino en el de ley donde se establece la normativa básica que ha de respetar la legislación autonómica. Es claro pues, que adicionar nuevas normas básicas es tanto como alterar esa delimitación e infringir la Ley 7/1985.

Por otro lado, la fijación expresa de las bases en una ley formalmente de bases impide proseguir con la utilización del método deductivo. Es cierto que la materia «régimen local», que da título a la Ley 7/1985 y está reconocida como competencia a la Generalidad por el art. 9.8 de su Estatuto de Autonomía, se encuentra conectada con otros sectores. Por ello el establecimiento de la normativa básica en régimen local no significa la inexistencia de normas básicas en esos sectores conexos, pero por más que se relativice el régimen local no puede llegarse en nuestro ordenamiento a su inexistencia. Hay aspectos nucleares, como los organizativos, que son régimen local y sólo régimen local, para cuya determinación, en general, deberá atenderse a la regulación contenida en la Ley 7/1985, de manera que si de ella cabe extraer una voluntad de completud, será ilícita cualquier incidencia en la delimitación de lo básico. Los razonamientos expuestos, aun basándose fundamentalmente en la actuación *ultra vires* del Decreto Legislativo, encierran problemas de constitucionalidad y sólo ante este Tribunal pueden residenciarse. Además, en este caso, la pérdida del carácter básico no altera la naturaleza legal del precepto, siendo por tanto imposible su impugnación en vía contencioso-administrativa.

En segundo lugar, la Disposición final séptima, 1 a), declara básicos diversos preceptos del Texto Refundido. En algunos casos dicha declaración no supone la introducción de nuevas normas básicas, pero en otros se altera la delimitación de lo básico y se incurre por ello en inconstitucionalidad. Por ejemplo, el art. 25.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986 reserva a la Ley aprobada por las Cortes Generales la modificación de la denominación y capitalidad de las provincias. Sin embargo, la Ley 7/1985 se ocupa ampliamente de la Provincia y en ella puede inducirse una voluntad de delimitación acabada de lo que sea básico en cuanto a la regulación de tal ente local. Además, su art. 5, que ordena las fuentes aplicables a cada subsector, permite en el aparta-

do A), referente a la organización, que sólo se aplique la legislación autonómica y los reglamentos de las Corporaciones locales además de la Ley de bases, por lo que no cabe otra normativa estatal que la Ley 7/1985 en estos aspectos organizativos. La reserva de la competencia al Estado sobre tan particular extremo no deriva del art. 141 de la C.E., ya que éste se refiere sólo a la alteración de los límites provinciales, como se refleja en el art. 25.2 del Texto Refundido, donde se distingue entre la alteración de límites, que requiere Ley Orgánica, y el cambio de denominación o capitalidad, para lo cual se exige Ley ordinaria. A todo ello se añade la STC 31/1981 que mantuvo la constitucionalidad de la fijación de la sede de las Corporaciones Provinciales por Ley de Cataluña que supone un argumento analógico favorable al carácter autonómico de la competencia. Por todo ello bien puede concluirse que el art. 25.2 ha introducido una nueva norma básica en contradicción con lo dispuesto en la Ley 7/1985, incurriendo así en inconstitucionalidad.

Asimismo, los arts. 49, 50, 52, y 54.1, 2 y 3, hacen referencia a la sede de las sesiones, a las actas de las mismas y a la necesidad de informes previos para la adopción de Acuerdos. La inconstitucionalidad de los mismos se apoya en idénticos argumentos a los ya expuestos. Se trata de materia de organización y funcionamiento y el art. 5.A) excluye otra legislación estatal que no sea la Ley 7/1985, pues ésta pretende ser completa. Y respecto a la sede ha de invocarse nuevamente la STC 31/1981.

Por último, el art. 59 fija un máximo a las multas por infracción de Ordenanzas. Tampoco el precepto halla su fundamento en la Ley 7/1985 y no puede defenderse que se trata de una competencia estatal sectorial, pues lo que pretende el precepto impugnado es señalar los límites generales para el caso de inexistencia de una legislación sectorial específica. Se trata, por tanto, de un límite a las Corporaciones Locales, no en razón de lo que hacen, sino de lo que son, por lo que no juega el art. 5.B), sino nuevamente el 5.A). En definitiva, la legislación estatal, aun cuando tuviere título suficiente para intervenir, no podría en ningún caso reducir a cero la competencia de las Comunidades Autónomas, como hace la escala detallada del art. 59, que vacía en esta cuestión completamente de contenido la competencia autonómica.

En tercer lugar, la Disposición final séptima, 1 b), amplía también indebidamente los límites de lo básico al establecer que «en las materias reguladas por los Títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza o según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas». La ambigüedad del precepto posibilita diversas interpretaciones, no todas inconstitucionales, si bien su conexión con algunos artículos de los Títulos VI y VII, de acuerdo con su dicción literal hace temer que la voluntad del precepto sea la que resulta de una interpretación extensiva del mismo. De ahí su impugnación, sin perjuicio de que una Sentencia interpretativa, en el sentido de que con el mismo en nada se ha aumentado lo básico, cumpliera igualmente la finalidad perseguida.

En efecto, la Disposición final séptima, 1 b), es susceptible de diversas lecturas. Puede entenderse que la «o» es disyuntiva y, en consecuencia, el carácter básico de los preceptos provendrá de la Ley formal de bases cuando la haya y de la deducción del conjunto del ordenamiento jurídico cuando no exista esa Ley formal. Así entendido el precepto, aunque inútil, resulta inocuo, ya que no hace sino recoger la doctrina de la jurisprudencia constitucional en esta materia. La única objeción que cabría hacer es que se trata de una norma meramente

interpretativa de la Constitución, lo cual no es posible por vía de Ley ordinaria según doctrina sentada por la STC 76/1983.

Pero hay otra posible interpretación claramente inconstitucional por incidir innovadoramente en la delimitación de las bases estatales. En este caso, la «o» tendría una significación acumulativa, de manera que bases formales y método deductivo serían compatibles. Y lo que es más, la «naturaleza» del precepto, ligada a la concreta redacción del mismo podría dar lugar a deducir nuevas bases precisamente del Decreto Legislativo, aun existiendo una legislación de bases formal, lo que constitucionalmente no resulta admisible.

No es un temor infundado lo que nos lleva a la impugnación de la Disposición final séptima, 1 b). Algunos preceptos de los Títulos VI y VII, de acuerdo con su tenor literal, parecen crear nuevas normas básicas al socaire de la fórmula interpretativa de aquélla. Así sucede con los arts. 129, apartado 1 b), c) y d), apartado 2 b) y apartado 3; 145; 150.1 b); 158; y 160.1. En ellos se atribuyen competencias a órganos estatales, sin ningún distinción ni matización y sin que se establezca una regulación material, de lo que cabe deducir una voluntad de aplicación directa. En efecto, todos se refieren al personal al servicio de los entes locales, existiendo en esta materia legislación básica formal, no sólo la Ley 7/1985, sino también la 30/1984, de medidas urgentes para la reforma de la Administración Pública o la 53/1984, de incompatibilidades de los funcionarios. Sin embargo, tales preceptos van más allá de lo establecido en esas Leyes, pues atribuyen a órganos estatales la competencia de dictar reglamentos o actos administrativos con el carácter de básicos sin apoyatura en ningún texto legal preexistente. Más aún: Se trata de supuestos no contemplados en las Leyes 7/1985, 30/1984 o 53/1984, pero que además tampoco pueden encontrar apoyo en la legislación no básica anterior al reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades. Son, en definitiva, nuevas normas básicas que exceden de las posibilidades de un Texto Refundido.

El art. 129 atribuye al Gobierno y al Ministerio de Administración Territorial competencias para establecer normas básicas en perjuicio de las posibilidades legislativas de Cataluña. El art. 145 impide a las Comunidades Autónomas la posibilidad de desarrollar el régimen de incompatibilidades de los funcionarios locales, considerando básico el desarrollo de lo básico según la Ley formal de bases. El art. 150 concede competencia para incoar expedientes sancionadores a un órgano estatal, yendo más allá de lo dispuesto en la legislación básica y se concede carácter básico, como sucede también en algunos de los supuestos del art. 129, a un mero acto administrativo, lo que sólo muy excepcionalmente es admisible. Los arts. 158 y 160.1, en fin, prevén también normas reglamentarias de desarrollo que parecen acotar un nuevo ámbito básico. En todos estos supuestos se ha producido una innovación, ampliando los límites de lo básico sin intervención ni indicación alguna del legislador, que es a quien está reservada esta tarea delimitadora.

Por otra parte, la Disposición final séptima, apartado 2, dice también que «la regulación contenida en el Título VIII constituye la legislación estatal prevenida en el art. 5.E).a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril», ampliando los límites de lo básico. Como la disposición de la Ley de bases que se invoca establecía que las Haciendas Locales debían regularse en primer lugar por la legislación estatal a la cual se refería, ello significa que la regulación exhaustiva de ese Título VIII será de aplicación preferente y en la práctica exclusiva a las Haciendas Locales, eliminándose así la intervención del legislador

autonómico, que estaba previsto en el art. 5.E).b) de la Ley 7/1985, donde se dice que, en segundo lugar, las Haciendas Locales se regularán «por las leyes de las Comunidades Autónomas en el marco y de conformidad con la legislación a que se refiere el apartado anterior». Pues bien, en el Decreto Legislativo 781/1986 y de acuerdo con el juego de la Disposición final séptima, 2, y del Título VIII, el marco estatal ha crecido tanto que ha desaparecido cualquier resquicio para esa legislación autonómica, con lo que una vez más el Decreto Legislativo amplía los límites de lo básico e incurre en inconstitucionalidad.

En este caso, con independencia de la inidoneidad de un Texto Refundido para tal ampliación, la opción tomada es claramente inconstitucional. La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de régimen local y ni las bases estatales del art. 149.1.18 C.E., ni la reserva al Estado de la «Hacienda general» por el art. 149.1.14 del mismo texto fundamental, pueden privarle, como mínimo, de una competencia de desarrollo legislativo. Así lo ha afirmado de forma tajante la STC 179/1985 (fundamento jurídico 1.º) y la STC 14/1986 (fundamento jurídico 2.º, *in fine*) que, en el caso de la Hacienda de las Comunidades Autónomas, les reconoce también la competencia, aun a falta de un pronunciamiento expreso constitucional. El razonamiento de la segunda Sentencia es traspasable a la competencia sobre Haciendas Locales, pues ello también es una exigencia paralela a las potestades de organización, ya que sin potestades sobre la Hacienda Local no hay potestades sobre organización local. Cualquier intervención sobre los entes locales supone un cambio en sus atribuciones e intereses y un cambio en la atribución de competencias ha de conllevar necesariamente un cambio en la asignación de recursos. Por consiguiente, la solución adoptada, privando totalmente de competencias a las Comunidades Autónomas para regular las Haciendas Locales, supone que en la práctica hace imposible regular su ordenación territorial.

En otro aspecto el art. 410.2 infringe lo dispuesto en el art. 48.2 del E.A.C., tanto por lo que respecta al órgano utilizado como cauce como por lo que atañe a la competencia para determinar los criterios de distribución y es que tanto para lo uno como para lo otro es competente la Generalidad. El texto del precepto estatutario es suficientemente claro, pero, aun cuando así no fuera, tampoco se podría proceder a la modulación de las competencias provinciales en los términos que marcó la STC 31/1981. Finalmente, el art. 414 remite al régimen económico de las Mancomunidades el establecimiento de los recursos de las Haciendas de las Comarcas por las Comunidades Autónomas, limitando en gran manera la Hacienda Comarcal, pues las Mancomunidades no pueden establecer tributos propios, ni recargos sobre otros ingresos. Además, contradice frontalmente lo dispuesto en el art. 42.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, que atribuye a la Ley autonómica la regulación de los recursos económicos de las Comarcas. También aquí la opción por un modelo determinado en lo financiero impide a la Generalidad de Cataluña ejercer su opción política. En definitiva, la ampliación de las bases, la infracción de la Ley 7/1985 y el vaciamiento de la competencia autonómica en la materia de régimen local se añan una vez más.

3. El Gobierno Vasco, en el escrito de formalización, comienza aseverando que los Decretos Legislativos pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad [arts. 161.1 a) C.E. y 27.2 b) LOTC], se hayan excedido o no del marco de la Ley de delegación, y que el Tribunal Constitucional puede depurar todo el contenido del Decreto Legislativo siempre que vaya contra el bloque

de la constitucionalidad, incluidos los excesos de delegación, dicho lo cual se enfrenta con la problemática planteada por la Disposición final séptima, ya conocida, a cuyo fin se pregunta si un Decreto Legislativo puede establecer normas básicas y cuáles han de ser, en su caso, los requisitos necesarios para ello. La respuesta es afirmativa en principio, siempre que se mantenga dentro del marco de la Ley de delegación. Desde la perspectiva de los requisitos, si se tratará de un Texto Refundido que refunda Leyes donde se contengan normas básicas, así calificadas explícitamente, su incorporación ningún problema suscitaría. En cambio, cuando no exista una tal calificación explícita de lo básico en las Leyes a refundir habrá que distinguir según se trate de la mera formulación de un Texto único —lo que tampoco plantea especial dificultad— o pretenda la regularización, aclaración y armonización de las disposiciones objeto de refundición. En este supuesto debe tenerse bien en cuenta que la formulación de lo básico, por implicar una innovación del ordenamiento jurídico, va más allá de las facultades de regularizar, aclarar y armonizar a que se refiere el art. 82.5 de la C.E. En consecuencia, el Decreto Legislativo no puede formular expresamente normas básicas si las Cortes Generales no lo han autorizado en la propia Ley de delegación.

Pues bien, la proyección de estas consideraciones al Texto Refundido impugnado permite concluir, en primer lugar, que tal disposición no podía formular norma básica alguna, desde el momento en que la Ley de Bases de Régimen Local, como Ley de delegación, no lo ha autorizado y, en segundo lugar, que no existía ninguna necesidad de adaptación para justificar el uso de tales facultades con el fin de calificar como básicas más normas, ya que tal adaptación la había realizado ya la Ley de Bases de Régimen Local. En tercer lugar, no se puede desconectar la Disposición final primera de la Ley de Bases de Régimen Local (donde se autoriza la refundición) de su Disposición transitoria primera, donde se dice que la legislación a refundir será de carácter básico o supletorio según los supuestos del art. 5, pero ese carácter vendrá deducido como consecuencia de la función de inferir que el Tribunal Constitucional ha estimado aceptable para la legislación preconstitucional, interpretación corroborada por su alusión a que las disposiciones refundidas serán «transitoriamente» aplicables, transitoriedad que se opone frontalmente a la estabilidad que ha de tener lo básico. Finalmente, y en cuarto lugar, lo contrario significaría una insalvable contradicción. Las normas que el Texto Refundido considera básicas corresponden a materias respecto de las que la Ley de Bases (art. 5) no deja ninguna posibilidad abierta para ir más allá de lo dispuesto por ella misma. Entender que el Decreto Legislativo puede hacer esto válidamente implicaría, en efecto, una modificación del propio art. 5 que se encuentra dentro de la Ley de Bases de Régimen Local, que autoriza la refundición y de la cual dimana el propio Decreto Legislativo. Por tanto, el Decreto Legislativo, que estaría así modificando aquella. En conclusión es totalmente inconstitucional la Disposición final séptima del Texto Refundido, cuyo apartado b) de su epígrafe uno pretende sibilínamente modificar la función de inferir, posibilidad admitida por el Tribunal Constitucional, que se proyecta a aspectos materiales de interés general (noción material de bases) mientras que el Texto Refundido alude a lo dispuesto en la legislación estatal vigente, expresión imcomprensible cuando no hay formulación expresa de bases.

Ahora bien, incluso en la hipótesis de que el Texto Refundido pudiera formular expresamente normas básicas, resulta obvio que no puede quedar desvinculado de la Ley de delegación, en este caso la Ley de Bases

de Régimen Local. En tal sentido resulta incuestionable que esa Ley de Bases no ha pretendido que el Decreto Legislativo la modifique. No existe indicación expresa al respecto y, por ello, es también incuestionable que lo dispuesto en ella (y en especial su art. 5) debía haber sido respetado por el Gobierno a la hora de aprobar el Decreto Legislativo. Sin embargo, no ha sido así y ello obliga a analizar los diferentes preceptos que la Disposición final séptima considera básicos. Son, en primer lugar los arts. 1, 2, 3.2 y 25 del Texto Refundido, que se refieren al territorio de Municipios y Provincias, aun cuando tal materia no venga contemplada en modo alguno en el art. 5 de la Ley de Bases, por la cual la normativa básica en dicha materia queda ceñida a lo que expresamente haya dispuesto la propia Ley de Bases sin poder ir más allá de estos límites. La misma conclusión ha de predicarse respecto de los arts. 12, 13, 14, 15 y 16, referentes al Padrón Municipal, materia que tampoco viene contemplada en el antedicho art. 5, así como de los arts. 18, 22 (inciso primero), 26, 48, 49, 50, 52, 54, y 56 a 59 referentes a la organización y funcionamiento de las Entidades Locales, y finalmente los arts. 34, 69 y 71. También, pues, desde esta perspectiva hipotética, es clara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de esa Disposición final séptima.

Por otra parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986 ha recogido, a efectos de la operación refundidora, múltiples preceptos del Real Decreto 3.250/1976, de 30 de diciembre, sobre normas provisionales de ingresos de las Corporaciones Locales, la determinación de cuya naturaleza es presupuesto del posterior análisis acerca de la validez de su inclusión en el Texto Refundido. Desde una perspectiva legislativa, el punto de partida es la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto del Régimen Local, cuya articulación (Disposición final primera, 2.º) fue prorrogada por el Real Decreto-ley 22/1976, de 12 de noviembre, y, muy poco tiempo después, por el Real Decreto-ley 25/1976, de 23 de diciembre. Esta norma previó, no obstante, que el Gobierno debería aprobar, con carácter provisional, las normas necesarias para poner en vigor y desarrollar las Bases 21 a 34, ambas inclusive, de la Ley 41/1975 (art. 2), siendo en este contexto normativo como aparece el Real Decreto 3.250/1976, de 30 de diciembre, sobre normas provisionales de ingresos de las Corporaciones Locales. Pues bien, de este conjunto normativo puede deducirse, en primer lugar, que se facultaba al Gobierno para aprobar un Texto Articulado, comprensivo de diferentes aspectos y, entre ellos, de los correspondientes a los ingresos locales, Texto, que por virtud del sistema normativo entonces existente, tendría el rango formal de Ley, y en segundo lugar, que se facultaba al Gobierno para poner en vigor y desarrollar parte de las Bases aprobadas por la Ley de 19 de noviembre de 1975 correspondientes a los ingresos locales, a fin de que la precaria situación financiera de las Entidades locales no tuviese que esperar a la aprobación del Texto Articulado, comprensivo de todas las facetas referentes a la Administración Local. Pero esta facultad se atribuyó al Gobierno al margen de la técnica de la delegación legislativa propia de la conjunción Ley de Bases-Texto Articulado. Si a ello se une la circunstancia de que en el régimen institucional anterior a la vigente Constitución, solamente los Textos Articulados, los Textos Refundidos y los Decretos-leyes eran las disposiciones del Gobierno con rango formal de Ley, cabe concluir que aquella facultad no era más que la atribución de la correspondiente potestad reglamentaria, de acuerdo con lo prevenido en el art. 26 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Sin embargo, ese Texto Articulado no llegó nunca a ver la luz, aun cuando se procedió a algunos desarrollos sectoriales. Es más, la Ley 47/1978, de 7 de octubre, derogó parcialmente la Ley de Bases de 19 de noviembre de 1975, cuyo art. 1, en su último inciso, advierte que los textos subsistentes, no obstante tal derogación, «continuarán en vigor con su mismo rango normativo», dando así a entender que podían existir varios (legislativo o reglamentario) y que el posible rango reglamentario de alguno no quedaría modificado por la citada Ley, caso en el cual se encontraba. Por lo demás, no sólo la evolución legislativa señalada confirma claramente su rango subalterno, pues tanto la doctrina como la jurisprudencia han coincidido también en esa opinión. Es la que mantuvo, por ejemplo, el Consejo de Estado en su dictamen al Proyecto que se convertiría en el Real Decreto 3.250/1976, aceptada por el Gobierno a la hora de aprobarlo donde se contiene la expresión «de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado en pleno» en la «fórmula aprobatoria» de su preámbulo. Así lo han mantenido igualmente distintos autores y en ese mismo sentido se han pronunciado las Audiencias Territoriales y el Tribunal Supremo (sentencia de 7 de noviembre de 1981). No parece, pues, dudoso el valor reglamentario del Real Decreto 3.250/1976.

Alcanzada esta primera conclusión, cabe plantearse seguidamente la adecuación a Derecho o no del Decreto Legislativo que refunde normas reglamentarias. Si el Decreto Legislativo tiene rango formal de Ley (art. 82.1 de la C.E.), resulta evidente que los textos a refundir han de tener, inexcusablemente, rango formal de Ley y, por este motivo, uno de rango reglamentario jamás puede ser objeto de tal operación refundidora, ya que de otro modo, por la mera refundición se provocaría la elevación de rango. En definitiva, la inclusión del Real Decreto 3.250/1976 en el Texto Refundido no sólo excede del marco de la delegación, sino que vulnera frontalmente el art. 82 de la C.E., por lo que han de declararse inconstitucionales los arts. 197 a 231, 273, 288, 316 a 391, 394 a 409, 411 a 413, 415 a 431, 443 y 445 del Texto Refundido.

4. La Generalidad de Cataluña, a su vez, señala que el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, ha sido dictado por el Gobierno haciendo uso de la autorización contenida en la Disposición final primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, siendo objeto de refundición los textos mencionados expresamente por la Disposición derogatoria de la Ley, en cuanto no se opongan, contradigan o resulten incompatibles con sus determinaciones. En cualquier caso, el hecho de que la norma autorizante para esta operación sea la Ley de Bases y que las disposiciones a refundir sean únicamente las que deban considerarse vigentes según sus mandatos, permite afirmar que en este proceso tiene un alto grado de protagonismo la expresada Ley no sólo porque de ella arranca la cobertura para otorgar rango legal a las determinaciones del Real Decreto sino también porque la constitucionalidad o inconstitucionalidad de sus preceptos está directamente vinculada a la de esa Ley de la cual trae causa.

La Disposición final séptima del Real Decreto constituye una norma de capital importancia, ya que a través de ella se ha tratado de precisar el alcance de los distintos preceptos del nuevo texto legal en función de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas sobre la materia régimen local, según su autor. En el epígrafe a) de la referida Disposición final séptima, se indican los preceptos que se consideran básicos en los cinco primeros títulos del Texto Refundido, de acuerdo con lo previsto en la Ley 7/1985. Desde

el punto de vista constitucional, el Gobierno no merece reproche alguno por haber procedido de este modo, sino todo lo contrario, si bien no todos los que se reputan como básicos lo son en realidad (así, los arts. 25.2; 49; 50; 52; 54.1.2 y 3, y 59) y en consecuencia ha de reputarse inconstitucional por haber incurrido en exceso en la concreción o refundición de lo básico. A su vez, en el epígrafe b) nada hay que objetar cuando el carácter básico de las materias reguladas por los Títulos VI y VII del Real Decreto Legislativo haya de inferirse de lo que disponga la legislación estatal vigente en dichas materias, pues será suficiente, aunque no falten dificultades, con acudir a esas leyes estatales para cerciorarse de cuales preceptos hayan de considerarse básicos a su tenor. En cambio, el otro inciso del epígrafe b), según el cual habrá de inferirse también el carácter básico de otros preceptos de tales Títulos VI y VII «conforme a su naturaleza», ofrece muy serios reparos desde la óptica constitucional.

En efecto, eso obligará al intérprete a «inferir» de cada uno de los ciento cuatro artículos que integran aquellos Títulos si tienen o no un contenido básico y si, además, éste es justificable. Ciertamente, la jurisprudencia constitucional ha autorizado a inferir lo que es básico, pero lo ha hecho a propósito de normas preconstitucionales, por lo que elevar esta regla excepcional a la categoría de general es inaceptable, ya que, por una parte, la identificación expresa de la norma mediante la cual se explicita una competencia de categoría prioritaria, como es la de dictar normas básicas, es un cometido que el legislador estatal, aunque resuelva actuar por delegación, no debe descuidar, y por otra, la indeterminación que conlleva esta situación coloca a los órganos legislativos y ejecutivos de las Comunidades Autónomas en un claro estado de inseguridad, toda vez que su actividad normativa, desconociendo específicamente cuáles son los principios básicos en la materia, habrá de avanzar a tientas y con el riesgo constante de conflictos y litigios que pueden acarrear la suspensión de la efectividad de las normas hasta que no sean resueltos por el Tribunal Constitucional.

Estas objeciones no se desvirtúan ni aun cuando se entendiera —como así debe ser— que sólo son básicos los preceptos de los Títulos VI y VII del Real Decreto Legislativo que se correspondan con los de los Títulos VI y VII de la Ley 7/1985 sobre la misma materia, puesto que la inconstitucionalidad de una norma como la que se critica no puede obviarse con interpretaciones que enriquezcan o amplíen su contenido. Es evidente que el texto dice lo que dice y no otra cosa. En consecuencia, no queda más opción que entender que el epígrafe b) del apartado 1 de la Disposición final séptima del Real Decreto Legislativo 781/1986, en la proposición normativa que ahora nos ocupa, es inconstitucional por pugnar no sólo con el principio de seguridad jurídica plasmado por el art. 9.3 C.E., sino por sustraer al Poder legislativo la facultad privativa de decidir lo que sea básico y lo que no lo sea en materia de régimen local, remitiendo de hecho esta decisión de forma directa al Tribunal Constitucional, con lo cual resulta vulnerado el art. 149.1.18 C.E., a cuyo tenor corresponde al Estado la definición de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Finalmente, el apartado 2 de la Disposición final séptima puntualiza que la regulación contenida en el Título VII del Real Decreto Legislativo «constituye la legislación estatal prevenida en el art. 5.E.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril». En la demanda del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos artículos de dicha Ley ya se alegó que el epígrafe a) del art. 5 E) era inconstitucional por no haber previsto que la legis-

lación estatal que cita —legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las Haciendas de las Entidades locales, de las que será supletoria la Ley General Presupuestaria— queda limitada exclusivamente a la que es básica, y ello para no eliminar la competencia normativa que la Generalidad de Cataluña tiene asumida en virtud de la cláusula general del art. 9.8 E.A.C. Pero es que, además, con posterioridad se ha pronunciado la STC 179/1985, en la cual se reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas con competencias sobre régimen local, como es el caso de Cataluña, para dictar normas sobre Haciendas locales sin otras actuaciones que los principios básicos estatales, con fundamento en que la competencia del Estado en materia de «Hacienda General», ha de respetar la delimitación competencial que existe entre el Estado y aquellas Comunidades Autónomas. La normativa estatal en materia de Haciendas locales habrá de establecer con claridad la distinción entre las normas básicas y las que no lo son y la distinción entre lo básico y lo que no lo es resulta inutilizable, por artificiosa, aplicada a los preceptos integrantes de una medida coyuntural que sólo puede ser considerada y aplicada como una unidad. Fuera de este caso singular habrá de respetarse el orden competencial que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

A la vista de esta jurisprudencia constitucional y de lo que ya se expuso en el recurso de inconstitucionalidad núm. 619/85 en relación con el art. 5 E) a) de la Ley 7/1985, ha de concluirse, pues, que la Disposición final séptima, apartado 2, vulnera el orden de competencias que resulta de la Constitución (art. 149.1.18) y del Estatuto (art. 9.8), por pretender que sean de aplicación directa en todo el territorio del Estado la totalidad de los preceptos del Título VIII del Real Decreto Legislativo, cuando en realidad y para no vaciar las competencias normativas de la Generalidad sólo han de ser aplicados con este alcance los preceptos de dicho Título que se correspondan con los del Título VIII de la Ley 7/1985, de 2 de abril, o con otras disposiciones legales expresamente calificadas como básicas.

Un primer grupo de artículos —los arts. 1, 2, 3.2, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 22 inciso primero, 26, 34, 48, 56, 69 y 71, por ejemplo— hacen referencia al Texto constitucional o al texto básico y no presentan problemas. No acontece lo mismo con otros calificados de básicos, como vamos a examinar a continuación. El art. 25.2, ha introducido una serie de modificaciones sustanciales en el régimen jurídico establecido por las normas objeto de la refundición (art. 205.1 del Texto Articulado y Refundido de 1955. En concreto, ha otorgado la categoría de básico al mandato del art. 205.1 de la Ley de 1955 en lo que atañe al cambio de capitalidad de las provincias, sin contar con ninguna autorización ni mandato en tal sentido de la Ley de Bases. Se innova también la legislación anterior exigiendo una norma con el rango de ley para el cambio de denominación de las provincias, confiriéndole asimismo la naturaleza de básica, sin cobertura legal alguna. Y, finalmente, ha especificado que la ley a la cual se refería el art. 205.1 del Texto Articulado y Refundido en 1955 es sólo una ley del Estado, olvidando el carácter bifronte que tiene la provincia, no sólo división territorial del Estado para el cumplimiento de sus actividades (arts. 137 y 141 C.E.), sino también Entidad local y como tal sujeta asimismo a la competencia que las Comunidades Autónomas hayan asumido sobre régimen local, como es el caso de la Generalidad (art. 9.8 E.A.C.).

El resultado es que cada una de dichas extralimitaciones determina la inconstitucionalidad de la norma. El Gobierno, en efecto, no puede conferir a su antojo

el carácter de básicas a unas disposiciones que no han sido calificadas de tales por el legislador, haciendo uso de una autorización que tiene una finalidad bien específica y distinta, como es la simplificación formal del ordenamiento jurídico. Además, para que en el Texto Refundido puedan establecerse nuevas bases o principios básicos diferentes de los plasmados en los textos objeto de refundición, como disposición emanada del Gobierno, titular de la potestad reglamentaria, habrá de existir una autorización previa en la misma Ley de bases y sobre materias cuya naturaleza exija un tratamiento tan singular que las normas legales resulten inadecuadas por sus propias características. Sin embargo, en el caso del art. 25.2 del Real Decreto Legislativo no concurre ninguna de las condiciones citadas y, desde luego, «regularizar, aclarar y armonizar» son operaciones que no autorizan a definir y delimitar *ex novo* lo que sea básico, cometido que sólo corresponde al Poder legislativo, pues dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento normal para establecerlas es la Ley. A ello se añade que la norma impugnada niega cualquier intervención de la Generalidad en la materia, exigiendo exclusivamente una Ley del Estado para modificar la denominación y la capitalidad de las provincias y, por ello, es contraria al orden de competencias que resulta de la Constitución (art. 149.1.18) y del Estatuto (art. 9.8) sobre el régimen local y, por lo mismo, resulta inconstitucional.

Por otra parte, los arts. 49, 50, 52, 54.1, 2 y 3, y 59, no encuentran su cobertura en la Ley 7/1985. Aun cuando los cuatro primeros sean probablemente correctos y normalmente aplicables al régimen de funcionamiento de las Entidades locales, no debe olvidarse que cuando el legislador ya ha dictado la legislación básica sobre una materia, como ocurre a propósito del régimen local, su pronunciamiento también reviste un sentido negativo, quedando delimitado el campo de lo básico y de lo que no lo es y produciéndose una ruptura respecto a la situación anterior, a la vez que surge otra nueva en la cual, salvo contadísimas excepciones que no se dan en el caso de este recurso, está vedado el establecimiento de nuevas bases a quienes no son titulares de la potestad legislativa, so pena de incurrir en anticonstitucionalidad.

Desde tal perspectiva, el art. 59 no puede encuadrarse en la competencia del Estado —que, en todo caso, debería haber sido definida en el texto básico— sobre el señalamiento de las bases del régimen sancionador. Pero, incluso aunque así se aceptare, la competencia básica en esta materia ha de ejercerse de forma que deje a las Comunidades Autónomas la facultad de establecer una escala de sanciones dentro de los límites generales, máximos y mínimos, fijados por el Poder central. Esto, obviamente, no sucede con el precepto en cuestión cuyo detallado contenido impide el ejercicio serio y responsable de cualquier competencia normativa por parte de las Comunidades Autónomas. Finalmente, el art. 61 no ha sido designado formalmente como básico por la Disposición final séptima.1.a) pero implica la aplicación de un precepto calificado de básico por la Ley 7/1985 que ha sido recurrido (concretamente el art. 58), por lo que ha de ser reputado también como contrario a la Constitución.

Hay también una serie de preceptos del Texto Refundido cuya inconstitucionalidad deriva de su remisión a otros de la Ley 7/1985 que adolecen también de ella. Así sucede, en primer lugar, con el art. 11.3, que clama por la aplicación del art. 14.1 de la Ley de Bases, así como el art. 67.3, último inciso, donde se da por sentada la legalidad y vigencia constitucional del art. 27.3 de la Ley 7/1985 cuando esto no es así, y los arts. 129

[apartado 2 b), núms. 2, excepto la primera proposición, 6 y 7], 158 y 160.1, que parten de la validez y plena aplicación de los arts. 98 y 99 de la Ley de Bases 7/1985. Además, en el art. 129 concurren otros vicios de inconstitucionalidad independientes del que en este momento se denuncia.

En efecto, las determinaciones contenidas en el núm. 2 de su letra b), así como en los núms. 6 y 7, del apartado 2 de tal art. 129, son, en efecto, inconstitucionales porque no dejan ningún resquicio —como tampoco los arts. 98 y 99 de la Ley 7/1985— para que en bases y programas de las pruebas selectivas a que han de someterse los expresados funcionarios, las Comunidades Autónomas puedan dejar huella de sus peculiares improntas —como en el caso de la lengua oficial de la Comunidad— que permitan incorporar elementos de formación específicos. Tampoco parece justificable que el Poder central se reserve la titularidad de ciertas potestades ejecutivas —los nombramientos definitivos o interinos, así como las acumulaciones y comisiones de servicios— con respecto a estos funcionarios para conseguir las finalidades propias de la competencia, pues en estos casos es la potestad legislativa —y no la ejecutiva— la que ha de salvaguardar el «carácter nacional» de la habilitación de esta clase de funcionarios. Estos mismos argumentos, en fin, sirven también para los arts. 158 y 160.1 en cuanto se remiten, respectivamente, a los mencionados arts. 98 y 99 de la Ley 7/1985.

Por otra parte, el art. 160.2 dispone que para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional en los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona, se tendrá en cuenta lo establecido en la Disposición adicional sexta de la Ley 7/1985. Aun cuando ésta no fue objeto del recurso que se interpuso con respecto a otros preceptos de la Ley de Bases sobre Régimen Local, ello no representa ningún obstáculo para que pueda plantearse aquí, dado el carácter indisponible de las competencias (STC 39/1982), la constitucionalidad de tal precepto en cuanto al apartado 2 del art. 160 del Real Decreto Legislativo. En relación con el Municipio de Barcelona, el carácter asumido por la Ley 7/1985 —de bases, como es sabido— implica que, en principio, hayan de ser igualmente reputadas como básicas aquellas disposiciones que según ella han de continuar vigentes salvo en lo que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo establecido en la propia Ley y, en concreto, el Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, sobre el régimen especial de Barcelona. Pues bien, siendo esto así, es patente que la Disposición a que nos estamos refiriendo puede implicar una petrificación de las peculiaridades del expresado régimen especial, habida cuenta que la parte subsistente no será modificable sino a través de nuevas bases, lo cual conlleva la sustracción de dicha Entidad local a la competencia autonómica, produciéndose una infracción del ordenamiento constitucional y estatutario en lo que atañe a los preceptos delimitadores de competencias (arts. 149.1.18 C.E. y 9.8 E.A.C.), tanto por conferir el carácter de básica a una disposición que no lo es, precisamente porque regula de forma singular y específica a una sola Corporación Local, como por pretender evaporarla del ámbito de la competencia de la Generalidad de Cataluña, a quien corresponde constitucionalmente el régimen a que haya de darse al Ayuntamiento de Barcelona. Sí, en cambio, el régimen especial de la Villa de Madrid ha de ser establecido por Ley votada en Cortes (art. 6 del Estatuto de la Comunidad de Madrid) se debe exclusivamente a su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales como indica el mismo precepto. Por ello la disposición adicional sexta de la

Ley 7/1985, de 2 de abril es inconstitucional y lo es también el art. 160.2 del Real Decreto Legislativo en causa.

Por su parte, el art. 460.5 es inconstitucional por someter las cuentas de todas las Corporaciones locales, sin excepción alguna, a la fiscalización externa del Tribunal de Cuentas, en concordancia con los arts. 115 y 166 de la Ley de Bases, impugnada en su momento. Como se argumentó en el recurso correspondiente así como en otro, el núm. 426/84, interpuesto por el Gobierno contra los arts. 2.2, 5 b) y 9.1 de la Ley 7/1984, de 5 de marzo, del Parlamento de Cataluña, unos y otros infringen la legalidad constitucional, en lo que concierne a Cataluña, por atribuir al Tribunal de Cuentas unas funciones que la Ley catalana confiere a la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, institución prevista en el art. 4.2 del Estatuto respectivo.

Finalmente, hay otro grupo de preceptos del Real Decreto Legislativo que, sin guardar conexión entre sí, ni responder a patrones que permitan hallar rasgos comunes a todos ellos, están igualmente viciados de inconstitucionalidad. En primer lugar, el art. 126.2 descarta que las Corporaciones locales puedan aumentar la plantilla a partir de la reducción de unidades o capítulos de gastos diferentes a los que se señalan, o por medio del incremento del presupuesto de un año para otro. Es obvio, sin embargo, que la autonomía local incluye la capacidad de las Corporaciones locales para atender a las nuevas necesidades de la población o para incrementar la intensidad de los servicios ya existentes. En ambos casos, puede ser necesaria la ampliación de plantillas que el precepto cuestionado impide restringiendo considerable e injustificadamente la libertad de las Entidades locales para crear o ampliar servicios de interés local, por lo que atenta contra su autonomía organizativa e incurre en vicio de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, aparte de las razones ya vistas que determinan que el apartado 2 b), núms. 2, 6 y 7, del art. 129 haya de ser reputado inconstitucional, existen otros motivos para poner en tela de juicio la validez constitucional de la mayoría de sus disposiciones. Nada hay que oponer a lo previsto en el epígrafe a) de su apartado 1, toda vez que se limita a reproducir el art. 93 de la Ley 7/1985. Ahora bien, lo que ya no se deduce de este último, así como tampoco del art. 24 de la Ley de Medidas Urgentes sobre la Función Pública —también declarado básico y que sólo establece la igualdad en las retribuciones básicas para todas las Administraciones Públicas— es que la Administración del Estado pueda establecer límites de carácter general a todos los gastos de personal de las Entidades locales. Por esta razón, en cuanto el epígrafe b) del mismo apartado 1 asigna esta facultad al Gobierno central para que la ejerza directamente en todo el territorio, sin excepción alguna, quedan vulneradas las competencias que a la Generalidad reconoce el art. 9.8 del E.A.C., en materia de función pública local, deviniendo por ello inconstitucional.

Por lo que hace a los epígrafes c) y d) de este apartado 1, conviene recordar, asimismo, que el art. 5, epígrafe C) de la Ley básica señala que el régimen estatutario de los funcionarios de las Entidades locales será regulado por la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas en los términos del art. 148.1.18 C.E., precepto este que se limita a recordar el orden competencial en la materia, según el cual corresponde al Poder central únicamente la potestad de dictar las bases de tal régimen estatutario. En cambio, los referidos epígrafes hacen una remisión genérica e incondicional al Gobierno para que pueda dictar normas básicas que, si fueren de aplicación directa en Cataluña, impedirían el ejercicio de la com-

petencia normativa de la Generalidad en la materia (art. 9.8 E.A.C.), incurriendo así en inconstitucionalidad. Y es que las bases han de emanar de normas con rango de Ley (en este caso, la Ley 7/1985, o la Ley 30/1984 de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública, e incluso el mismo Texto Refundido haciendo aplicación de las citadas disposiciones), aun cuando no pueda admitirse que se otorgue al Gobierno la facultad para establecerlas, sin limitación alguna, como hacen los epígrafes discutidos. Las mismas razones a las expuestas a propósito de estos epígrafes determinan la inconstitucionalidad del núm. 4, epígrafe b), apartado 2 del art. 129. En relación con su apartado 3 fácilmente se convendrá que a través de la concreción detallada y exhaustiva de las funciones de los órganos estatales, por considerarse básica, y de la cláusula residual que contiene en favor de las Entidades locales, se hace desaparecer por completo cualquier competencia autonómica en el campo de la función pública local, por lo que es contrario también al orden constitucional y estatutario.

El art. 145, a su vez, que atribuye exclusivamente al Estado el desarrollo de la Ley de Incompatibilidades, privando así a la Generalidad de ejercer su competencia normativa respecto a la función pública de los Entes locales (art. 9.8 E.A.C.), deviene por ello inconstitucional. A su vez, el art. 150.1 b), donde se asigna en exclusiva a un órgano de la Administración estatal la facultad para incoar expedientes disciplinarios en los casos que se enumeran, desapodera a las Comunidades Autónomas con competencias sobre la función pública local, como es el caso de la Generalidad, y resulta por ello inconstitucional. Además, la incoación del procedimiento se incardina en la fase de ejecución, que, como es sabido, constituye el escalón más bajo entre las diversas categorías competenciales. Se ha de apostillar aquí, a mayor abundamiento, que ni de la Ley de Medidas Urgentes sobre la Función Pública (art. 31), ni de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, se infiere el carácter básico de la determinación de los órganos que han de incoar los expedientes disciplinarios.

Por otra parte, el art. 410.2, que como todos los del Título VIII del Real Decreto Legislativo se pretende aplicar directamente en Cataluña, conforme se deduce de la Disposición final séptima, apartado 2, impugnada precisamente por este motivo, contraviene el art. 48.2 E.A.C., a cuyo tenor es la Generalidad —y no la Administración central— quien ha de distribuir entre los Entes locales de Cataluña los recursos consistentes en participaciones en ingresos estatales, de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las expresadas participaciones, criterios legales que pueden ser fijados por la misma Generalidad, atendida la indeterminación de la referencia. En este aspecto, es claro que le corresponde también la facultad de especificar otros criterios diferentes a los plasmados en este precepto que, por no haberlo previsto así, incide en una nueva causa de inconstitucionalidad, con independencia de la denunciada en el párrafo precedente.

Finalmente, el art. 414 remite al régimen económico de las Mancomunidades (art. 413) la determinación por parte de las Comunidades Autónomas de los recursos de las Haciendas de las Comarcas. Teniendo en cuenta que las Mancomunidades, de acuerdo con el texto legal, no pueden establecer tributos ni recargos sobre otros ingresos, es claro que el precepto contradice lo que dispone el art. 43.3 de la Ley 7/1985, según el cual «las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas (...), así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso se les asignen». Por otra parte, la posibilidad de que la Generalidad (art. 51 E.A.C.) imponga una organización terri-

torial en Municipios y Comarcas, atribuyendo a éstas las facultades necesarias para la gestión de sus intereses, supone la competencia para la asignación de los recursos económicos precisos para el ejercicio de las atribuciones que se les hayan conferido, sin ninguna clase de restricciones y, mucho menos, sin las que contempla el artículo de una manera totalmente injustificada y sin el apoyo de la legislación que se pretende refundir.

5. El Abogado del Estado, finalmente, que formaliza su oposición a las pretensiones objeto de los tres recursos, hace alusión ante todo a la complejidad y extensión de la legislación de régimen local preexistente a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que hizo absolutamente necesaria la aprobación del Real Decreto Legislativo en cuestión, pues esa legislación preexistente no se podía declarar simplemente derogada, o derogada en cuanto se opusiera a la nueva ley sin grave quebranto a las más elementales exigencias de la seguridad jurídica. Pues bien, contra ciertos aspectos de ese Decreto Legislativo se dirigen los tres recursos de inconstitucionalidad, articulados en general contra el carácter básico de varios de sus preceptos, pero ya se puede adelantar que en ninguno de ellos se argumenta contra la naturaleza básica de los preceptos discutidos por su contenido sino desde una perspectiva formal, en razón de los límites constitucionales de los textos refundidos, salvo en algún caso en que se cuestiona la naturaleza intrínsecamente básica de determinados preceptos (arts. 129, 2 y 3, 145, 150, 410, 414).

Por otra parte, parece adecuada una consideración previa sobre impugnabilidad ante el T.C. de los Decretos Legislativos cuando exceden de la autorización o habilitación legal e incurren en *ultra vires*. En tal supuesto, los Decretos Legislativos poseen mero rango reglamentario siendo por tanto justiciables en vía contencioso-administrativa. Así debe interpretarse la expresión constitucional «control de los Tribunales», contenida en el art. 82 de la C.E., lo que viene además refrendado por una consolidada línea jurisprudencial de nuestro Tribunal Supremo. Casi todas las pretensiones ejercitadas en estos tres recursos acumulados habrían podido, sin inconveniente alguno, residenciarse en la mencionada sede jurisdiccional y así habría sido deseable, aunque ello no sea óbice para reconocer la plena jurisdicción del T.C. en el caso presente y sin perjuicio de que se encuentre capacitado para admitir su jurisdicción o para negarla (con indicación de la vía contencioso-administrativa) cuando no haya relevancia constitucional en la infracción *ultra vires* o no se cuestione por los recurrentes la sustancia de las normas impugnadas (o su condición material de bases), como aquí sucede. Si en el presente proceso se acogiera esta solución, procedería indicar la vía contencioso-administrativa para los recurrentes en cuanto concierne a la Disposición final séptima y los preceptos allí declarados básicos, subsistiendo el recurso contra los arts. 129.2 y 3, 145, 150, 410 y 414 del Decreto Legislativo.

Dicho esto, es sin duda la Disposición final séptima, donde se atribuye a determinados preceptos del Real Decreto Legislativo el carácter de básicos, el eje y denominador común de los tres recursos de inconstitucionalidad, aun cuando cada impugnación se presente en varios planos de intensidad y uno de ellos, con una intensidad máxima, consiste en negar a *radice* que un Decreto Legislativo pueda contener normas básicas, negándole toda capacidad innovadora del ordenamiento jurídico, lo que supone, en la práctica, añadir requisitos a los ya muy rigurosos previstos en el art. 82 de la C.E., con una concepción de la legislación básica como algo excepcional que debe emanar *in toto*, exhaustivamente, de

las Cortes Generales. Sin embargo, esta tesis extrema no puede sostenerse porque supone una excesiva desconfianza u hostilidad hacia la técnica de la refundición y no concuerda con la jurisprudencia sobre la noción y características de las bases, que ha admitido la posibilidad de establecerlas en normas reglamentarias, e incluso en medidas coyunturales y en actos de mera ejecución en determinados casos.

No parece en modo alguno que puedan aplicarse a los Decretos Legislativos las limitaciones constitucionales del Decreto-ley, como llega a sostener el Gobierno Vasco, pues ello supondría confundir dos instituciones completamente diferentes en cuanto a su concepción, naturaleza y presupuestos habilitantes, así como en sus medios de control. Por otra parte la doctrina más autorizada reconoce a los textos refundidos la posibilidad de innovar. La fórmula constitucional, «armonizar, aclarar y regularizar», que es la habilitante en nuestro caso, puede y debe dar luz sobre la adecuación constitucional del Decreto Legislativo ahora impugnado. En conclusión, esta primera tesis extrema debe por ahora descartarse. La crítica principal que se hace a la Disposición final séptima y a los preceptos declarados allí básicos, descansa sobre la idea de que tal declaración sólo es posible si se encuentra amparada por la Ley básica 7/1985. Pues bien, hay que distinguir entre la posición extrema, sostenida por el Gobierno Vasco, que circunscribe esta posibilidad a aquellos casos que puedan ampararse en el art. 5 de tal Ley y aquella otra más amplia, mantenida en los dos recursos catalanes, que limitan la impugnación a los arts. 25.2, 49, 50, 52, 54.1, 2 y 3 y 59.

La primera de estas tesis debe rechazarse por no tener apoyo alguno en el texto de la Ley 7/1985 y por prescindir de su naturaleza global como Ley básica, olvidando, concretamente, el principio del texto del propio art. 5, que dice «Las Entidades Locales se rigen en primer término por la presente ley y además:». Esta tesis adolece además de una excesiva abstracción y prescinde de toda indagación sobre la sustancia de los preceptos impugnados. Piénsese por último, que si puede ser básico un simple Reglamento ejecutivo que desarrolle normas legales básicas, parece ilógico negar la condición de básicas a normas que, en idéntica situación, estén contenidas en un Texto Refundido. Sólo la demostración concreta de su condición no básica (que aquí no se realiza) podría llevar al resultado que quieren los recurrentes, apoyados en una formalista (e incompleta) lectura del art. 5 de la Ley 7/1985. En tal aspecto mayor importancia tiene la posición del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que utiliza como parámetro delimitador la totalidad de la Ley 7/1985 y considera no amparados por la misma los arts. 25.2, 49, 50, 52, 54.1, 2 y 3 y 59. Ello merece una respuesta más extensa y para ello hay que partir de la naturaleza y características de la operación de refundición, en general y en nuestro caso concreto, que puede comportar innovaciones normativas, pues sin ellas no tendría sentido la delegación legislativa. Esto se produce sobre todo en el supuesto de refundición no meramente mecánica, sino en aquella que se autoriza para «regularizar, aclarar y armonizar» los textos legales que han de ser refundidos. Se explica así que el Real Decreto Legislativo cuestionado actúe en un marco más amplio que el de la Ley 7/1985 por necesidad, pues una de las finalidades explícitas de la refundición fue la de precisar lo que quedaba vigente del Derecho local anterior. Y en segundo lugar, parece evidente que si una norma era materialmente básica en tal legislación, el Texto Refundido puede explicitarla como tal. Más aún: no sólo puede, sino que debe hacerlo, pues en otro caso mal podría cumplir su función aclaratoria. Todo ello se refuerza si se conecta la Disposición

final primera de la Ley 7/1985, donde se encuentra la autorización, con la Disposición transitoria primera de la misma, donde el legislador explicita su deseo de que el Texto Refundido contenga normas que tendrán «en consecuencia ... el carácter de normativa estatal básica ...». Así se despeja, pues, cualquier duda sobre la posibilidad de establecer normas básicas en el Texto Refundido si materialmente tienen tal condición.

En los tres recursos planteados no existen impugnaciones de fondo de preceptos concretos (salvo alguna excepción), ni se discute en ningún momento su carácter materialmente básico. Tampoco se discute el hecho de que vinieran o no exigidos por la operación refundidora. Así se impugna, en primer término, el art. 25.3, que exige ley para alterar la denominación y capitalidad de las provincias. No se niega su carácter materialmente básico (que parece evidente) y que estuviera en la legislación preexistente (luego no hay exceso o actuación *ultra vires*), ya que se reconoce expresamente su origen en el art. 205 de la Ley de Régimen Local. La necesidad de incluirlo en la refundición parece obvia y su carácter básico también. De este modo, dado que la adaptación a la nueva organización territorial se mueve dentro de lo razonable y proporcionado, habida cuenta de la importancia de la materia, como resulta sin dificultad de la propia C.E. (art. 141.1), bien puede concluirse que nos encontramos ante una correcta explicitación y adaptación de una base preexistente. Lo mismo ocurre con los arts. 49, 50, 52, 54.1, 2 y 3 y 59, referentes a las sesiones, intervención de Secretario e Interventor y cuantía máxima de las multas. En ninguno de ellos se denuncia exceso o *ultra vires* y tampoco se discute su incardinación en la legislación preexistente.

La importancia de estas materias y su condición básica material salta a la vista. Las actas de las sesiones se encuentran inmediatamente conectadas al procedimiento administrativo común, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18 C.E.); la intervención preceptiva del Secretario e Interventor, de enorme importancia en la vida local, como garantes de la legalidad, proviene de la Ley 40/1981, toda ella materialmente básica y postconstitucional; el establecimiento de un límite máximo para las multas, de la antigua Ley de Régimen Local (art. 111), es una exigencia mínima del art. 149.1.18 C.E. y del propio art. 149.1.1 C.E. No parece, en fin, que puede negarse el carácter básico de estas normas y la procedencia de ser acogidas como tales en la refundición.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y su Parlamento impugnan también otros preceptos por las mismas razones que en el recurso de inconstitucionalidad seguido bajo el núm. 617/85. Son, en concreto, los arts. 61, 11.3, 67.3, 129, 15 y 160 y a las alegaciones ya expuestas con ocasión del referido recurso cabe remitirse. Pero, además, algunos de estos preceptos se impugnan por razones específicas. Así, el art. 126.2 (ampliación de plantillas) se impugna por entenderlo contrario a la autonomía local. Este precepto se configura sin embargo como una norma de equilibrio financiero plenamente encuadrable en las competencias estatales sobre Hacienda general y ordenación general de la economía. La posibilidad de establecer límites al crecimiento del gasto público y ordenar criterios para su racionalización, incluso sobre las Comunidades Autónomas, resulta con claridad de la doctrina de las SSTC 56/1983, 57/1983 y 76/1983 en materia de crédito local. La presencia de un interés general superpuesto al local en las materias financieras, resulta de la doctrina de la STC 1/1981. Esto es predicable también del apdo. b), núm. 1, del art. 129 (límite de carácter general a los gastos de personas de entidades locales).

Por otra parte, se cuestiona la competencia gubernamental para establecer normas básicas de la carrera administrativa en la función pública local y en general las aplicables a esta función pública que hayan de revestir la forma de Decreto [art. 129.1 c) y d)]. Se trata, como es obvio, de la posibilidad de desarrollar por Reglamento ejecutivo básico normas básicas de la Ley 30/1984, posibilidad admitida por la doctrina del T.C. sobre las bases. A continuación, y por las mismas razones, se impugna el núm. 4, apartado b), núm. 2 del art. 129 (normas básicas para los concursos para la provisión de las plazas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional), respecto de lo cual hay que citar la clarísima doctrina de las SSTC 57/1982 y 25/1983, especialmente esta última, sobre el carácter básico de toda la materia, que incluye incluso la ejecución. Finalmente, al art. 129.3 se le achaca el cerrar las competencias locales, sin dejar así competencia alguna a la Comunidad Autónoma, sosteniéndose que entre las normas básicas, mencionadas en los números anteriores del mismo artículo y las facultades de este no existe espacio alguno, lo que es evidentemente falso. El desarrollo de las normas básicas estatales puede ser muy amplio y desde luego no lo agotan las tres facultades de este párrafo como pone de relieve la simple lectura del antiguo Reglamento de la Función Pública Local.

El art. 145 no hace otra cosa que referirse a una Ley estatal básica y a su desarrollo (en cuanto sea básico, evidentemente) y por ello, no se comprende muy bien la razón de impugnar el art. 150.1 b), volviéndose así a ignorar la clarísima doctrina de la STC 25/1983 sobre estos funcionarios de habilitación nacional, respecto de los cuales corresponden al Estado las competencias en materia de ejecución. A su vez, el art. 410.2 no se opone al art. 48.2 del E.A.C.. La distribución de las participaciones de las Diputaciones se hará a través del Ministerio de Economía y Hacienda, si bien se percibirán a través de la Generalidad, que es lo que en realidad establece el precepto estatutario. Por último, el art. 414 no recoge la remisión denunciada por los recurrentes al art. 413, lo cual elimina el pretendido vicio de inconstitucionalidad.

En cuanto a la impugnación del Título VIII del Texto Refundido, regulador de las Haciendas Locales, los recursos del Parlamento y de la Generalidad de Cataluña reproducen su impugnación del art. 5 E.a) de la Ley 7/1985, en los recursos de inconstitucionalidad núms. 617 y 619/85, por lo que basta remitirse a lo ya expuesto en dicha ocasión. Aquí y allí se ignora el art. 6 de la L.O.F.C.A., suponiendo una impugnación indiscriminada y en bloque del Título VIII del Real Decreto, con el argumento de que todo él no puede ser básico, pero sin precisar (ni intentarlo siquiera) qué sea básico y qué no lo sea, alegación que por su generalidad e indeterminación debe ser rechazada. Por su parte, el Gobierno Vasco articula una impugnación aún más formalista todavía con fundamento en la naturaleza reglamentaria del Real Decreto 3250/1976 de 30 de diciembre, del que trae causa el Título VIII del Texto Refundido, por cuyo motivo no puede ser incluido en la refundición, ya que el art. 82 de la C.E. habla de «disposiciones legales». Pues bien, aceptada sin ningún inconveniente su naturaleza reglamentaria, no puede admitirse sin embargo la interpretación del término «disposiciones legales», que evidentemente debe ser entendido en sentido material, como lo hace el art. 1 del Código Civil y no en el formal del rango. En nuestro ordenamiento, la refundición ha incorporado siempre normas reglamentarias y en la STC 51/1982 el Tribunal analiza minuciosamente la incorporación a un texto refundido de cierta Orden Ministerial por motivos constitucionales de fondo, sin cuestionar

en ningún momento que la naturaleza reglamentaria de la disposición supusiera inconveniente alguno. en definitiva también debe ser desechada esta final alegación.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto de este proceso, como se ha visto, un conjunto heterogéneo de preceptos del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) cuya constitucionalidad ha sido puesta en entredicho por el Parlamento y la Generalidad de Cataluña, así como por el Gobierno Vasco en sendos recursos *ad hoc*, acumulados en su momento por razón de su afinidad. Un planteamiento sinóptico del conjunto de los temas y de sus variaciones que configuran ese complejo objeto procesal, aconseja trocearlo taxonómicamente, en un intento de conseguir así una mayor claridad expositiva y para ello nada mejor que agruparlos por razón de aquellas características que les doten de una cierta homogeneidad desde la perspectiva de su enjuiciamiento, que es la nuestra. Un primer lugar lo ocupan aquellos preceptos impugnados que formaban parte del Título VIII sobre Haciendas Locales (arts. 178 al 461) y han sido derogados durante el curso del procedimiento, respecto de los cuales la incógnita previa consiste en saber si por tal circunstancia sobrevenida ha perdido su impugnación el interés general que le servía de impulso.

Otro grupo aparece polarizado por la Disposición final séptima, en torno al concepto de lo básico desde varias de las perspectivas utilizables. Así, se le reprocha que, nada más empezar [párrafo 1, apartado a)] declare el carácter básico de algunos artículos, hasta dos docenas, en ciertas materias, sin contar con una cobertura previa habilitante en la Ley de delegación, donde no se deja abierta posibilidad alguna de ir más allá de lo establecido por ella misma. De este planteamiento formal se escapan, sin embargo, los arts. 25.2 y 59 del Texto Refundido, a los cuales se dirige una acusación de inconstitucionalidad por razones materiales o sustantivas. En otros casos, el fundamento de la inconstitucionalidad se busca o quiere encontrarse en los límites intrínsecos de la refundición operada en el ejercicio de la delegación legislativa, que —según se alega— no permite crear *ex novo* bases sin contar para ello con la correspondiente cobertura legal previa, ni modificar el contenido o el carácter de las normas a refundir, incurriendo de lo contrario en *ultra vires*. Esto es lo que se reprocha al apartado b), párrafo 1.º de la antedicha Disposición final, así como a otros preceptos que en materia de personal amplían el ámbito de lo básico fijado en la legislación estatal. A su vez, al apartado b) se le imputa una grave indeterminación, con riesgo para la seguridad jurídica y otros achaques, con infracción de diversas normas constitucionales (9.3 y 14.1 18.ª C.E.).

En un distinto planteamiento dialéctico se alinean aquellos preceptos de la refundición legislativa que son impugnados no por ellos mismos o por su contenido sustantivo sino por razón de remitirse a otros de la Ley reguladora de las Bases de Régimen local que se dicen inconstitucionales, implicando así una impugnación indirecta de estos que, en su versión directa fue resuelta en nuestra STC 214/1989, aun cuando quede aparte el art. 160.2. El resto de los preceptos en tela de juicio tienen como denominador común la materia que regulan [arts. 129.1 b), c), d), 2 b) y 3, 145, 150.1 b), 158 y 160.1], todos los cuales se mueven en el ámbito de personal funcionario al servicio de la Administración Local, en muy diferentes aspectos y a todos los cuales se dirige un doble reproche, formal y sustantivo.

2. En este conjunto de cuestiones que componen el presente proceso constitucional, con una pluralidad

de objetos por razón de los preceptos impugnados como presuntamente inconstitucionales, se ha modificado la situación inicial respecto de un grupo numeroso e importante de ellos. En efecto al entero Título VIII (arts. 178 a 461) del Texto Refundido le hizo perder su vigencia la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, cuya Disposición derogatoria [1 d)] así lo establece. En consecuencia, conviene ante todo preguntarse cuáles hayan de ser los efectos de tal cambio legislativo sobrevenido durante el curso de este procedimiento, en la parte que le toca, con una eventual desaparición de su objeto y, por tanto, de su razón de ser. La solución ha de venir dada en función de la incidencia real de la derogación, no de criterios abstractos y, en tal sentido, este Tribunal ha cuidado de distinguir entre el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, como manifestaciones procesales distintas, aun cuando con un sustrato común, ya que ambas «tienen por objeto el enjuiciamiento de normas», en un caso mediante su impugnación directa e indirecta en el otro. Por ello, se dice en nuestra STC 111/1983 (fundamento jurídico 2.º) «podrían justificarse soluciones distintas en cuanto a la desaparición de la razón del proceso», «pues mientras en el recurso directo la derogación, por lo común, extingue el objeto, en la cuestión de constitucionalidad la solución puede ser otra por cuanto la validez de la norma —aun derogada— puede requerir un juicio de constitucionalidad». En efecto, este puede condicionar la decisión judicial en un proceso pendiente, con un problema vivo y la supervivencia de la norma cuestionada aunque sólo fuere para esa particular controversia.

Una segunda matización introduce por su parte, nuestra STC 199/1987, que sitúa ya la incógnita en el planteamiento propio del presente proceso. Cuando a lo largo de la tramitación de un recurso de inconstitucionalidad, «recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento», pierda su vigencia el precepto legal controvertido, tal circunstancia sobrevenida «habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva ... la exclusión de toda aplicabilidad de la Ley». «Si así fuera —se añade— no habrá sino reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)». Aquí está el centro de gravedad del problema y en tal aspecto primordial, que tiene como punto de referencia la realidad social, hemos insistido una y otra vez desde distintas pero compatibles y complementarias perspectivas. No tiene sentido continuar el proceso sobre la inconstitucionalidad de «normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento ... de modo total, sin ultraactividad» (STC 160/1987). Por idéntica razón, para excluir «toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar», puede resultar útil —conveniente— su enjuiciamiento aun cuando haya sido derogada (160/1987).

Por otra parte, no basta con lo dicho para despejar la incógnita, ya que en el planteamiento surge una tercera variable. En efecto, aquí y ahora, so capa de la inconstitucionalidad, parece dilucidarse en realidad una discrepancia sobre el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de ciertas Comunidades Autónomas. Así, lo que debiera ser objeto propio de un conflicto positivo de competencias como cauce procesal específico, ha de configurarse como fundamento de una pretensión de inconstitucionalidad por razón del rango legal de la norma controvertida. Desde tal perspectiva ha de contemplarse también la derogación sobrevenida, cuya

incidencia en ese tipo de procesos ofrece matices peculiares, como pone de manifiesto un somero repaso de nuestra doctrina al respecto, cuya cita pormenorizada en este lugar resultaría impertinente, donde se excluye todo automatismo en la respuesta. Sin embargo, tal objeción como producto de la duda metódica, es más aparente que real y se desactiva fácilmente desde una perspectiva procesal. Efectivamente, más de una vez hemos dicho que la discusión sobre el órgano estatal que debe dictar las bases y el rango de las mismas puede ser objeto de conflicto de competencia (SSTC 203/1993, 32/1983 y 69/1988), tipo de proceso en el cual la derogación de las disposiciones impugnadas no provoca sin más la pérdida sobrevenida del objeto del proceso, ya que en algún caso puede resultar necesario o conveniente que el Tribunal se pronuncie acerca del alcance de las competencias controvertidas (STC 248/1988). Sin embargo, en el supuesto que nos ocupa, conviene indicar que no existe propiamente reivindicación de ninguna potestad, ni se ha cuestionado el orden constitucional de competencias, sino simplemente el rango de la disposición, por lo que derogada ésta carece de todo sentido un pronunciamiento de este Tribunal al respecto.

Una vez llegados a este punto conviene traer a capítulo que la derogación del Título VIII (arts. 178 a 461) del Texto Refundido quedó consumada el 1 de enero de 1992, en virtud del juego de las Disposiciones transitorias primera a la sexta, octava y novena de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, que está vigente con plenitud desde la fecha más arriba indicada. La eventual retroactividad de ese Título VIII no ofrece ya la relevancia necesaria para justificar un pronunciamiento de este Tribunal sobre su constitucionalidad, o no, a la luz del orden o esquema constitucional de distribución de competencias. Además, el fundamento de la impugnación o reproche único que se le imputa es de carácter estrictamente formal y consiste en la insuficiencia de rango de la norma donde se califican como básicas la regulación contenida en su texto, sin poner en duda tal calificación en el aspecto sustantivo o material, por lo que la derogación sobrevenida priva a la controversia de cualquier interés o utilidad real desde la perspectiva más atrás indicada, cuando —por otra parte— no existe pendiente cuestión de inconstitucionalidad alguna sobre cualesquiera de los preceptos de que consta, una vez rechazada precisamente por carecer de relevancia la única suscitada acerca del art. 390 del Texto Refundido (STC 332/1993). No parece dudoso, pues, que el presente proceso, en el cual se han acumulado tres pretensiones de inconstitucionalidad, ha perdido su objeto propio en lo que atañe tanto a la impugnación conjunta o global del Título VIII como a la impugnación específica de algunos de sus artículos.

3. En esta senda y dando un paso más, se reprocha a la Disposición final séptima [párrafo 1, apartado a)] que en el lugar indicado declare el carácter básico de ciertos artículos, hasta dos docenas, «en las materias reguladas por los cinco primeros títulos», sin contar con cobertura previa habilitante en la Ley de delegación, que no deja abierta posibilidad alguna de ir más allá de lo establecido por ella misma en aspectos tan sustanciales como el territorio de municipios y provincias (arts. 1, 2, 3.2 y 25), la población (arts. 12 al 16 sobre empadronamiento), la organización y el funcionamiento (arts. 18, 11.3, 26, 48 al 50, 52, 54 y 56 al 59), así como otros aspectos misceláneos (arts. 34, 69 y 71). Tal es el amplio planteamiento del Gobierno Vasco que se polariza sobre media docena de esos preceptos por el Parlamento y la Generalidad de Cataluña, que no achacan

extralimitación o exceso en la refundición a todos aquellos preceptos más arriba enumerados sino a esos pocos, por haberse pronunciado ya el legislador sobre cada una de tales cuestiones, fijando lo que sea básico y dejando claro, por vía negativa, que no lo es todo lo demás. Es claro, así expuesto, que la impugnación se construye desde una perspectiva formal, por cuanto no se traba controversia competencial alguna propiamente dicha acerca del contenido sustantivo de las normas afectadas, cuyo carácter básico —en su dimensión material— queda imprejuizado. En esta línea discursiva y como premisa mayor del razonamiento, se hace preciso recordar que en el esquema constitucional de la distribución territorial de competencias, una de las adjudicadas al Estado con carácter exclusivo tiene por objeto las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, entre ellas, por tanto, de la local. Estas bases han de ser en principio normas legales, orgánicas rara vez y ordinarias en su mayor parte, pero también —si necesario fuere— reglamentarias, en el uso de la potestad que al Gobierno de la Nación otorga el art. 97 de la Constitución (STC 135/1992).

En consecuencia, parece correcto concluir que tanto sobre el legislativo como sobre el ejecutivo recae la carga, no una mera posibilidad sino deber, de calificar expresamente las normas que, a su parecer, tengan carácter básico como exigencia del principio de seguridad jurídica. En tal sentido hemos dicho no hace mucho que esa obligación «no sólo pesa sobre el legislador o sobre la Ley votada en Cortes, que es el instrumento normal para la determinación de las normas básicas, sino también, según nuestra reiterada doctrina, sobre el Gobierno de la Nación cuando, con carácter excepcional, pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia» y con mayor razón, por tanto, «cuando haya de regular mediante un Decreto Legislativo una determinada materia sobre la que el Estado tiene competencia para aprobar las normas básicas». En este último caso, el Gobierno no sólo puede sino que debe establecer qué preceptos tienen naturaleza básica salvo, naturalmente, si se le impidiera la Ley de delegación o pudiera deducirse que ésta ha pretendido agotar por sí misma la regulación de los aspectos básicos de la materia» (STC 179/1992, fundamento jurídico 2.º). En definitiva, no necesita el Gobierno una habilitación expresa para tal calificación, que es por tanto posible en cualquiera de las modalidades legiferantes contenidas en el art. 82 de la Constitución y sus límites han de buscarse en la propia delegación legislativa, explícita o implícitamente. Va de suyo, pues, que desde esa perspectiva formal la Disposición final séptima, 1 a), del Texto Refundido no ha incurrido en *ultra vires*, como tampoco los arts. 129, 145, 150, 158, 160, 410 y 414, a quien se dirige idéntico reproche.

4. Tal conclusión, a la que lleva un camino estrictamente formal, no puede desactivar el reproche que la Generalidad de Cataluña dirige a los arts. 25.2 y 59 del Texto Refundido, imputándoles que limitan la competencia de esta Comunidad Autónoma. Es cierto que la Constitución reserva al Estado la competencia para efectuar «cualquier alteración de los límites provinciales», que habrá de hacerse por las Cortes Generales y adoptando la forma de ley orgánica (art. 14.1.1. in fine). A su vez, el Texto Articulado y Refundido de 1955 establecía ya que «solamente por medio de Ley» podrían ser variados «los límites y capitalidad de las provincias» (art. 205), ley estatal por no existir otra posibilidad en un Estado unitario como era el de la época. Ninguno de estos preceptos alude directamente a la denominación, circunstancia que añade, pues, y por tanto innova el Real Decreto Legislativo, con la calificación de básica.

No cabe la menor duda, y jamás ha sido puesto en entredicho, que la delimitación del territorio provincial afecte a las demás provincias, encuadradas además en distintas Comunidades Autónomas, cuyo interés propio trasciende, convirtiéndose así en general, supraautonómico y, por tanto, en competencia nítidamente estatal. Lo mismo ocurre con la elección o traslado de la capital desde un municipio a otro. La capitalidad es notoria, ostensiblemente un aspecto esencial en la configuración de un ente público territorial. Sin una sede para las instituciones o los servicios no parece racionalmente concebible ninguno y en tal sentido resulta elemento necesario en la acepción más exacta de la palabra. En tal sentido no parece objetable que ya el art. 205 L.R.L. colocara la determinación de la villa o ciudad capitalina al mismo nivel de la delimitación geográfica. El propio diseño constitucional de la Provincia, como entidad local —primera y principal consideración— y, por ello, pero después, como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1 C.E.), pone de manifiesto que no le puede ser indiferente donde se sitúe su capitalidad, desde una pluralidad de perspectivas. Las circunscripciones electorales o la demarcación judicial, la red de comunicaciones, como la telefónica, por obra de la más reciente tecnología, así como de los transportes de todo tipo, son ejemplos heterogéneos pero claros del peso específico que en su organización poseen los territorios provinciales y sus sedes capitalinas. Hay muchas más manifestaciones de esa incidencia, pero como muestra bastan las dichas.

Aun cuando sin tanta nitidez que en el caso de los límites provinciales de la elección o traslado de su cabeza, la imposición de nombre o su cambio encajan sin embargo dentro de las bases cuya determinación corresponde al Estado. Denominación y capitalidad, elementos muy unidos son dos aspectos esenciales en la configuración de un ente público territorial cualquiera en más de un sentido. Sin una sede con nombre propio no parece concebible tampoco ninguno. Una y otro, por tanto, son elementos necesarios y pueden considerarse básicos sin esfuerzo alguno. En consecuencia, no le pueden resultar indiferentes al Estado y su intervención en este punto no significa extralimitación alguna de su ámbito de competencias, en la distribución que de ellas se hace por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía respectivos. En tal marco ha de ser encuadrada la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, que para el tema en litigio se remite a cuanto digan las leyes estatales básicas, incorporada pacíficamente a nuestro ordenamiento jurídico, salvo algunos preceptos concretos expulsados por inconstitucionales en nuestra STC 331/1993, que ninguna relación guardan con el tema debatido aquí y ahora.

5. La solución ha de ser la misma para el art. 59 del Texto Refundido donde se dice que «las multas por infracción de Ordenanzas no podrán exceder, salvo previsión legal distinta, de 25.000 pesetas en Municipios de 500.000 habitantes; de 15.000 pesetas en los de 50.001 a 500.000; de 5.000 pesetas en los de 5.001 a 20.000, y de 500 pesetas en los demás Municipios». Este mecanismo de la escala gradual en función del censo tiene viejas raíces en nuestro Derecho histórico y ha llegado hasta nuestros días en la legislación sectorial, donde con otros escalones cuantitativos no muy distintos se recoge en las Leyes de Seguridad Ciudadana (L.O. 1/1992, de 21 de febrero, art. 29.2 y Disposición final tercera) y del Suelo [Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, art. 275.1 a)]. El precepto que aquí y ahora se enjuicia cumple en cambio una función residual con un ámbito genérico. Es una cláusula subsidiaria para el caso de silencio al respecto en las normas reguladoras de cada actividad administrativa o de cada materia.

En tal aspecto, la amplitud de la escala gradual, consagrada tan sólo con tres tramos, permite la suficiente flexibilidad a las Comunidades Autónomas, sin encorsetarlas rígidamente ni vaciar de contenido efectivo su competencia legiferante al respecto. Tal reflexión es reforzada por el carácter residual o subsidiario y además genérico del precepto impugnado, según se dijo más arriba, desde el momento en que deja a salvo cualquier «previsión legal distinta». Tal cláusula preserva la integridad de las potestades administrativas inherentes a todas y cada una de las materias reservadas, en el reparto competencial, a las Comunidades Autónomas que podrán establecer el régimen sancionador más adecuado a su juicio, dentro de los límites constitucionales ya explicado por este Tribunal (STC 87/1985, fundamento jurídico 8.º). La escala enjuiciada aquí no es rígida y deja un margen de movimiento suficiente a las Comunidades Autónomas, por lo que desde la perspectiva de las normas constitucionales y estatutarias invocadas tantas veces, no cabe hacerles reproche alguno.

6. La Disposición final séptima, que en el primero de sus pronunciamientos sobre el carácter básico de ciertos preceptos del Texto Refundido los señala directamente inequívocamente, con peor o mejor fortuna en la sustancia, según se acaba de ver, pero con un criterio formal impecable, utiliza otro, discutible y discutido, en el párrafo siguiente [1.b)]. Allí se dice que «en las materias reguladas por los Títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza o según disponga la legislación vigente en aquéllas». Dejando apartada esta última parte de la oración disyuntiva que no es sino una remisión a otros lugares del ordenamiento jurídico mediante la técnica del reenvío, practicada habitual y pacíficamente para una mayor o mejor economía legislativa, conviene concentrar la atención, como lo ha sido también la impugnación, sobre la primera parte de la frase. Así como en la otra hay una calificación expresa pero indirecta, en esta se contempla como implícita, inherente y casi inmanente, extraíble por inducción o deducción —inferencia— y, por razón de «su naturaleza», operación lógica de segundo grado que se encomienda a cualquiera, aun cuando la última palabra al respecto corresponda a este Tribunal. Esto, hay que decirlo ya, no desposee de sus funciones a las Cortes Generales. El problema es otro.

Tal precepto resulta claramente incompatible con la constelación de requisitos y principios que sirven para configurar y exteriorizar el carácter básico de cualquier norma, según los hemos venido diseñando a partir de nuestra STC 69/1988, cuya doctrina asumen otras varias posteriores (SSTC 80/1988, 227/1988, 15/1989, 132/1989, 147/1991 y otras). En ese acervo jurisprudencial se exige la calificación expresa de tal carácter básico o, excepcionalmente, que la norma correspondiente posea una estructura de la que pueda inferirse esa condición con naturalidad. En definitiva, cabe añadir aquí, que resplandezca por notoriedad o, en otro lenguaje, que resulte evidente por sí misma. Con ello se hace siempre alusión a lo manifiesto o a lo obvio y, en suma, a lo que no necesita de una ulterior operación interpretativa. La frase de la cual nos venimos ocupando no se ajusta al modelo formal de bases desde el momento en que defiende su determinación a una actividad hermenéutica, la «inferencia natural» desde el propio contenido de la norma, sin mayor orientación, que resulta así incompatible no sólo con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.) en su acepción genérica sino también en la más específica de dotar de certeza y nitidez al esquema de las competencias estatales y autonómicas, para lograr un claro deslinde de unas y otras por medio de la reducción de la indeterminación formal de

las normas básicas. Por ello, el inciso «conforme a su naturaleza» es contrario al principio más arriba enunciado y la frase en la cual está inserto, a la cual su desaparición dejaría sin sentido, ha de erradicarse completamente del párrafo con la conjunción copulativa intermedia, sin función ahora, cuya fórmula final de reenvío, aun cuando quizá no sea la mejor, no adolece de indeterminación en la calificación de lo básico ni en consecuencia provoca inseguridad jurídica alguna más allá de la molestia o dificultad material de localizar los textos legales dispersos o extravagantes.

7. Así como este proceso sobre la inconstitucionalidad del Texto Refundido y en especial de la séptima de sus Disposiciones finales alberga, en lo andado hasta ahora, un ataque directo a los preceptos en cuestión, hay un segundo grupo que se impugna no por ellos mismos o por su contenido sustantivo sino por razón de remitirse a otros de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local que se dicen inconstitucionales, implicando así una impugnación indirecta de éstos, que en su versión directa fue despejada en nuestra STC 214/1989, a cuyos pronunciamientos hay que estar por imperativo del art. 38.2 de nuestra Ley Orgánica, sin que proceda revivir un debate ya fenecido cuando se pretende hacerlo con el mismo planteamiento dialéctico de entonces, sin añadir nada nuevo ni vislumbrarse motivo alguno para volver sobre el tema. Ello elimina, sin más consideraciones, la impugnación de los arts. 11.3, 61, 67.3 —último inciso—, 129.2 b) 2.º —excepto primera proposición—, 6 y 7, 158, 160.1 y 460.5, que traen causa de los simétricos en la Ley de Bases (arts. 14.1, 27.3, 58, 98, y 99, 115 y 116), cuya constitucionalidad ha sido contrastada en aquella sentencia, donde en algún aspecto se asume lo dicho en la STC 187/1988 y sin olvidar la derogación del último de los preceptos impugnados, a la cual hemos hecho mención al principio de ésta. Sin embargo, queda subsistente el art. 160.2 donde se prevé que para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional en los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona «se tendrá en cuenta lo establecido en la Disposición adicional sexta de la Ley 7/1985, de 2 de abril», a cuyo tenor el régimen especial de cada uno de tales municipios, contenido en las normas promulgadas hasta esa fecha, «continuará vigente», salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con ... la presente Ley».

Aun cuando esa Disposición adicional sexta no fuera incluida entre los preceptos de la Ley correspondiente como objeto del recurso directo al cual dio respuesta nuestra STC 214/1989, dato que se consigna aquí a efectos meramente informativos, sin mayor trascendencia, el art. 160.2 del Texto Refundido puede y debe ser enjuiciado aquí y ahora, a la luz del orden constitucional de reparto de competencias, por exigir —a través de la antedicha disposición adicional— que se tenga en cuenta lo establecido en el Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación de carácter nacional en el Ayuntamiento de Barcelona. En efecto, tal Decreto en el que se promulgaba el Texto Articulado del régimen especial del antedicho municipio, había sido derogado por otro, el Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, donde se contenía un nuevo texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local en lo referente a los funcionarios, como se induce a *contrario sensu* de su Tabla de disposiciones afectadas. La remisión indirecta a los arts. 28 y 29, contenidos en el Capítulo Sexto de tal Decreto, se hace a normas desaparecidas desde 1977, con la entrada en vigor del Texto Articulado que, por lo demás, fue a su vez dejado sin efecto expresa-

mente ocho años después por la Ley de Bases (Disposición derogatoria, b). Es difícil imaginar que tal referencia pueda menoscabar las previsiones al respecto del Estatuto de Cataluña (art. 9.8), cuyo Parlamento aprobó —en la misma línea— la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local para dicha Comunidad Autónoma, donde se alude al régimen especial de la ciudad capitalina (art. 75) y se insiste en la subsistencia provisional del Decreto 1166/1960, de 23 de marzo, asumiéndolo como propio mientras el legislador catalán no lo regule (Disposición transitoria primera, 1), Ley pacíficamente incorporada a nuestro ordenamiento jurídico sin polémica ni oposición alguna por parte del Gobierno de la Nación. Carece por tanto de fundamento real el reproche al art. 160.2 del Texto Refundido.

8. El resto de los preceptos en tela de juicio tienen como denominador común la materia que regulan. Se trata de los arts. 129 [1 b), c), d), 2 b) y 3], 145, 150 [1 b)], 158 y 160.1. Todos ellos se mueven en el ámbito del personal funcionario al servicio de la Administración Local, en muy diferentes aspectos y a todos ellos se les dirige un doble reproche, formal y sustantivo. Aquel, que se apoya en el rango inadecuado por reglamentario de la disposición para ampliar el perímetro de lo básico, fue despejado más arriba, en la ocasión propicia, por ser común a otras normas también impugnadas. En su virtud, y como ya dijimos allí, el carácter básico de esos preceptos ha de ser determinado con arreglo a lo que establezca «la legislación estatal vigente», razón por la cual no cabe prejuzgar en abstracto ese carácter básico, positiva o negativamente, sin un análisis previo singularizado de cada uno de tales supuestos en su aspecto sustantivo y en relación con Cataluña, para determinar la posibilidad o imposibilidad de ser aplicados directamente sin que una respuesta desfavorable arrastre necesariamente la inconstitucionalidad. Pues bien, tal enjuiciamiento individualizado ha de practicarse aproximativamente, sin pormenorizar con exceso, dada la genericidad de las imputaciones de inconstitucionalidad que se formulan contra ellos.

Desde una perspectiva también genérica conviene subrayar, ante todo, que el Estado cuenta aquí con una triple cobertura constitucional, ya que —por una parte— la competencia estatal sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18.ª C.E.), todos ellos, cualesquiera que fuere la esfera de la Administración a la cual pertenezcan, comprende como propia la regulación de la carrera administrativa y sus aledaños, con carácter general o para grupos determinados, como el que forman o componen los funcionarios de habilitación de carácter nacional y el régimen de las incompatibilidades, pudiendo extenderse, sin forzar su contenido propio, —por ser la contraprestación en la correspondiente relación jurídica— a las «previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, lo que, a su vez hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad» (STC 63/1986). Por otra parte las remuneraciones del personal conforman uno de los componentes con mayor peso específico en el gasto público y en la política económica general. Su limitación con carácter general, en las Leyes estatales de presupuestos o en otras, como autoriza el art. 129.1 b) encuentra su respaldo en la intervención del Estado como titular de la competencia exclusiva que le concierne para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª C.E.), tan estrechamente vinculada a la Hacienda general incluida en el apartado siguiente de la misma norma constitucional. Así se ha dicho en muchas ocasiones respecto de las retribuciones, la más reciente en nuestra STC 237/1992,

que a su vez acude en este y otros aspectos a la doctrina sentada por otras dos anteriores, las SSTC 63/1986 y la 96/1990, que, aun cuando se refieran a las retribuciones del personal, manejan un criterio aplicable al presente caso.

Ahora bien, este primer desbroce del terreno donde moverse, no es suficiente por sí sólo ni impide una posterior reflexión sobre el significado de las normas impugnadas y su juego a la luz del esquema competencial diseñado de consuno por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, única Comunidad que muestra su disconformidad respecto de este grupo de preceptos. En concreto, el art. 129 contiene un catálogo de atribuciones conferidas, por una parte, al Ministerio de Administración Territorial, órgano estatal y a los competentes de las Corporaciones locales en materia de personal (apartado 3), con un implícito deslinde o delimitación de unas y otras. Son en suma meras normas de habilitación que por sí mismas no afectan a las competencias sobre régimen local que a la Comunidad Autónoma le estén conferidas (art. 9.8 E.A.C.). Si la determinación de las normas básicas en esta materia (la carrera administrativa y la función pública local) como en otras, puede ser obra de la potestad reglamentaria, en ejecución o desarrollo de la correspondiente Ley, según quedó dicho más arriba, no se ve como quepa negar esa posibilidad *a priori*, anticipadamente y en abstracto. Habrá que estar a su ejercicio concreto por el Ministro respectivo para ello. Desde tal perspectiva no parecen razonables los reproches a los apartados 1 c) y d), así como el 2 b), 4.ª, del art. 129 del Texto Refundido. A su vez, ha de ser proclamada la constitucionalidad de otros varios párrafos del mismo precepto [2 b), núms. 2, 6 y 7], desde el momento en que se impugnan por estricta conexión con los arts. 98 y 99 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

Por su parte, y en una línea discursiva paralela, el art. 145 opera un reenvío directo a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, donde se contiene la regulación de las incompatibilidades con carácter general para la función pública, incluida la propia de la Administración local, así como una invocación de futuro a las normas que se dicten por el Estado para su aplicación a estos funcionarios. Con ello no se prejuzgan, limitándolas o condicionándolas, las competencias que al respecto pudieran corresponder, en su caso, a las Comunidades Autónomas, sin que nada permita sostener que ese régimen de incompatibilidades haya quedado agotado por la antedicha Ley. Una vez más, la imputación de inconstitucionalidad ofrece un perfil preventivo que hace imposible un juicio real sobre la adecuación de la norma al esquema de distribución de competencias. Idénticas consideraciones a las que se vienen exponiendo son extrapolables a la impugnación de los arts. 158 y 160.1, cuya remisión a la Ley 7/1985 y a otras disposiciones, dictadas o por dictar, nada innovador o perturbador —en el aspecto que contemplamos aquí y ahora— contienen.

9. Extramuros del planteamiento anterior queda finalmente el art. 150.1 b) del Texto Refundido aquí enjuiciado, donde a la Dirección General de Administración Local se le atribuye competencia para incoar expedientes disciplinarios a funcionarios con habilitación de carácter nacional por faltas cometidas en Corporación distinta de aquellas en las que se encuentren prestando sus servicios o cuando, por la gravedad de los hechos denunciados, pudiera dar lugar a sanción de destitución o separación del servicio. Este último supuesto fue contemplado ya en la STC 25/1983, y, en consecuencia, su constitucionalidad no resulta problemática. Algo distinto ocurre con el primero de tales supuestos cuyo enjuiciamiento desde la perspectiva que nos es propia exige

una disección analítica si bien haya de ser somera. Una de sus facetas consiste en averiguar si merece la calificación de norma básica, pregunta a la cual hemos de anticipar una respuesta afirmativa. Aun cuando en este campo haya «que considerar imposible cualquier intento de relación apriorística», no parece desacertado considerar como básicos «los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado», por lo cual tiene tal carácter la existencia de un cuerpo de funcionarios de habilitación nacional en el seno de la Administración Local. En consecuencia, «todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica, debe ser entendido asimismo como básico, por vía de consecuencia o conexión» (STC 25/1983).

Aquí encaja el régimen de la separación o de la destrucción, modalidades extintivas de la relación funcional que afectan directamente al cuerpo antedicho en su dimensión institucional y reservadas por ello a la Administración del Estado (art. 99.4 L.B.R.L.). No ocurre así con las demás sanciones, menos graves que las antedichas, cuya imposición —en su caso— se deja en manos de la Corporación local competente como reflejan de consuno los arts. 129.3 y 151.2 del mismo Texto Refundido, única titular de la potestad disciplinaria de estos funcionarios junto al Estado, a quien se reserva tan sólo la iniciativa o facultad de incoación cuando el presunto inculpado está prestando sus servicios en sitio distinto, cuyo Ayuntamiento carecería de competencia para conocer de las faltas cometidas en el curso de una relación de servicios que le es ajena. No se da, pues, la extralimitación denunciada ni menoscabo de competencia autonómica alguna.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la inadmisibilidad de las pretensiones referentes al Título VIII, Hacienda Local (arts. 178 al 461).

2.º Declarar inconstitucional la Disposición final séptima, párrafo 1, apartado b), inciso «conforme a su naturaleza o» del Texto Refundido (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril).

3.º Desestimar en todo lo demás los recursos formulados por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco.

Dada en Madrid, a veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

Foto particular que formula el Magistrado de este Tribunal, don Rafael de Mendizábal Allende, a la Sentencia que pone fin a los tres recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco contra determinados preceptos del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local)

Desde mi punto de vista personal y por coherencia con la posición mantenida en la minuciosa y larga deliberación, creo conveniente exteriorizar mi criterio res-

pecto de dos cuestiones, a mi entender muy importantes, que la Sentencia trata en los párrafos 4 y 5. Anticipo, pues, que a mi entender debió declararse también la inconstitucionalidad del art. 25, cuyo párrafo segundo reserva al Estado la competencia para imponer nombre a la Provincia y del art. 59 del Texto Refundido.

1. Así como es incuestionable el carácter básico de la delimitación del territorio provincial, que viene dado por la propia Constitución y cabe aceptar la misma calificación para el establecimiento de su capitalidad, según previene la Ley de Bases, no puede predicarse lo mismo cuando se trata del nombre de la provincia, al cual no se hace referencia alguna en el Texto constitucional, preocupado tan sólo de los límites, ni en la Ley de Bases, que guarda silencio sobre este aspecto y los colaterales, sede y denominación, elemento el último no incluido tampoco en el traído y llevado art. 205 del Texto Articulado y Refundido de 1955. Llegados a este punto conviene traer a colación una norma a la que mal puede negarse el talante básico en su sentido más profundo, por el significado histórico, fundacional. Me refiero al Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, donde se crea la provincia a imagen y semejanza del departamento francés, cuyo art. 1 estableció que tomarían «el nombre de sus capitales respectivas, excepto las de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya que conservarán sus actuales denominaciones», a cuyo elenco se han unido después de promulgada la Constitución, Asturias, Cantabria y La Rioja, abandonando el topónimo del municipio capitalino. En una segunda fase del discurso que nos entretiene, resulta difícilmente objetable la tesis de que por mucha literatura o retórica con la cual se le quiera sazonar, la denominación no es un elemento estructural de la persona pública territorial llamada provincia, aun cuando nadie niegue su utilidad o conveniencia. No tiene, pues, carácter esencial, sino convencional y muy bien pudiera, en hipótesis, ser sustituido por otros medios como la simple numeración ordinal. Es claro que aquí el nombre no hace a la cosa. Con esto queda despejada la incógnita, aun cuando no releve de algunas consideraciones complementarias, conceptuales unas y extraídas del ordenamiento jurídico otras.

Entre las primeras hay que traer a capítulo la sedicente «garantía institucional», noción más intuitiva que perfilada con el rigor jurídico deseable, impresión o quizá imagen, con un origen jurisprudencial. Hay que decir sobre ella en este caso que su efecto inmediato, consistente en permitir el reconocimiento instantáneo por pura evidencia de una institución, aquí y ahora la provincia, no se da cuando del nombre se trata, como tampoco tiene sentido su función protectora, cuyo alcance es genérico y no podría extenderse a cada una de sus cincuenta manifestaciones individualizadas. Esta conclusión, como también la que niega el carácter esencial a este elemento, no significa desconocer su importancia, ni su trascendencia *stricto sensu* como definidor de la personalidad en su marco geográfico y en su contexto histórico, con un ostensible valor emocional o afectivo y una carga simbólica indudable. Ahora bien, todo ello no traspasa, no va más allá constitucionalmente del perímetro de la Comunidad Autónoma. Es, así, importante para ella, pero no trascendente. En este bautizo no aparece comprometido el interés general, visto como supra-comunitario, ni del Estado *stricto sensu* como sujeto público individualizado.

Una mirada desde el nivel del ordenamiento jurídico, con una interpretación conjunta y sistemática de las normas, nos lleva a la misma conclusión por un camino a ras del suelo. En efecto, el Texto Refundido encarga al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma el cambio de la denominación de los Municipios, sin excep-

tuar a los que llevan consigo el honor y la servidumbre de ser la capital de la provincia, a cuyo fin puede utilizarse el castellano, cualquiera otra de las lenguas españolas, oficial allí o ambos idiomas (art. 11.1). El Estado tiene en tal operación un papel totalmente pasivo, con el derecho a ser informado y la función de garantía *erga omnes* respecto de todos los demás ciudadanos, consistente en anotar esa circunstancia en el Registro *ad hoc* y hacerla pública en su Boletín Oficial, inscripción y publicación que son requisitos de eficacia para darle «carácter oficial» pero no afectan a la validez del acuerdo autonómico. Tal es la regulación que ofrece la Ley de Bases (art. 14.1), con este carácter por su propia condición de tal, cuyo contenido agota razonablemente, en una lectura sin prejuicios, cualquier posibilidad de un desarrollo marginal como el practicado, desviando claramente su propósito. No parece congruente que, una vez modificado el nombre de la capital y con él, como regla general, el de la provincia por orden ejecutiva del Gobierno autónomo, sea necesaria nada menos que una Ley estatal para poner albarda sobre albarda, si ratifica la decisión o crear una distonía perturbadora si la rectifica, no asumiéndola.

Tampoco parece viable, y sí artificiosa, la distinción entre cambio de la denominación provincial por consecuencia de variar la de su municipio capitalino y cambio por imposición de un nuevo nombre, desligado de aquel topónimo, ni tampoco ofrece trascendencia a este respecto, complicando así un tema muy sencillo y distinguiendo allí donde el elocuente silencio de la norma básica ha dicho cuanto tenía que decir, sin dejar nada en el tintero al albur de un posterior desarrollo. En ninguna de las irisadas facetas con que pueda tallarse la cuestión, tiene cabida el interés general cuyo portador es el Estado. Al contrario, los nombres, y también el de las provincias, están muy pegados a la tierra, a su Historia y a su paisaje, a su idiosincrasia y a la conciencia que de su propia identidad tengan sus habitantes, pero sobre todo a su lenguaje, en el cual se refleja todo ello. En consecuencia, bien puede negarse carácter básico a la norma que materialmente desplaza la competencia para imponer nombre a las provincias desde la legislación sobre régimen local correspondiente a ciertas Comunidades Autónomas, entre las cuales Cataluña y el País Vasco (arts.9.8 y 10.4 de sus respectivos Estatutos) hasta las Cortes Generales, lo que arrastra su desajuste con la Constitución. La legislación autonómica catalana al respecto (Ley 8/1987, de 15 de abril) defiende esta cuestión, entonces y hasta ahora problemática, con ejemplar lealtad constitucional, a cuanto digan las leyes estatales básicas sin que de tan cauta y prudente posición puedan inferirse otras conclusiones *a contrario sensu* y menos aquellas que menoscaban el ámbito de su competencia.

2. Por su parte, el art. 59 del Texto Refundido señala unos límites máximos cuantitativos a las multas por infracción de Ordenanzas en función del censo de los municipios, dentro de una escala que va desde aquellos cuya población no llega a los cinco mil habitantes hasta los que rebasan el medio millón, insistiendo con carácter general en una técnica tradicionalmente utilizada desde muy atrás, pudiendo rastrearse hasta muy temprano el siglo pasado y dejando siempre a salvo lo que establezcan otras leyes sectoriales, que también manejan a veces el mismo criterio, como por ejemplo en el ámbito de la seguridad ciudadana (L.O. 1/1992, de 21 de febrero, art. 29.2 y Disposición final tercera) o del urbanismo [Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, art. 275. 1 a)]. El precepto en cuestión cumple un papel residual y es una previsión para el caso de silencio al respecto en las normas sectoriales. Perfilado así el objeto

a estudiar, no está de más recordar que el canon para medir su constitucionalidad está compuesto, en un primer plano, por la Constitución como código o estructura con todas sus normas, que se entrelazan inextricablemente, hayan sido o no invocadas como fundamento de la impugnación. Lo exige así su lectura a la luz del espíritu y la finalidad que son su razón de ser, interpretación finalista o funcional preferente que resulta difícilmente practicable sin una visión de conjunto y, en definitiva, sistemática, que no aisle cada norma en una torre de marfil. Lo permite, por supuesto, el brocardo *iura novit curia*, inherente a la entera función jurisdiccional en cualesquiera de sus manifestaciones. Por tanto, junto a los arts. 149.1.18.^a de la Constitución y los concordantes del Estatuto del País Vasco y de Cataluña, han de alinearse aquellos otros que se relacionen directamente con ellos en cada una de las facetas contempladas, entre las cuales se cuentan la autonomía municipal y la potestad sancionadora. En tal grupo normativo, por último y en lo que aquí respecta, no sólo ha de ser incluida la Ley de Bases del Régimen Local sino la que contiene el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común.

Dicho esto y sin más trámites, no estará de más a buen seguro recordar a muchos que la potestad sancionadora, cuya existencia autoriza el art. 25 de la Constitución, delimitando a la vez su perímetro, es una emanación de la llamada tradicionalmente y en una acepción rigurosamente técnica, función de «policía», rebautizada como «intervención» administrativa en leyes actuales, la del suelo y ordenación urbana por ejemplo. En tal sentido, forma parte del haz de potestades que —en nuestro sistema— poseen y ejercen las Administraciones públicas como instrumentos normales para el cumplimiento de sus funciones y, en definitiva, para la satisfacción de los intereses generales a los cuales han de servir (art. 103 C.E.). Por lo tanto, fácil es colegir que la regulación por vía legislativa de la potestad sancionadora propia de los municipios sitos en el País Vasco y en Cataluña, les corresponde a sus Parlamentos respectivos, en el ámbito de la competencia exclusiva sobre el «régimen local» (art. 10.4 E.A.P.V. y 9.8 E.A.C.), al que el primero añade explícitamente «el estatuto de los funcionarios ... de su Administración». En este grupo se alinean también los Estatutos de Autonomía de Galicia (art. 27.3), Andalucía (art. 13.3), Valencia (art. 31.8), Aragón (art. 35.1.2.^o) y las Islas Baleares (art. 10.2), con un enfoque peculiar para Navarra (art. 46). El desarrollo legislativo en el marco de la legislación estatal básica corresponde estatutariamente a las demás.

Siendo este el planteamiento, y no otro, parece evidente que el precepto en cuestión, donde se establecen topes máximos cuantitativos para las multas según la población de los municipios, encorseta rigidamente hasta hacer inoperante la libertad de movimientos de los Parlamentos territoriales en esta materia del régimen local (STC 87/1985), vaciando así de contenido real esa competencia autonómica con carácter general, no sectorial. Y ello se hace además en el silencio de la Ley de Bases al respecto y de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo talante básico es obvio como desarrollo precisamente del art. 149.1.18.^a C.E., donde no sólo se omite cualquier previsión genérica de tal cariz sino que se incorpora el principio de proporcionalidad, creado jurisprudencialmente, para graduar las sanciones en consideración a los elementos estructurales de la infracción de la cual son respuesta, como puedan ser su importancia intrínseca, llamada a las veces «gravedad», su trascendencia o repercusión social, el

grado de culpabilidad o la peligrosidad del infractor (art. 131.3 L.R.J.A.P. y P.A.C.).

Esa desconexión absoluta respecto de los factores relevantes para el justo ejercicio de la potestad sancionadora, equiparada constitucionalmente al *ius puniendi* como ya habían hecho años atrás primero nuestro Tribunal Supremo y después el Europeo de Derechos Humanos, pone de manifiesto en toda su crudeza el carácter arbitrario de un criterio tal, utilizado por el legislador, contrario a la racionalidad y generalidad que exige a los poderes públicos el art. 9 de la Constitución. Esa arbitrariedad se potencia por incidir además negativamente en la autonomía municipal que coarta y menoscaba, ya que se discrimina a los Ayuntamientos no en razón de lo que hacen sino de lo que son, como afirma muy expresivamente el Parlamento de Cataluña. Esa autonomía, proclamada constitucionalmente (art. 137 C.E.) no es troceable por mor del tamaño de quien la posee. La gradualidad escalonada de las sanciones a la vista del padrón es, en definitiva, un sistema desafortunado y obsoleto, propio del tiempo pasado, cuando esa autonomía era un concepto desprovisto de contenido real, una palabra vacía y los entes locales eran considerados menores de edad y sometidos a la «tutela» estatal, que así se decía sin tapujos, a través de permanentes mecanismos de fiscalización a cargo de los Gobernadores civiles y los Delegados de Hacienda. En definitiva, ese tope máximo con carácter general y residual condiciona grave y negativamente las competencias autonómicas sobre la materia y, por tanto, priva de soporte constitucional a la norma en debate.

Dada en Madrid, a veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y tres.—Rafael de Mendizábal Allende.—Firmado y rubricado.

1906 *Pleno. Sentencia 386/1993, de 23 de diciembre de 1993. Recurso de inconstitucionalidad 1.632/1988. Promovido por 51 Diputados en relación con la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.632/88, promovido por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por cincuenta Diputados, contra la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas. Ha comparecido el Gobierno representado por el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 15 de octubre de 1988 tuvo entrada en este Tribunal un recurso de inconstitucionalidad interpuesto, como comisionado de otros cincuenta Diputados, por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde contra la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas. Con fecha 24 de octubre del mismo año se acordó tener por promovido el mencionado recurso y requerir a los señores Diputados promoventes para que acreditasen fehacientemente su voluntad de recurrir, requerimiento que fue satisfecho mediante escrito que ingresó en este Tribunal con fecha 19 de noviembre. El recurso fue, en definitiva, admitido a trámite con fecha de 30 de noviembre, dándose traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno y recabándose de esos mismos órganos los antecedentes que, sobre la Ley recurrida, existiesen al respecto, requerimiento que, respecto del Gobierno, se reiteró con fecha 8 de mayo de 1989 y que fue, en fin, satisfecho el 23 del mismo mes, tras lo que se acordó dar vista de la documentación remitida a las partes.

2. El recurso se dirige contra el apartado 1 del art. 6, la letra d) del apartado 1 y el apartado 2 del art. 7, el art. 9; la letra a) del apartado 2 del art. 14; el apartado 2 del art. 15; la letra g) del apartado 2 del art. 16; los apartados 3, 4 y 5 del art. 17; el apartado 2 del art. 18; los arts. 21 y 22 y, por relación con este último, el apartado 3 de la Disposición adicional segunda, la Disposición transitoria primera y la Disposición final primera de la citada Ley de Auditoría de Cuentas (L.A.C.).

Alegan los recurrentes que la auditoría es una ocupación habitual que constituye, en definitiva, el ejercicio de una profesión, todo ello en razón de las acepciones que a las palabras «actividad», «función» y «profesión» otorga el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Según ellos, la Ley, no obstante hablar del ejercicio de la función de auditor, no desconoce que esa actividad es de naturaleza profesional, pues en el apartado 3 del art. 6 se menciona la expresión ejercicio profesional, y la letra c) del apartado 2 del art. 7 exige para obtener la autorización haber superado un examen de aptitud profesional, lo que resulta luego reiterado por los apartados 4 y 5.

La auditoría es, pues, siempre según los recurrentes, el ejercicio de una profesión liberal, esto es, una profesión titulada que se ejercita en el marco de la confianza del cliente.

De la Constitución Española no se desprende que la auditoría de cuentas deba configurarse como un ejercicio de funciones públicas. La Ley impugnada habilita a personas no ligadas al Estado por un vínculo funcional o de servicio público para realizar esa función, consistente en formular informes pero no en certificar ni advenir como válidas, verdaderas o existentes, las partidas de la contabilidad.

La Ley impugnada contraviene la Constitución en relación con la potestad sancionadora y el control técnico encomendado al Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), pues no se adecua al sistema general con que en nuestras leyes se regula la disciplina profesional a través de los Colegios de esta naturaleza. Además, vulnera la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, por último, trata inadecuadamente el secreto profesional y la inscripción en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas.

La Ley de Colegios Profesionales establece los fines de éstos en relación con la ordenación de las profesiones y otros aspectos de estas últimas. La Ley de Auditoría de Cuentas desarrolla para esta profesión los principios éticos y técnicos de la Ley de Colegios Profesionales.