

25636 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 209/1984. Sentencia número 181/1988, de 13 de octubre.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 209/84, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel M. Vicens Matas, contra la Disposición final primera de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Ha sido parte el Abogado del Estado en representación del Gobierno y ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 28 de marzo de 1984 la Generalidad de Cataluña, representada por el Abogado de la misma don Manuel M. Vicens Matas, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición final primera de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 311, de 29 de diciembre de 1983, con base en las alegaciones que se sintetizan del modo siguiente:

A) El apartado 3.º de la norma cuestionada ha pretendido derogar la Ley 41/1981, de 28 de octubre, relativa a la cesión de Tributos del Estado a la Generalidad, en lo que se refiere a «cuestiones ajenas a la cesión de tributos», y modificarla en algunos otros extremos referentes al alcance y condiciones de la referida cesión. Pero la Ley 41/1981 se halla protegida por una reserva especial de procedimiento que obedece a que la materia que regula, tanto en su formulación inicial como en sus modificaciones, ha de pasar por el filtro de la Comisión Mixta paritaria Estado-Generalidad prevista en la Disposición transitoria tercera, 2, del Estatuto de Cataluña en relación con su Disposición adicional sexta, 2 y 3, so pena de desfigurar el sistema y romper el equilibrio de poderes en que se ha basado la Constitución.

B) Analizando la cuestión con más detenimiento, el art. 44 del Estatuto de Cataluña recoge lo señalado por el art. 157 C.E. al disponer que la Hacienda de la Generalidad se constituye, entre otros recursos, con los impuestos cedidos por el Estado a que se refiere la Disposición adicional sexta del propio Estatuto y todos aquellos cuya cesión sea aprobada por las Cortes Generales. La Ley 41/1981 desarrolla dicha Disposición adicional sexta, según la cual los proyectos de Ley o los Decretos-leyes que la desarrollen han de ser fruto de un Acuerdo de la Comisión Mixta que se contempla en el apartado 2 de la Disposición transitoria tercera del Estatuto. Como ha recordado el Tribunal Constitucional en STC 76/1983, de 5 de agosto, los Acuerdos de las Comisiones Mixtas de Traspasos afectan a un determinado ámbito material y su validez procesal y material deriva directamente de los Estatutos de Autonomía y tiene su origen último en el art. 147.2 de la Constitución, encontrándonos en relación con la Comisión paritaria de valoraciones de que aquí se trata ante un supuesto idéntico. Por consiguiente, la Ley 41/1981 tiene carácter paccionado o de concertación de Poderes, siendo a su vez la Disposición adicional sexta del Estatuto, en virtud de su apartado 2.º, un precepto abierto y modificable en el caso de que así lo acuerden el Gobierno y la Generalidad, por lo que la enumeración de tributos y materias contenidas en aquella no se configura como una lista preclusiva de asuntos. De ahí que las materias de la Ley 41/1981 que la disposición en litigio califica como «cuestiones ajenas a la propia cesión de tributos» no puedan ser conceptuales como tales aunque no se encuentren específicamente relacionadas en los apartados 1 y 3 de dicha Disposición adicional sexta. Esta última, al igual que la Disposición transitoria tercera del Estatuto, dan lugar a una nueva forma de creación del Derecho, paccionada y que se aparta del sistema general de producción de normas jurídicas, «en cuya permanente actualización radica, cabalmente, una de las peculiaridades más típicas del llamado Estado de las Autonomías». Por lo tanto, y como se desprende del análisis del Acuerdo de la Comisión Mixta paritaria Estado-Generalidad de 6 de noviembre de 1980 del que emanó el Anteproyecto que se convertiría en la Ley 41/1981, todas las disposiciones de ésta se encuentran en el ámbito material de la Disposición adicional sexta del Estatuto y están sujetas a la reserva del previo acuerdo de aquella Comisión para poder ser modificadas o derogadas. Los Acuerdos de las Comisiones Mixtas participan del carácter de leyes paccionadas, y no pueden ser derogados ni modificados por otras leyes

que hayan sido tramitadas por los cauces legislativos ordinarios, pues ello iría contra el principio sentado por el Tribunal Constitucional de que las resoluciones de dichos Organos son propuestas vinculantes para el Estado. De todo ello se deduce la inconstitucionalidad de la Disposición final de la Ley 30/1983, en la medida en que modifica y deroga algunas particularidades de la Ley 41/1981, la cual tomó como base el Acuerdo de la Comisión Mixta paritaria Estado-Generalidad de 6 de noviembre de 1980.

C) En cuanto a las materias que pretenden modificarse y derogarse por la disposición objeto del recurso, la Ley 30/1983 no contiene —se dice en primer lugar— ningún precepto que pueda equipararse por su contenido al de los arts. 21 y 25 de la Ley 41/1981 referentes a los conflictos de atribuciones entre la Administración del Estado y de la Generalidad o entre ésta y las de otras Comunidades Autónomas. Con ello se ha pretendido acabar con ciertas peculiaridades que ofrecía la Ley de cesión de tributos del Estado; mientras que el Tribunal Constitucional en la STC 76/1983, de 5 de agosto, ha puesto de relieve que la posibilidad de diferenciación de traspasos de competencias y cesiones de tributos deriva de la atribución de la normación de tales materias a las Comisiones Mixtas.

Por otro lado se observa una leve pero muy sustancial diferencia entre la Disposición adicional segunda, 2, de la Ley 30/1983 y de la del mismo número y apartado de la Ley 41/1981: En la primera de ellas se omite una frase «tramitada por el mismo procedimiento que la presente» de excepcional importancia para los intereses de la Generalidad, puesto que con ello se trata de apartar de la competencia de la Comisión Mixta el resolver sobre el alcance y condiciones de la cesión del IVA, lo que contradice la Disposición adicional sexta del Estatuto y el art. 147.2 C.E.

Por lo que hace a las denominadas por la Ley 30/1983 «materias ajenas a la cesión de tributos», éstas son las previstas en el art. 14.2 c) (que atribuye a la Generalidad la recaudación de las contribuciones territoriales rústica y urbana y de las licencias fiscales), y en la Disposición transitoria cuarta (sobre participación de la Generalidad en el Consejo de Dirección de los Consorcios para la gestión e inspección de las contribuciones territoriales rústica y urbana y sobre colaboración de aquella con los Ayuntamientos en la comprobación e investigación de las licencias fiscales), de la Ley 41/1981. Hecha abstracción de que estas materias no son ajenas al contenido de la Disposición adicional del Estatuto —pues del ámbito de ésta puede ampliarse, y se trata de materias tributarias—, y si bien las contribuciones territoriales y licencias fiscales quedaron transformadas en tributos locales, lo cierto es que la Disposición transitoria primera, 1 b), de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, estableció que la gestión de los mismos estaría a cargo del Estado, sin perjuicio de las fórmulas de colaboración con las Comunidades Autónomas, por lo que las previsiones de la Ley 41/1981 guardaron la más estricta correspondencia con las competencias del Estado respecto a dichos impuestos y sus posibilidades de transferirlos o cederlos al amparo de la Disposición adicional sexta del Estatuto. Operada la cesión, no es viable introducir modificaciones en la materia sin la voluntad concorde manifiesta a través de la Comisión Mixta, ni siquiera por una Ley posterior como pudiera ser la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983 (Disposición adicional decimotercera).

Por todo ello suplico que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Disposición final primera de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre.

Acompañó a su escrito certificación del Acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña adoptado para llevar a efecto la interposición del recurso, así como copia del texto acordado por la Comisión Mixta en su reunión del 6 de noviembre de 1980, de anteproyecto de Ley de cesión de tributos a la Generalidad.

2. La Sección Cuarta, por providencia de 4 de abril de 1984, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad planteado, dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, para que en el plazo común de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado». El Presidente del Senado, por escrito de fecha 10 de abril de 1984, rogó se tuviese por personada a esta Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. El Abogado del Estado, por escrito de 17 de abril de 1984, se personó en representación del Gobierno de la Nación y solicitó prórroga del plazo para formulación de alegaciones, que le fue concedida por providencia de 25 de abril de 1984.

3. El Abogado del Estado formuló alegaciones mediante escrito de 9 de mayo de 1984, en el que dijo en esencia, tras precisar que la impugnación sólo se dirige contra el párrafo tercero de la Disposición final primera de la Ley 30/1983 —párrafo que surge de una enmienda transaccional aceptada en el Congreso de los Diputados— y sintetizar los fundamentos de la impugnación, lo siguiente:

A) En cuanto a la Disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la misma coincide, prácticamente a la letra, con normas de otros Estatutos de Autonomía. Por otra parte, la Ley

Organica 8/1980, de 22 de septiembre (LOFCA), dando cumplimiento al art. 157.1 y 3 C.E., contiene diversos preceptos referentes al régimen de la cesión de tributos por el Estado a las Comunidades Autónomas. Frente a ese régimen general, tan sólo se singularizan un régimen de concertos y convenio económico para la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra y un régimen de reserva legal reforzada por exigencias procedimentales específicas para las materias constitutivas del régimen económico-fiscal especial canario, sin que ni la Constitución ni la LOFCA den cobertura a una posición de la Comunidad Autónoma de Cataluña distinta a la resultante de la regulación general en cuanto a la cesión de Tributos del Estado. No cabe ignorar, sin embargo, que la Comunidad Autónoma de Cataluña se constituyó con anterioridad a la vigencia de la LOFCA, pero la Disposición adicional séptima del E.A.C., con su remisión a la Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 C.E., ofrece cobertura a la fórmula de la Disposición final de la LOFCA y a la aplicabilidad de ésta a la Generalidad de Cataluña, declarada por el Tribunal Constitucional en SSTC 58/1982, de 27 de julio, o 57/1983, de 28 de junio. Tampoco cabe ignorar la prioridad cronológica de la Ley 41/1981, respecto de la Ley 30/1983, pero deben precisarse las consecuencias jurídicas de tal prioridad. La interpretación de la Disposición adicional sexta del E.A.C. exige partir de los arts. 44.2 y 46.2 del Estatuto, referentes a la cesión de tributos: El núm. 1 de la adicional sexta especifica cuales son los tributos cedidos, en los términos del núm. 3 de la misma, esto es con las competencias detalladas en el art. 46.2 según el alcance y condiciones a fijar en la Ley a tramitar sobre el previo Acuerdo de la Comisión Mixta paritaria prevista en la Disposición transitoria tercera, 2; siendo pertinente distinguir por un lado entre asunción de competencias, delimitación de su alcance y traspaso de los servicios y medios personales y materiales, y diferenciar por otro los tributos estatales cedidos por la vía del propio Estatuto —únicamente a ellos es de aplicación el procedimiento del núm. 3 de la Disposición adicional sexta— de los demás tributos que quedan a la disponibilidad de las Cortes Generales, sin que la reserva de procedimiento establecida en el núm. 3 para los estatutariamente cedidos suponga potestad legislativa compartida o paccionada, como deja claro el párrafo segundo del núm. 1, que al prever la extinción o modificación de la cesión mediante la supresión o modificación de los impuestos deja a salvo la potestad soberana del Estado manifestada en su potestad tributaria original [arts. 149.1.14 y 157.1 a) C.E., 10.1 de la LOFCA, 3 de la Ley 41/1981 y 3 de la Ley 30/1983]. El núm. 1 de la Disposición adicional sexta prevé un procedimiento específico para la modificación de dicha Disposición adicional, pero tal singularidad procedimental se circunscribe a la modificación del contenido de la misma y no se extiende a la modificación de las normas no estatutarias que apliquen o desarrollen ese contenido. Y el núm. 3 de la misma Disposición adicional sexta regula el régimen procedimental para establecer el alcance y condiciones de la cesión de los Tributos mencionados en el núm. 1, estableciendo un procedimiento singular y un plazo máximo para la delimitación de las competencias estatutariamente asumidas por la Generalidad, contrayéndose el ámbito de aplicación de ese procedimiento a lo que constituye su objeto, sin extenderse la garantía procedimental a otras materias ni identificarse la garantía procedimental con una potestad legislativa paccionada o compartida, habida cuenta de la potestad tributaria originaria del Estado y de que la fuerza vinculante del Acuerdo de la Comisión Mixta de la transitoria tercera, 2, sólo opera respecto al Gobierno, quien debe tramitarlo como proyecto de Ley, pero no respecto de las Cortes Generales, cuya potestad legislativa no aparece limitada en su ejercicio en estos supuestos, como lo demuestra la tramitación del Acuerdo que dió lugar a la Ley 41/1981.

Por todo ello —señaló el Abogado del Estado, recapitulando lo anterior—, a) la delimitación de las competencias asumidas estatutariamente respecto de ciertos tributos estatales se encuentra sometida a un régimen de reserva legal reforzada por exigencias procedimentales específicas; b) esta especialidad procedimental se aplica tanto a la elaboración como a las posteriores modificaciones de la norma legal; c) este régimen procedimental viene dado por el núm. 3 de la adicional sexta, siendo enteramente distinto del contemplado en el núm. 2, el cual opera solamente para la modificación de una norma estatutaria; d) quedando siempre a salvo de la potestad tributaria originaria del Estado, la especialidad de ese régimen procedimental se contrae a la fase de iniciativa legislativa, sin condicionar la potestad legislativa a las Cortes Generales y sin que por ello pueda equipararse la fuerza vinculante de estos Acuerdos a la de los adoptados en materia de traspaso de servicios, ni quepa aludir a una potestad legislativa paccionada; e) tal previsión procedimental tiene un ámbito de aplicación limitado por su propio tenor; f) la limitación en cuanto al objeto del procedimiento especial no se desvirtúa con la afirmación de que la Disposición adicional sexta del E.A.C. se concibe como un precepto abierto y modificable, y g) no habiéndose modificado tal Disposición adicional, no puede admitirse que, por definición, todas las disposiciones de la Ley 41/1981 estén comprendidas en la exigencia procedimental referida.

B) En cuanto a la incidencia de la Ley 30/1983 en la Ley 41/1981, la Ley orgánica 8/1980 —dijo el Abogado del Estado—, al dar cumplimiento al art. 157.3 C.E., remite en su art. 10.1, como exigen los

Estatutos de Autonomía, a una ley específica el alcance y condiciones de la cesión; justificando las razones expresadas en su Exposición de Motivos el que mediante una ley general como la Ley 30/1983, aceptada como marco de referencia por las distintas Comisiones Mixtas, se haya establecido una homogeneidad que garantice la coherencia del sistema tributario español. La aplicabilidad de la Ley 30/1983 a la Generalidad de Cataluña se aborda diferenciando los extremos en que la Ley 41/1981 se mantenía dentro del ámbito material garantizado por la reserva procedimental específica de la Disposición adicional sexta, 3, del E.A.C., frente a las cuestiones incluidas en la misma Ley 41/1981 pero ajenas a la cesión de tributos del Estado.

En el primero sentido, la Ley 30/1981 introduce ciertamente modificaciones respecto al alcance y condiciones de la cesión, pero que tienen alcance ampliatorio; así, la extensión de la cesión a la tasa estatal y demás exacciones sobre el juego [arts. 1.1 e) y 8.2], o la que se opera respecto al impuesto sobre los bienes de las personas jurídicas [art. 5.1 b)] o la ampliación de delegación de competencias respecto al otorgamiento de condonaciones de sanciones [art. 13.2 de la Ley 30/1983, por contraste con el 13.2 b) de la Ley 41/1981], o el contemplarse la legitimación autonómica para recurrir resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativo provinciales [art. 17.2 b)]. Una interpretación rigurosamente formalista llevaría a entender que, en este campo, la Ley 30/1983 no podría modificar lo establecido en la Ley 41/1981; pero una interpretación institucional de la Disposición adicional sexta 3, del E.A.C., permite comprender que, como ocurrió en sede parlamentaria, tampoco en este recurso de inconstitucionalidad se cuestiona la virtualidad de modificaciones ampliatorias de la Ley 30/1983 sobre la Ley 41/1981.

El problema se circunscribe a las denominadas en el párrafo tercero de la Disposición final de la Ley 30/1983 «cuestiones ajenas a la cesión de Tributos del Estado»: En primer lugar, la Ley 30/1983 suprime la delegación de competencias de recaudación, gestión o inspección expresadas en el art. 14.2 y Disposición transitoria cuarta de la Ley 41/1981; pero no se trata de tributos cedidos a Comunidades Autónomas, sino que el régimen previsto en dichos preceptos de la Ley 41/1981 responde a la previsión del art. 156.1. C.E., por lo que al eliminarse en la Ley 30/1983, en aplicación del criterio sentado en la Disposición adicional decimotercera de la Ley 9/1983, de 13 de julio, esa actuación delegada o colaboradora de la Comunidad Autónoma no puede ésta oponerse invocando la adicional sexta, 3, del E.A.C., sin perjuicio de que en el futuro pueda articularse alguna fórmula de colaboración de la Comunidad Autónoma en la gestión, liquidación y recaudación de tales tributos. En segundo lugar, la Ley 30/1983 deroga las previsiones de la Ley 41/1981 sobre conflictos de atribuciones (arts. 21 y 25 de esta última); pero, dejando a un lado la posible inexactitud de la denominación de tales conflictos, así como posibles deficiencias técnicas de la solución establecida en los arts. 21 y 25 de la Ley 41/1981, y con independencia de la solución que en el futuro se contemple para estos conflictos —que pudieran encauzarse por la vía del Título IV de la LOTC—, lo cierto es que tales preceptos infringen la reserva constitucional de Ley orgánica resultante del art. 157.3 C.E., siendo improcedente considerar tal materia dentro del ámbito de la Disposición adicional sexta E.A.C., conclusión corroborada por la adicional séptima del propio E.A.C. —que se remite al art. 157.3 C.E.—, por lo que la derogación en este punto de la Ley 30/1983 cumple una finalidad de depuración del ordenamiento. En tercer lugar, existe una diferencia entre el tenor de las respectivas Disposiciones adicionales segunda, 2, de las Leyes 41/1981 y 30/1983, respecto al régimen de la futura cesión del IVA; pero, en relación con la Disposición transitoria tercera de la LOFCA, y al no existir todavía cesión del IVA —impuesto hoy inexistente—, ni estar comprendido dicho impuesto en la lista del núm. 1 de la adicional sexta E.A.C., cuando la Disposición adicional segunda, 2, de la Ley 30/1983 ha derogado la correlativa de la Ley 41/1981 no ha hecho sino corregir una decisión anterior que, aun procediendo del acuerdo alcanzado por la Comisión Mixta, no estaba amparada por el núm. 3 de la adicional sexta E.A.C., anticipándose por otro lado a la homogeneidad que en todo caso impondría la representación del Estado en las diferentes Comisiones Mixtas si se exigiera el Acuerdo de las mismas para regular en el futuro el alcance y condiciones de la cesión de estos rendimientos.

C) Finalmente, y en cuanto a la «congelación procedimental» alegada en la demanda, el contenido del Acuerdo de la Comisión Mixta incorporado a la Ley 41/1981 ha tenido hoy plena validez, con excepción de los arts. 21 y 25 (contrarios a la reserva de la Ley orgánica del art. 157.3 C.E.); pero en los aspectos ajenos a la materia garantizada por el procedimiento específico del núm. 3 de la adicional sexta E.A.C., la validez de los contenidos venía dada únicamente por la aprobación en las Cortes Generales. Siendo pertinente invocar la doctrina acerca de la noción material de la Ley orgánica en STC 5/1981, de 13 de febrero; fundamento jurídico 21, a los efectos de estimar que el legislador ordinario puede, no ya depurar el ordenamiento, sino modificar libre de sujeciones procedimentales específicas contenidos formalmente incluidos en la Ley 41/1981 pero que no corresponden materialmente al ámbito de la adicional sexta, 3, E.A.C.; así lo entendió el legislador, ya al aprobar la Ley 41/1981, cuando modificando el Acuerdo de la Comisión Mixta suprimió el texto que ésta había fijado como adicional tercera.

Por todo ello suplico el Abogado del Estado la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

4. Por Decreto de 20 de julio último del excelentísimo señor Presidente se acordó designar nuevo Ponente del asunto al Magistrado excelentísimo señor don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, al haber quedado en minoría, en la deliberación del recurso, la posición mantenida por la anterior Ponencia.

Con fecha 11 de octubre del corriente año se acordó señalar el día 13 siguiente para deliberación y votación de la Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el encabezamiento y suplico del escrito, por medio del cual la Generalidad de Cataluña interpone el presente recurso de inconstitucionalidad, se identifica como objeto del mismo, sin excluir expresamente ninguno de sus tres apartados, la Disposición final primera de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Resulta, sin embargo, manifiesto que la cita globalizada de dicha Disposición responde a una imprecisión formal en cuanto que el mencionado escrito no contiene alegación de clase alguna que, directa o indirectamente, tenga relación con sus dos primeros apartados, estando todo su contenido alegatorio dirigido, exclusivamente, a impugnar la constitucionalidad del tercero de ellos.

Debemos, en consecuencia, precisar que el único objeto del recurso es este apartado tercero, cuyo texto es del tenor siguiente: «En consecuencia, a su entrada en vigor, la Ley 41/1981, de 28 de octubre, relativa a la cesión de tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña, quedará derogada en lo que se refiere a cuestiones ajenas a la cesión de tributos del Estado, y modificada en los términos que señala la presente Ley en las materias referencias al alcance y condiciones de la referida cesión de tributos del Estado».

El problema esencial que plantea la Generalidad consiste en determinar si la derogación y modificación de preceptos de la Ley 41/1981 que se acuerda en la norma recurrida incurren o no en inconstitucionalidad por haberse elaborado la Ley 30/1983 con inobservancia del trámite de previo acuerdo de la Comisión Mixta, establecido en la Disposición adicional sexta, 3, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, según la cual «el alcance y condiciones de la cesión se establecerá por la Comisión Mixta a que se refiere el apartado 2 de la Disposición transitoria tercera, que en todo caso los referirá a rendimientos en Cataluña. El Gobierno tramitará el Acuerdo de la Comisión como Proyecto de Ley o, si concurren razones de urgencia, como Decreto-ley, en el plazo de seis meses a partir de la constitución del primer Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad».

2. Alega el Letrado de la Generalidad que la norma estatutaria que dejamos transcrita sanciona «una nueva forma de creación del Derecho, paccionada y que se aparta del sistema general de producción de normas jurídicas», estableciendo una reserva de procedimiento específico en elaboración de las leyes estatales reguladoras del alcance y condiciones de la cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Cataluña que, habiendo sido cumplida en la elaboración de la Ley 41/1981, la cual califica de «pactada o paccionada», impide que ésta sea derogada o modificada unilateralmente por el Estado, mediante una Ley que haya sido aprobada sin respetar ese procedimiento específico que exige el Acuerdo inicial de la Comisión Mixta, tal y como ha ocurrido en el caso de la Ley 30/1983.

A la anterior alegación añade que la Ley 41/1981 tiene un carácter unitario en cuanto que todas sus normas responden al abánico de posibilidades que brinda la Disposición adicional sexta del Estatuto en forma tal que todas las disposiciones de dicha Ley, incluso las que pudieran ser calificadas, siguiendo a la Ley 30/1983, de ajenas a la cesión de tributos, se encuentran comprendidas en el ámbito material de dichas Disposición adicional. De hecho, en su escrito de interposición del recurso, el Abogado de la Generalidad se refiere también a determinadas normas de la Ley 41/1981, derogadas por la Ley 30/1983, que no regulan el alcance y condiciones de la cesión de tributos, sino materias distintas o más o menos conexas, entendiéndose que también la derogación o modificación de aquella normativa específica sobre tales materias se halla cubierta por la reserva procedimental de la Disposición adicional sexta, 3, del Estatuto de Autonomía.

Por su parte, el Abogado del Estado, si bien en virtud de una interpretación muy distinta de la citada Disposición adicional, que, en su opinión, no prevé un supuesto de legislación compartida o paccionada, admite que la elaboración de una Ley que modifique la regulación contenida en la Ley 41/1981 sobre las materias estrictamente referidas al alcance y condiciones de la cesión a la Generalidad de Cataluña de los tributos a que alude la Disposición adicional sexta de su Estatuto de Autonomía, debería atenerse al procedimiento establecido en el apartado 3 de la misma. Pero, aunque la Ley 30/1983 no ha respetado estas exigencias procedimentales, sólo una concepción formalista podría justificar su inconstitucionalidad, ya que en lo que afecta estrictamente al alcance y condiciones de la cesión de aquellos tributos, la nueva Ley tiene un alcance ampliatorio de la regulación contenida en la Ley 41/1981, virtualidad ampliatoria que la Generalidad de Cataluña no cuestiona en el presente recurso, de la misma manera que no fue cuestionada en sede parlamentaria.

Este resumen de las alegaciones de las partes permite comprender que la cuestión objeto del debate procesal no atañe a la regulación sustantiva de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Cataluña, sino al procedimiento de elaboración de la Ley 30/1983, en cuanto que ésta se aplica directamente a esa Comunidad Autónoma, derogando y modificando parcialmente su normativa específica sobre cesión de tributos.

3. El correcto enjuiciamiento de la cuestión planteada nos lleva a indagar el sistema de producción normativa sobre la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, que deriva de la Constitución y de las demás normas del bloque de la constitucionalidad.

El art. 157.1 de la C.E. incluye, entre otros recursos de las Comunidades Autónomas los «impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado» y el art. 157.3 remite a un Ley orgánica la «regulación de las competencias financieras enumeradas en el presente apartado 1». Este último precepto debe ponerse en relación con el art. 133.1 del propio Texto constitucional, según el cual «la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado», así como con el art. 149.1.14.ª, que reserva al Estado en exclusiva la competencia sobre hacienda general. En principio, por tanto, debe afirmarse que aquella potestad originaria del Estado no puede quedar enervada por disposición alguna de inferior rango, referida a la materia tributaria, y, en coherencia con ello, la regulación esencial de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas corresponde también al Estado, mediante Ley orgánica.

Afirmado este principio general, que ninguna de las partes en este recurso cuestiona, es preciso constatar a renglón seguido que el Estado reguló con carácter general los principios básicos y aspectos esenciales de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas en los arts. 10 y 11 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), cumpliendo la reserva legal prevista en el art. 157.3 de la Constitución, en cuanto a esta parcela del régimen financiero autonómico, con la única excepción de los regímenes singulares de concierto del País Vasco y Navarra, sobre cuya particularidad, constitucionalmente legitimada, no es necesario abundar ahora. En cualquier caso y por lo que se refiere al régimen que podríamos llamar «común», la LOFCA no regula en toda su extensión y detalle la cesión de tributos, sino que, sobre la base de su normativa sustancial, dispone en el art. 10.2, que «se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezca en una Ley específica».

Evidentemente, este precepto de la LOFCA se está refiriendo a una Ley específica de cesión de tributos a cada Comunidad Autónoma que, de acuerdo con su Estatuto, pudiera recoger, en su caso, las particularidades que se estimasen oportunas en cuanto al alcance y condiciones de las cesiones. Esta previsión resulta de inexcusable cumplimiento por la normativa de inferior rango y, contenida en una Ley orgánica, su desconocimiento o vulneración es determinante de un vicio de inconstitucionalidad de las Leyes que la infrinjan, a tenor de lo dispuesto en el art. 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

A su vez, los Estatutos de Autonomía, a excepción del Estatuto Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, debido a su régimen singular, establecen, en coherencia con la LOFCA, los tributos que se ceden a la respectiva Comunidad Autónoma, aun sin perjuicio de que las Cortes Generales puedan disponer otras cesiones de tributos complementarias, tal y como, por lo que aquí interesa, disponen el art. 44.2 y la disposición adicional sexta del E.A.C. Además, a excepción también de los de Baleares y de Canarias, incluyen normas sobre el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley o de Decreto-ley que regulen el alcance y las condiciones de las cesiones de tributos, tal y como la contenida en la disposición adicional sexta, 3, del Estatuto catalán, cuyo texto reproducen, en algunos casos con pequeñas variantes, el resto de los Estatutos de Autonomía aludidos. Estas últimas prescripciones estatutarias de naturaleza procedimental deben entenderse referidas, sin duda, a la elaboración de las leyes específicas sobre el alcance y condiciones de las cesiones a que se refiere el art. 10.2 de la LOFCA, en virtud de una interpretación armónica entre las normas de esta Ley Orgánica y de los Estatutos de Autonomía, que resulta lógicamente obligada y que la propia LOFCA reclama expresamente en su disposición final.

4. Llegados a este punto, resulta indispensable para la solución del litigio interpretar en sus justos términos el contenido y efectos del apartado 3 de la disposición adicional sexta del E.A.C., sobre cuya vulneración o no por la Ley recurrida se centra el debate entre las partes.

Es evidente que, al igual que la cesión de determinados tributos directamente por disposición estatutaria, con la especial rigidez que le confiere este instrumento normativo, las reglas procedimentales que establece la disposición adicional sexta, 3, del E.A.C. y las equivalentes de otros Estatutos de Autonomía, responden a una finalidad de garantía de las disponibilidades financieras de las Comunidades Autónomas. En este sentido, estas últimas normas estatutarias, que imponen la elaboración de un proyecto de Ley o de Decreto-ley sobre el alcance y condiciones de las cesiones de tributos prescritas en el correspondiente Estatuto, en un plazo breve y previo Acuerdo de la Comisión Mixta

Estado-Comunidad Autónoma, se explican, por un lado, por la urgencia de dotar a los nuevos entes autonómicos de un sistema operante y efectivo de tributos cedidos y, por otro, entronca con un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías.

Ahora bien, el alcance de la disposición adicional sexta, 3, del E.A.C. es limitado, como se deduce de su propio texto y de su contexto. Ante todo es claro, contra lo que supone la Generalidad de Cataluña, que no nos hallamos ante la previsión de un supuesto de ley paccionada. Sin analizar ahora los contornos doctrinales de esta figura legislativa y su procedencia o no en nuestro ordenamiento constitucional, lo cierto es que aquel apartado 3 de la citada disposición adicional prevé tan sólo la adopción de un Acuerdo por la Comisión Mixta, que obliga al Gobierno a tramitarlo como proyecto de Ley o como Decreto-ley. Es decir -importa subrayarlo- se trata de una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la iniciativa legislativa, referida a un proyecto que se tramitará después en las Cortes como Ley ordinaria. Ni siquiera es equiparable aquel supuesto a lo dispuesto en el apartado 2 de la misma disposición, que permite modificar el contenido de toda ella, previo acuerdo entre el Gobierno y la Generalidad, sin seguir los trámites de modificación del Estatuto. Menos aún constituye un obstáculo a la señalada potestad originaria del Estado para establecer tributos, con el consiguiente reflejo en la regulación de la cesión de los mismos a las Comunidades Autónomas, como demuestra el que la propia disposición adicional sexta, en su apartado 1, establezca que «la eventual supresión o modificación de algunos de estos impuestos (cedidos) implicará la extinción o modificación de la cesión».

Por último, el apartado 3 a que nos referimos no obsta tampoco a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales (art. 66.2 C.E.), puesto que vincula a la Generalidad de Cataluña y al Gobierno a acordar en Comisión Mixta la elaboración y el contenido de un proyecto de Ley ordinaria o, en su caso, de un Decreto-ley, limitándose a regular, salvo en el último supuesto, como ha quedado dicho, un procedimiento especial de concreción del texto de la iniciativa legislativa del Gobierno. Como señala el Abogado del Estado, la tramitación de la Ley 41/1981 confirma esta interpretación, pues, acordado el proyecto de ley en Comisión Mixta, fue parcialmente modificado en el trámite parlamentario, sin suscitar siquiera recelos de inconstitucionalidad. Pero, en cualquier caso, es obvio que el Gobierno no podía, sin infringir el Estatuto de Autonomía de Cataluña, enviar a las Cortes el proyecto de ley a que se refiere la disposición adicional sexta, 3, del mismo, sin el acuerdo previo de la Comisión Mixta.

Por otra parte, procede afirmar que esta disposición no cubre toda la materia relativa a la cesión de tributos a Cataluña, sino tan sólo la que comprende el alcance y condiciones de la cesión de los tributos que figuran enunciados en su apartado 1, es decir, de los Impuestos sobre el Patrimonio neto, sobre Transmisiones Patrimoniales, sobre Sucesiones y Donaciones y sobre el Lujo que se recauden en destino. Así se desprende de la frase inicial de la disposición adicional sexta, en la que se precisa que «se cede a la Generalidad en los términos previstos en el apartado 3 de esta disposición el rendimiento de los siguientes tributos...». Tratándose de una excepción al procedimiento común de formulación de la iniciativa legislativa del Gobierno, este precepto no puede ser interpretado sino en sus términos estrictos.

En este punto, es de rechazar la alegación del Letrado de la Generalidad, que atribuye a la Ley 41/1981 un carácter unitario, de forma que todas las disposiciones de dicha Ley, incluso las ajenas a la cesión de aquellos tributos en sentido estricto, se encuentren comprendidas en el ámbito material de dicha disposición adicional, por el mero hecho de haber sido incluidas en el mismo texto legal. No es aplicable al supuesto que nos ocupa el principio del *contrarius actus* o de la congelación del rango o naturaleza normativa de una materia, por la sencilla razón de que no nos hallamos ante un tipo de ley distinta de la ordinaria, como la Generalidad de Cataluña pretende. Las normas del bloque de la constitucionalidad aplicables -la LOFCA y el E.A.C.- imponen tan sólo -debemos reiterarlo- que el alcance y condiciones de la cesión de tributos a Cataluña se regule por una Ley específica en cuanto a su contenido, pero ordinaria en cuanto a su rango y naturaleza, así como que, para formular la correspondiente iniciativa legislativa del Gobierno, se acuerde en Comisión Mixta el alcance y condiciones de cesión de determinados tributos. Que en un momento dado dicho Acuerdo se haya extendido a cuestiones ajenas a las que cubre aquella garantía procedimental, por simples razones de oportunidad política que no corresponde enjuiciar a este Tribunal, no significa que en lo sucesivo la derogación o modificación de la regulación de tales cuestiones ajenas requiera un nuevo acuerdo. Esta consecuencia no viene impuesta por norma o principio jurídico alguno. Desde el punto de vista constitucional se trata de un problema de hecho, no susceptible de condicionar *pro futuro* el régimen normal de elaboración de las leyes.

5. El régimen jurídico que dejamos expuesto, diseñado por la LOFCA y los Estatutos de Autonomía, autorizaba al Estado para iniciar, sin mediación de leyes generales, la elaboración de las leyes

específicas de cesión de tributos a las distintas Comunidades Autónomas, previo acuerdo de las respectivas Comisiones Mixtas sobre el alcance y condiciones de la cesión, en los términos establecidos en cada Estatuto. Pero el legislador estatal optó por crear previamente «un marco de referencia idéntico» y «un modelo único» de aplicación general, ante el riesgo de que se produjera una dispersión de criterios con resultados muy distintos que rompieran la racionalidad del proceso de cesión. Este designio se realizó a través de la Ley 30/1983, cuya exposición de motivos señala que su finalidad consiste en concretar, dentro de los principios básicos de la LOFCA, «el alcance y condiciones en que ha de llevarse a cabo dicha cesión, con objeto de que este proceso se desarrolle de forma homogénea en las diferentes Comunidades, garantizando así la coherencia del sistema tributario español». En la misma exposición de motivos de la Ley 30/1983, con objeto de respetar lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía, se dice que «una vez adoptado el Acuerdo sobre el alcance y condiciones de la cesión en la respectiva Comisión Mixta, el Gobierno de la Nación tramitará los proyectos de Ley específica de cesión de tributos a cada Comunidad Autónoma».

En los términos que acaban de transcribirse no cabe oponer reparos de inconstitucionalidad a la opción del legislador estatal. En efecto, la previsión apuntada en la citada exposición de motivos fue cumplida mediante la tramitación de las Leyes específicas 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43/1983, publicadas el mismo día 28 de diciembre en que lo fue la Ley 30/1983, y de la Ley 51/1985, referida a Baleares. Se concluye así, respecto de la mayoría de las Comunidades Autónomas, el cierre de un sistema general de cesión de tributos estatales con indudable vocación de permanencia, al aprobarse las leyes específicas que la LOFCA reclama, como leyes ordinarias, respetándose las exigencias estatutarias en cuanto al procedimiento de elaboración de los correspondientes proyectos de Ley.

Distinto ha sido el proceso legislativo de cesión de tributos a Cataluña, por razón de la circunstancia cronológica de haber sido aprobada su Ley específica 41/1981 antes de la Ley general 30/1983. En aquella Ley específica, aprobada sobre la base del proyecto de Ley que recoge el acuerdo de la Comisión Mixta Gobierno-Generalidad, se regula el alcance y condiciones de los tributos cedidos a la Comunidad Autónoma por la disposición adicional sexta del Estatuto catalán, se ceden otros tributos no incluidos en esa disposición, se establece una previsión de futura cesión de parte del Impuesto sobre el Valor Añadido, la cual «se regulará mediante ley especial tramitada por el mismo procedimiento», según la disposición adicional segunda de la Ley 41/1981, y se abordan otras cuestiones que no obstante su conexión con la materia tributaria, resultan ajenas a la cesión de tributos a la Generalidad.

Sin embargo, la Ley 30/1983, en vez de prever la elaboración de una nueva Ley específica de cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Cataluña, que pudiera adecuarse a su marco de referencia homogéneo, al igual que respecto de las demás Comunidades Autónomas, ha derogado directamente la Ley 41/1981 en todas las materias ajenas a la cesión de tributos y la ha modificado en lo que atañe al alcance y condiciones de las cesiones, sustituyéndolas por su propia regulación.

6. La anterior exposición nos permite obtener los datos normativos que resultan relevantes para dilucidar si el apartado 3 de la disposición final primera de la Ley 30/1983 incurre o no en inconstitucionalidad.

A tal efecto, es necesario ante todo distinguir entre las consecuencias derogatorias que esa disposición final tiene sobre las normas de la Ley 41/1981 que se refieren a cuestiones ajenas a la cesión de tributos y los efectos modificativos de dicha normativa específica en materia relativa al alcance y condiciones de la cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña.

En efecto, de lo que llevamos dicho se deduce con claridad que la Ley 30/1983 podía derogar cualquier precepto de la Ley 41/1981 no referido a la cesión de tributos. No siendo esta materia reservada, por su contenido, a una ley específica para cada Comunidad Autónoma, una ley posterior del mismo rango y naturaleza, no obstante su alcance general, como es la Ley 30/1983, podía abordarla, sin que al respecto resulte pertinente la invocación ni del art. 10.2 de la LOFCA ni de la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña. No ofrece, por tanto, duda alguna la constitucionalidad de la derogación parcial que efectúa la disposición impugnada en todo lo relativo a materias distintas al alcance y condiciones de la cesión de tributos, a que se refiere la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña que invoca la Generalidad de Cataluña.

Resulta necesario, en consecuencia, precisar qué parte del contenido de la Ley 30/1983 ha derogado o modificado la Ley 41/1981 en materias no referentes a la cesión de tributos. Tal ocurre en primer lugar en lo relativo a la intervención de la Generalidad en la recaudación, gestión o inspección de determinados tributos locales, a las que hacía referencia el art. 14.2 c) y la disposición transitoria cuarta de la Ley 41/1981. No tratándose de tributos cedidos a la Comunidad de Cataluña, la Ley 30/1983 podía derogar o modificar aquellos preceptos. Lo mismo puede decirse de la modificación del art. 15 de la Ley 41/1981 relativo a la recaudación de valores estatales.

Otras modificaciones contenidas en la Ley 30/1983 afectan a la cesión de tributos a los que no se refiere la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Tal es el caso de la ampliación de la cesión de tributos sobre el juego, que el Letrado del Estado destaca, o las previsiones acerca del impuesto sobre el Valor Añadido. En relación con este último, el Abogado de la Generalidad de Cataluña sostiene que la disposición adicional segunda, 2, de la Ley 41/1981 había previsto la aplicación del mismo procedimiento especial de elaboración legislativa para la futura cesión de su rendimiento en Cataluña, extremo que no contempla la Ley 30/1983. Pero no impuesta tal prescripción por ninguna norma de superior rango, la Ley ordinaria posterior podía modificar lícitamente la anterior en este aspecto sin incurrir en infracción constitucional alguna, y ello al margen de la valoración de los compromisos políticos, sin trascendencia constitucional que pudiera existir al respecto.

El Abogado de la Generalidad destaca como especialmente relevante la supresión de los arts. 21 y 25 de la Ley 41/1981, que establecían una Junta arbitral para la resolución de los conflictos de atribuciones o competencias relativos a la determinación de la residencia habitual o del domicilio fiscal. Esta normativa, sin perjuicio de su conexión con las condiciones de la cesión de tributos, no corresponde en sentido estricto a esta materia, sino más bien, como alega el Abogado del Estado, a la de resolución de conflictos que pudieran surgir entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias financieras. En consecuencia, aborda una materia que el art. 157.3 de la Constitución reserva expresa y concretamente a la Ley Orgánica, por lo que, en una interpretación sistemática del ordenamiento, no puede entenderse comprendida en el ámbito de la invocada disposición adicional sexta, 3, del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por ello, la derogación formal de los arts. 21 y 25 de la Ley 41/1981 no resultaría impedida o condicionada por dicha disposición adicional, mientras que al no contener la Ley 30/1983 ninguna regulación material sustitutiva nada cabe oponer a la constitucionalidad de tal derogación formal desde el punto de vista del rango normativo de la Ley que la realiza.

En suma, ha de rechazarse la pretensión de inconstitucionalidad del apartado 3 de la disposición final primera de la Ley 30/1983 en lo relativo a todas las modificaciones o derogaciones que la Ley 30/1983 haya realizado respecto a los preceptos de la Ley 41/1981 no referidos al alcance y condiciones de la cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña, a la que se refiere la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

7. Nos queda por analizar el problema de la constitucionalidad del apartado 3 de la disposición final primera de la Ley 30/1983 en las materias referentes a ese alcance y condiciones de la cesión de tributos al Estado. En efecto, determinados preceptos de la Ley 30/1983 han introducido modificaciones que, aunque de pequeña consideración, afectan al alcance y a las condiciones de la cesión a Cataluña de los impuestos mencionados en la disposición adicional sexta de su Estatuto de Autonomía. Tal es el caso de los arts. 1.1 c), 2 y 17.2 b) de la Ley 30/1983, que introducen matices diferenciales respecto de los mismos preceptos de la Ley 41/1981, o de la supresión del art. 13.2 b) de esta última Ley, que impedía delegar a la Generalidad las competencias de condonación graciable de las acciones tributarias. Sin contar algunos otros preceptos que, como el art. 5.1 de la Ley 30/1983, adoptan una nueva redacción, aun sin innovar sustancialmente la normativa anterior específica para Cataluña. En relación a estos artículos se ha de plantear si existe un vicio del procedimiento de formulación de la Ley 30/1983, que afecta a su constitucionalidad en cuanto su aplicación directa en Cataluña.

A juzgar por los términos del *petitum* la Generalidad de Cataluña pretende que se declare la inconstitucionalidad en aquellos aspectos, por así decirlo, «perjudiciales» de la nueva regulación, pero no aquellos en los que la reforma favorece o amplía la cesión. Sin embargo, este planteamiento no es aceptable, pues si lo que se trata de exigir es la necesidad constitucional de acuerdo en Comisión Mixta sobre la reforma de la Ley 41/1981, sobre el alcance y condiciones de la cesión de tributos, tal acuerdo sería global, y habría de referirse, de aceptarse esa premisa, tanto a las modificaciones en sentido ampliatorio como en sentido restrictivo de las disponibilidades financieras y de las competencias de la Comunidad Autónoma al margen de la seguridad jurídica que se produciría para valorar en cada caso, lo favorable o lo perjudicial. Por ello no cabría solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la reforma, por falta de acuerdo previo, tan sólo respecto de una parte de las materias o preceptos que habrían de ser objeto de consenso en Comisión Mixta, unida a la pretensión de mantener sus aspectos favorables. Consistiendo el vicio constitucional en un posible defecto de procedimiento, no es el contenido concreto de las normas el relevante a efectos de enjuiciar su posible inconstitucionalidad. De lo que aquí se trata es de si la Ley 30/1983 podía derogar o modificar parcialmente la Ley 41/1981 en la materia referente al alcance y condiciones de la cesión de tributos del Estado.

Por de pronto debe recordarse que, por imposición del art. 10.2 de la LOFCA, tal modificación requería la elaboración de la Ley específica para Cataluña, ya que esta sí que es materia reservada, por su contenido, a la Ley singular, y tratándose de un precepto de una Ley orgánica

referente a la de limitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas ha de entenderse que dicho artículo integra el bloque de constitucionalidad, a efectos del art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. No podría alegarse al respecto que el apartado 3 de la disposición final primera de la Ley 30/1983, por referirse exclusivamente a la cesión de tributos a Cataluña, pudiera considerarse como tal Ley singular o específica, ya que, por la propia estructura de la norma viene a producir el efecto contrario: La sujeción a una ley general y no a una ley específica de la cesión de tributos en Cataluña. Resulta contrario al orden constitucional, en consecuencia, que a diferencia de las demás Comunidades Autónomas, Cataluña sólo se rija parcialmente por una ley singular, al someterse, al mismo tiempo y preferentemente al régimen establecido en la Ley 30/1983.

La denuncia de inconstitucionalidad formulada por la Generalidad de Cataluña hace referencia no sólo a esta falta de ley específica, sino también a que se haya modificado la Ley 41/1981 sin sujeción a las exigencias concretas de la disposición adicional sexta, 3, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que obliga al Gobierno a elaborar el proyecto de Ley sobre la base de un acuerdo adoptado por la Comisión Mixta paritaria que el Estatuto crea. Ciertamente esta disposición y las concordantes de otros Estatutos de Autonomía, han previsto sólo el procedimiento para la elaboración de las leyes que establezcan el sistema inicial de cesión de tributos, pero no han previsto de forma expresa el procedimiento para la modificación y reforma de esas leyes específicas elaboradas a su amparo, una vez entrado en vigor ese sistema inicial de funcionamiento financiero de las Comunidades Autónomas. Sin necesidad de resolver esta cuestión en toda su extensión, en el presente caso no cabe duda que la Ley 30/1983 ha tratado de instaurar el marco jurídico para la instauración de un primer régimen de cesión de tributos con vocación de permanencia, lo que a la luz de esos hechos permitiría entender como transitorio o coyuntural el régimen inicial para Cataluña establecido en la Ley 41/1981. Ello explica que en el caso de las demás Comunidades Autónomas, en aplicación de los correspondientes Estatutos, el Gobierno de la Nación haya llevado a cabo la elaboración negociada del correspondiente proyecto de ley aplicable a cada una de las Comunidades Autónomas. El hecho circunstancial único del adelanto en el tiempo de la inicial Ley catalana, tramitada conforme a las reglas estatutarias, no resulta justificación suficiente para excluir a Cataluña del sistema de Ley específica y del procedimiento negociado de elaboración del proyecto de Ley. Si no otras razones, cuando menos el mismo principio de lealtad constitucional con que engarza el apartado 3 de la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía para Cataluña obligaba al Gobierno a elaborar el correspondiente proyecto de ley de modificación de la Ley 41/1981, sobre la base de un Acuerdo adoptado por la Comisión Mixta paritaria que el Estatuto crea, si bien esta obligación afecta sólo a la regulación del alcance y condiciones de la cesión de los tributos mencionados en la propia disposición adicional.

A esta misma conclusión, aunque apoyándose en argumentos distintos, llega el Abogado del Estado, que admite la aplicabilidad del procedimiento de la disposición adicional sexta, 3, del Estatuto de Autonomía de Cataluña a la reforma de la Ley 41/1981 en aquellos aspectos. Sin embargo, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto de la Ley 30/1983 impugnado, alegando que, en lo que se refiere estrictamente a la cesión de tributos a la Generalidad, la reforma operada por dicha Ley sería ampliatoria de las disponibilidades financieras de la Comunidad Autónoma, de manera que, en sentido sustancial y no formal no podía entenderse vulnerada en el presente caso la garantía procedimental establecida en el Estatuto de Autonomía. Sin embargo, como ya se ha dicho, el presente recurso plantea un problema de inconstitucionalidad formal, y no es posible confundir el supuesto formalismo al que el Abogado del Estado alude con el imprescindible respeto de las formas y procedimiento constitucionalmente exigible, que no están a disposición de los sujetos o instituciones a los que vinculan. Esta conclusión, reiterada por este Tribunal en otros ámbitos, es especialmente aplicable en todo lo que atañe a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Y en el caso de la cesión de tributos, la cuestión afecta muy directamente al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 de la Constitución), y en particular a su autonomía financiera (art. 156.1 de la Constitución), debiendo considerarse el sistema establecido en la disposición adicional sexta, 3, del Estatuto de Autonomía de Cataluña también un instrumento que permite hacer compatible esa autonomía financiera con la exigencia de asegurar la necesaria coordinación con la Hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles que el art. 156.1 de la Constitución impone.

Cabe concluir, por ello, que en el presente caso, sin perjuicio de la potestad legislativa en las Cortes Generales, el Gobierno no pudo adoptar legítimamente de manera unilateral la correspondiente iniciativa legislativa. Existe un vicio del procedimiento de formación de la misma, que afecta a la constitucionalidad de la propia Ley 30/1983, en cuanto a su aplicación directa en Cataluña, y por lo que se refiere exclusivamente a las modificaciones que introduce en la Ley 41/1981 en

materias relativas al alcance y condiciones de la cesión de los tributos enumerados en la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ello conduce a aceptar parcialmente el *petitum* del recurso y declarar la nulidad del segundo inciso del párrafo tercero de la disposición final primera de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, «y modificada en los términos que señala la presente Ley en las materias referentes al alcance y condiciones de la referida cesión de tributos del Estado», en cuanto se refiere a los tributos contemplados en el apartado primero de la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalidad de Cataluña, y en consecuencia

25637 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 402/1984. Sentencia número 182/1988, de 13 de octubre.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 402/1984, promovido por la Junta de Galicia, frente al Gobierno del Estado, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, sobre estructuras básicas de la salud. Ha comparecido representando y defendiendo al Gobierno de la Nación el Abogado del Estado. Y ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal, con fecha 31 de mayo de 1984, don Angel Fenor de la Maza y Cormide-Quiroga, en representación y defensa de la Junta de Galicia, formuló conflicto constitucional positivo de competencia contra el Gobierno del Estado con ocasión de la adopción por éste del Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, sobre estructuras básicas de la salud («Boletín Oficial del Estado» de 1 de febrero), impugnando específicamente los siguientes preceptos de dicho texto reglamentario: Arts. 1 al 5, ambos inclusive, 7, 8, 9 y 10.2, Disposiciones finales primera, segunda, cuarta y quinta, y Disposiciones transitorias tercera, cuarta, quinta y sexta.

En la fundamentación jurídica expuesta por la representación actora comienza señalándose que el Real Decreto en conflicto se presenta, según su Exposición de Motivos, como una norma puente o transitoria de tal forma que en él se ensayan, mediante normas reglamentarias, las disposiciones futuras o adoptar mediante una Ley Sanitaria. De otra parte, y de acuerdo con la misma Exposición de Motivos, el contenido de este Real Decreto versa sobre aspectos «organizativos» para hacer frente a los problemas que pueden venir planteados en virtud de la «recepción con las Comunidades Autónomas ya constituidas de competencias sobre el sector sanitario», problemas «se indica en dicha Exposición— susceptibles de superación si «se inicia una reestructuración de servicios inspirada en una intensa cooperación con las Comunidades Autónomas». De acuerdo con ello, la parte dispositiva del Real Decreto opera una verdadera «reorganización» y «reestructuración de los servicios sanitarios», cuya esencial y válida inspiración —se dice por la representación actora— consiste en la idea de una sanidad integrada, a través de la unificación de las actividades de sanidad preventiva y asistencial. Surgen, así, «Zonas de Salud» (art. 1), «Centros de Salud» (art. 2), «Equipos de Atención Primaria» (art. 3) y «Coordinadores Médicos» (art. 4), cuya «delimitación», «composición», «funciones» y «funcionamiento» se regulan exhaustiva y minuciosamente, al margen y sin previa audiencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, a pesar de lo que al respecto se indica en la Exposición de Motivos y de su referencia a lo dispuesto en los arts. 1 a 4 de la Ley de Proceso Autonómico, en donde se contienen los esquemas de cooperación —íntegramente ignorados en este supuesto— entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De otra parte, la Exposición de Motivos cita

1.º Declarar que es inconstitucional y nulo el inciso final del párrafo tercero de la disposición final primera de la Ley 30/1983 «y modificada en los términos que señala la presente Ley en las materias referentes al alcance y condiciones de la referida cesión de tributos del Estado», en cuanto afecta a los tributos mencionados en el núm. 1 de la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a trece de octubre de mil novecientos ochenta y ocho.—Firmado y rubricado.—Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Luis Díez Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon González-Regueiral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero Bravo Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricados.

como normas habilitantes para la reorganización así emprendida la Ley General de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974. Ahora bien, ni la «coordinación» a que se refiere el art. 6 de la Ley de 30 de mayo de 1974 puede realizarse desconociendo las competencias de la Comunidad Autónoma en las materias de Sanidad, Seguridad Social y Asistencia Social (núms. 1.º, 2.º y 4.º del art. 33 y núm. 23 del art. 27 de su Estatuto de Autonomía) ni el Real Decreto-ley 36/1978 puede, en la deslegalización que dispone, amparar la adopción por el Gobierno de una norma como la impugnada, que desconoce las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

2. Los «motivos concretos de oposición» al Real Decreto que aduce la representación actora son —sintéticamente expuestos— los siguientes:

a) La Disposición final tercera del Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, invocada en la Exposición de Motivos del Real Decreto en conflicto, habría quedado afectada de inconstitucionalidad sobrevenida, porque dicha disposición no se ajustaría a los dictados constitucionales en orden a la adopción por el Gobierno de decretos-leyes. El Real Decreto-ley 36/1978, en efecto, introduce en su Disposición final tercera una deslegalización «indefinida», que no se refiere a «materia concreta», sino a «bloques o sectores globales de la legalidad» y que afecta, vulnerándolo, al «régimen de las Comunidades Autónomas», conculcándose, así, la prohibición establecida en el art. 86.1 de la Constitución. Según se declaró en la STC 76/1983, no caben leyes interpuestas entre la Constitución y los Estatutos cuando no exista una expresa previsión al respecto de una u otros, de tal modo que es evidente que el Decreto-ley en cuestión, preconstitucional, no puede interferir el orden de competencias, ajeno, por su propia naturaleza, a «casos de extraordinaria y urgente necesidad». Finalmente, los mecanismos formales observados en la producción normativa de este Decreto-ley no se ajustan a las prescripciones del art. 86 de la Constitución. En cualquier caso, y abstracción hecha del mecanismo formal para su emanación, ha de estimarse la pérdida de vigencia de la Disposición deslegalizadora del Decreto-ley al efecto de regular situaciones futuras. Por lo demás, la organización de la salud pública únicamente puede regularse por norma con rango formal de Ley, al menos en sus aspectos básicos, en virtud de lo dispuesto en los arts. 43.2, 53.1, 53.3 y 149.1.16 y 17 de la Constitución.

b) En segundo lugar, el supuesto de hecho habilitante del Real Decreto-ley 36/1978, de 17 de noviembre, no contempla un caso de extraordinaria y urgente necesidad, debiendo citarse al respecto lo declarado en el fundamento jurídico 6.º de la STC 29/1982, en orden a cómo las medidas requeridas para hacer frente a una situación de extraordinaria y urgente necesidad han de ser concretas y de eficacia inmediata y, por tanto, dado su carácter, no pueden alterar la estructura del ordenamiento. En el presente caso, la deslegalización que se pretende consagrar en bloque no queda en absoluto acreditada por la exigencia de tener que afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Por lo demás, existe aquí, incluso, un «plus de antijuridicidad» porque el Real Decreto en conflicto, así basado en aquella disposición deslegalizadora, se presenta, a su vez, como una norma transitoria o provisional.

c) Como tercera consideración, ha de decidirse que la organización sanitaria establecida por el Real Decreto en conflicto se fundamenta en normas preconstitucionales, pretendiendo buscar en éstas (en el art. 6 de la Ley General de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974) el fundamento para la coordinación que dice introducir. Sin embargo, la coordinación de carácter administrativo que encomendó al Gobierno aquella disposición legal no lo fue para la «unificación» de las diversas funciones y servicios sanitarios (Seguridad Social, pensión asistencia, etcétera.) en un único «sistema integrado de sanidad», porque tal empeño no puede consumarse en violación de los principios de jerarquía y de «congelación del rango» (art. 9 de la C.E.), lo que aquí habría ocurrido —vulnerándose el art. 6 de la citada Ley de 30 de mayo de 1974