

FALLO

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

Ha decidido:

Otorgar el amparo solicitado por la Sociedad «Mercados y Análisis, S. A.», y, en consecuencia, reconocer el derecho del

17028 Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad número 432/1982. Sentencia número 41/1983, de 18 de mayo.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Be-gué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer y Morant, don Angel Escudero del Corral y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad número 432 de 1982, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, en autos número 39/1982, instados por la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de la Rioja, en relación con la disposición transitoria segunda, letra b), del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las haciendas locales. Han comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y el Fiscal general del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez Picazo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—La Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de la provincia de La Rioja interpuso reclamación económico-administrativa contra una liquidación que le fue practicada por contribución territorial urbana, ejercicio de 1980, correspondiente a unas viviendas de protección oficial, dictada en aplicación del artículo 5.º, 2, y de la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio. La reclamación fue desestimada por acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Provincial de La Rioja de 30 de noviembre de 1981.

Segundo.—Contra el mencionado acuerdo, la Cámara Oficial indicada, representada por el Procurador don Juan Cobo de Guzmán Ayllón, interpuso recurso contencioso-administrativo ante la correspondiente Sala de la Audiencia Territorial de Burgos, al que le correspondió el número 39 de 1982, alegando la recurrente en su demanda que la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley aplicado, por la que se transformaron reducciones temporales del 90 por 100 de la contribución urbana en bonificaciones del 50 por 100, incurre en inconstitucionalidad formal, por ser contraria al artículo 86, 1, de la Constitución (CE), en relación con el artículo 31 de la misma; y en inconstitucionalidad material, por conculcar los principios de seguridad jurídica, irretroactividad, legalidad y jerarquía normativa garantizados por el artículo 9.º, 3, de la Constitución española. Pidió la recurrente el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979 y del acto de convalidación del mismo, así como que, una vez resuelta tal cuestión, se declarasen no ajustados a Derecho el recibo y la liquidación y la resolución impugnada, en cuanto aplican una bonificación del 50 por 100 en lugar del 90 por 100, con devolución a cargo de la Administración de las cantidades percibidas con exceso.

El Abogado del Estado contestó a la demanda haciendo referencia a la vinculación del Juez ordinario a las disposiciones con rango formal de Ley y a la no suspensión de la vigencia o de la aplicación de la norma por el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad y negando que la disposición controvertida incurra en inconstitucionalidad, por lo que solicitó se dictase sentencia desestimatoria.

Las partes presentaron en sustitución de la vista sendos escritos de conclusiones. La recurrente reiteró las alegaciones y peticiones ya formuladas en la demanda, haciendo especial referencia, por lo que respecta a la inconstitucionalidad formal, a la inexistencia de presupuesto de hecho habilitante para dictar el mencionado Real Decreto-ley 11/1979, a la incidencia del mismo en materias excluidas del Decreto-ley y a la no subsanación de la inconstitucionalidad mediante la convalidación de aquél; y, por lo que respecta a la inconstitucionalidad material, añadiendo que la disposición transitoria segunda, b), de aquél va contra el principio de igualdad «entre Cortes y Gobierno» —pues si aquéllas no pueden facultar a éste dictar normas con carácter retroactivo (art. 83, 1, de la Constitución española), tampoco

recurrente a mantener el recurso de casación por él interpuesto contra la referida sentencia de la Magistratura de Trabajo número 13 de Madrid de 19 de octubre de 1981 y anular el auto de la Sala Sexta del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1982 por el que se le tuvo por desistido de aquel recurso.

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

Madrid, 18 de mayo de 1983.—Firmado: Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo y Ponce de León.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.—Firmados rubricados.

puede el segundo dictar Decretos-leyes con tal carácter—, y contra el principio de igualdad ante la ley, porque en la letra b) se respeta el plazo, pero no el porcentaje de bonificación, mientras que en la letra c) se respeta tanto el plazo como el porcentaje. El Abogado del Estado reiteró sus argumentos y la petición de sentencia desestimatoria, oponiéndose a los motivos de inconstitucionalidad alegados por la recurrente.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos acordó, por providencia de 21 de octubre de 1982, oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. La parte recurrente manifestó la conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, formal y material, de la disposición transitoria segunda, b), en lo que hace referencia a la bonificación temporal del artículo 12, 6, del texto refundido de la Contribución Territorial Urbana, del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, y del acuerdo de convalidación del mismo en sesión de 27 de julio de 1979 del Congreso de los Diputados; citando, en apoyo de la inconstitucionalidad formal, la sentencia del Tribunal Constitucional 29/1982, de 31 de mayo, y basando la inconstitucionalidad material en la infracción de varios de los principios del artículo 9.º, 3, de la Constitución. El Fiscal, a la vista de los antecedentes y de los motivos de inconstitucionalidad formal y material alegados por la recurrente, estimó procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por considerar infringido por la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979 el artículo 9.º, 1 y 3, de la Constitución española, en relación con los artículos 31, 1 y 81 y siguientes de la misma, y en especial con su artículo 86, 1, e incluso en relación con el artículo 25, 1, de la Constitución española.

Tercero.—La Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó auto de 6 de noviembre de 1982 considerando que la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, pudiera suponer infracción del artículo 86, 1, de la Constitución española, por afectar a uno de los deberes de los ciudadanos regulados en su título I, concretamente el de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31), materia expresamente excluida del ámbito del Decreto-ley; y que, teniendo por objeto el recurso la impugnación de una liquidación girada conforme a la citada disposición transitoria, la decisión del proceso depende de la referida norma. Por lo que acordó la Sala mediante dicho auto declarar la procedencia de plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad y elevar la cuestión al Tribunal Constitucional.

Cuarto.—La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó, por providencia de 24 de noviembre de 1982, tener por planteada cuestión de inconstitucionalidad de la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, y, estando pendiente de sentencia otra cuestión sustancialmente igual, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Albacete, esperar a lo que se resolviese en esta última. Por providencia de 16 de febrero de 1983, acordó la Sección que, habiéndose dictado sentencia en la cuestión 19 y 20 de 1982 (acumuladas), de la que pendía la presente, se admitiese a trámite, y, de conformidad con el artículo 37, 2, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT), dar traslado de la misma al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal general del Estado, para que en el plazo de quince días pudieran personarse y formular alegaciones. El Congreso anunció que no haría uso de sus facultades de personación ni de formulación de alegaciones. El Senado se personó sin formular alegaciones. En nombre del Gobierno, el Abogado del Estado se personó y formuló alegaciones el 4 de marzo. El Fiscal general del Estado se personó mediante escrito presentado el 8 de marzo, interesando del Tribunal Constitucional que se completase la documentación en los términos previstos en el artículo 36 de la LOTC y se otorgase nuevo plazo de quince días a la Fiscalía General del Estado para evacuar el trámite. La Sección acordó acceder a lo solicitado por el Fiscal general del Estado por providencia de 9 de marzo. El Fiscal general del Estado se ha personado de nuevo y formula finalmente alegaciones dentro de plazo mediante escrito de 23 de marzo de 1983.

Quinto.—El Abogado del Estado alegó, por lo que se refiere a la delimitación del objeto del proceso, que el auto de planteamiento se limita a cuestionar si el contenido normativo de la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979 es de inclusión constitucionalmente lícita en un Decreto-ley, vista la reserva negativa establecida para el Decreto-ley en el dominio tributario, no cabiendo plantear en el presente proceso

ningún otro punto de inconstitucionalidad formal, ni menos material. No obstante, se refirió el Abogado del Estado «ad cautelam» a los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte recurrente en el recurso contencioso-administrativo y no acogidos por el auto de planteamiento. Estimó el Abogado del Estado que la cuestión de si la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979 viola el artículo 86, 1, en relación con 31, 1, ambos de la Constitución española, ya ha sido resuelta por la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de febrero de 1983, en cuestiones de inconstitucionalidad 19 y 20 de 1982, acumuladas, trayendo causa la presente cuestión de una liquidación correspondiente al ejercicio de 1980. En sucinta referencia a las argumentaciones del recurrente en vía contencioso-administrativa, negó la infracción de los principios de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica e irretroactividad, remitiéndose también a la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de febrero de 1983. Añadió que no puede entenderse que la disposición transitoria segunda, b), cuestionada, suponga la revocación en masa de actos administrativos declarativos de derechos, puesto que el reconocimiento de beneficios tributarios lo efectúa, no la cédula de calificación definitiva, sino un acto administrativo dictado por la oficina de Hacienda competente; que no cabe argumentar «a fortiori» la aplicación del artículo 83, 1, de la Constitución española a los Decretos-leyes que no deriva ninguna infracción del principio de igualdad del hecho de que sean modificados unos beneficios tributarios y no otros; y que la existencia de presupuesto habilitante del Real Decreto-ley 11/1979 no está reñida con que su disposición transitoria segunda, b), entrará en vigor el 1 de enero siguiente. Por todo ello, suplicó el Abogado del Estado que se dictase sentencia declarando válida y conforme a la Constitución la mencionada disposición transitoria segunda, b).

Sexto.—El Fiscal general del Estado, en su escrito de 23 de marzo de 1983, tras exponer los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad, señaló en los fundamentos de hecho formulados la relación existente entre esta cuestión y las resueltas con los números 19 y 20 de 1982 (acumuladas), cuya resolución tiene el valor de cosa juzgada. Indicó que tanto los autos que dieron lugar a las cuestiones 19 y 20 de 1982, como los que motivan la presente, se refieren a la procedencia de reducir la bonificación de la contribución urbana de fincas de protección oficial, tratándose en ambos supuestos de un mismo ejercicio, el de 1980. Manifestó el Fiscal general del Estado que, en ambos casos, el Ministerio Fiscal, tanto ante los Tribunales ordinarios como en el trámite señalado en el artículo 37, 2, de la LOTC, se ha pronunciado en favor del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pero que la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de febrero de 1983 desestimó tal cuestión, aunque con ciertas matizaciones asentadas en la «provisionalidad» material de los Decretos-leyes y sin perjuicio de que el Tribunal pudiera y debiera en el futuro llegar a una resolución distinta, si sobreviniese una falta de adecuación entre la situación habilitante y la normativa producida, pudiendo suscitar la precedente sentencia el problema de determinar en qué momento puede afirmarse que ha faltado la adecuación entre situación habilitante y norma producida. Por lo que finalizó el Fiscal general del Estado interesando del Tribunal Constitucional que, en aplicación analógica del artículo 50, 2, c), de la LOTC y en virtud de lo establecido en los artículos 37, 1, y 38 de la misma Ley Orgánica, se acordase la inadmisión de la cuestión o, en su caso, su desestimación, al haber sido declarado conforme al texto constitucional el Real Decreto-ley debatido, salvo que constase que la previsión contenida en el mismo hubiese quedado sin cobertura habilitante.

Séptimo.—Por el Pleno del Tribunal, por resolución de 10 de los corrientes, se acordó señalar para la deliberación de la presente cuestión el día 17 del mismo mes, fecha en que tuvo lugar.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—La presente cuestión de inconstitucionalidad se limita a determinar la conformidad o inconformidad con la Constitución de la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, por el que se dictaron medidas urgentes de financiación de las Haciendas Locales. Esta cuestión es sustancialmente idéntica a la resuelta por el Tribunal Constitucional en sentencia 6/1983, de 4 de febrero, pues en ambos casos se trata de concretar si la transformación con efectos para el ejercicio fiscal de 1980 de las reducciones temporales de un 90 por 100 aplicables con anterioridad a las viviendas de protección oficial, en bonificaciones del 50 por 100, dispuesta por la aludida disposición transitoria segunda, b), es o no conforme con la Constitución.

Dada la identidad sustancial de la actual pretensión procesal con la resuelta en la anterior sentencia, podría plantearse la cuestión de si los efectos de la cosa juzgada impiden la admisión a trámite del presente proceso; sin embargo, hay que observar, por un lado, que la presente cuestión de inconstitucionalidad fue planteada cuando todavía no habían sido resueltas las anteriores acumuladas con los números 19 y 20 de 1982, y, por otro lado, que la Sección no dispuso de oficio ni tampoco a instancia de parte la acumulación, que hubiera permitido la conexión objetiva existente entre el actual proceso y los anteriores ya acumulados entre sí, sino que se limitó a acordar, por providencia de 24 de noviembre de 1982, que se tuviera por planteada la cuestión de inconstitucionalidad y la

suspensión de su tramitación en espera de lo que se resolviese con respecto a otra cuestión sustancialmente igual. Ello obliga a que, una vez resuelta la cuestión pendiente, este Tribunal Constitucional se pronuncie sobre el objeto del presente proceso.

Segundo.—El pronunciamiento que es preciso emitir ahora no debe diferir del contenido en la anterior sentencia 6/1983, pues no existe en el presente caso—como tampoco existió en los anteriores—motivo para considerar que la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979 adolezca de inconstitucionalidad formal, que pudiera haber derivado de la violación del principio de legalidad—en el que debe entenderse incluido el de jerarquía normativa—en materia tributaria, formulado en los artículos 31, 3 y 133, 1 y 3 de la Constitución, o de haber rebasado la disposición cuestionada los límites fijados para el Decreto-ley por el artículo 86, 1, de la Constitución, ni cabe considerar en este momento, como tampoco se hizo anteriormente, que la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979 esté viciada de inconstitucionalidad material a causa de la pretendida vulneración de alguno de los principios de carácter material formulados en el artículo 9.º, 3, de la Constitución; a saber: los de irretroactividad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Carecen, por otra parte, totalmente de fundamento las alegaciones de la parte recurrente en el proceso contencioso-administrativo referentes a una pretendida violación del artículo 83, b), de la Constitución, pues tal precepto no se refiere a los Decretos-leyes, sino a las Leyes de Bases, y no cabe atribuir eficacia retroactiva de carácter pleno, ni tampoco de carácter medio, a la disposición transitoria segunda, b), cuestionada. Son igualmente infundadas las alegaciones de dicha parte en el proceso contencioso-administrativo relativas a una pretendida vulneración del principio de igualdad ante la ley, pues es manifiesto que las exenciones contempladas y respetadas en su integridad por la letra c) de la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 11/1979—aquellas a que se refiere el artículo 14 del texto refundido de la Contribución Territorial Urbana, aplicables a centros de enseñanza y a inmuebles urbanos de Ceuta y Melilla—obedecen a razones distintas de las que fueron modificadas por la letra b).

Tercero.—Finalmente, dado que la presente cuestión de inconstitucionalidad se ha planteado respecto a la aplicación de la disposición legal cuestionada durante el mismo ejercicio fiscal de 1980, al que también se hace referencia en la anterior sentencia 6/1983, no existe tampoco en este caso motivo para considerar inicialmente existente ni sobrevenida la falta de adecuación entre la situación de urgencia habilitante y la normativa producida a que este Tribunal Constitucional aludió en dicha sentencia.

FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, de la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio.

Publique en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 18 de mayo de 1983.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Lorente.—Gloria Begoña Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Francisco Pera Verdaguer.—Rubricados.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO DON RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT A LA SENTENCIA DICTADA EN LA CUESTION DE INCONSTITUCIONALIDAD NUMERO 432 DE 1982.

Lamento discernir del fallo y de la fundamentación de la presente sentencia, por las siguientes razones:

1.º La decisión mayoritaria viene a reiterar el contenido del fallo y de la fundamentación de la anterior sentencia, número 6/1983, de 4 de febrero, a la que remite de modo expreso.

2.º El presente voto particular tiene por objeto reiterar mi disconformidad, ya manifestada en la misma forma respecto de la sentencia 6/1983, por lo que, en aras de la brevedad, debo dar por reproducidas las razones allí expuestas con mayor extensión.

3.º De forma sintética, me limito ahora a señalar que, a mi juicio, la disposición transitoria de que se trata vulnera los límites del artículo 86 de la Constitución e incurre en inconstitucionalidad formal, ya que—contra la prohibición expresa de dicho precepto—afecta a los deberes tributarios a que se refiere el artículo 31 de la Norma fundamental (no a simples expectativas de que se mantenga la legislación), al revisar retroactivamente beneficios fiscales ya concedidos por actos concretos, que vinieron a fijar el alcance del deber tributario del destinatario durante el tiempo de duración del beneficio. El

Decreto-ley contiene en este punto una medida cuya gravedad no puede ser minimizada, porque refleja un criterio de actuación que puede incidir en la confianza de los ciudadanos en el Estado, cuya actuación ha consistido en fijar—primero— un régimen especial para las viviendas de protección oficial con ventajas y limitaciones, y revisarlo—luego—de forma retroactiva, pero sólo en la parte favorable para el ciudadano.

4.ª Aun suponiendo que una medida de la trascendencia indicada hubiera podido adoptarse por Decreto-ley, siempre resultaría que el mismo se habría dictado en este punto sin concurrir el presupuesto de hecho de la «extraordinaria y urgente necesidad». Pues desde la fecha del Decreto-ley—20 de julio

de 1979—hasta la entrada en vigor de la revisión de las bonificaciones ya concedidas—1 de enero de 1980—habría tiempo para regular esta materia mediante una Ley de tramitación urgente que hubiera permitido a las Cortes deliberar sobre punto de tanta trascendencia sin el pie forzado de la votación de totalidad del Decreto-ley por el Congreso de los Diputados (artículo 86, 2, de la Constitución), que no permite excluir una parte de la norma por razones de oportunidad o constitucionalidad, sino que ha de votarse el conjunto.

Madrid, 20 de mayo de 1983.—Firmado: Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Rubricado.

17029

Pleno. Conflicto positivo de competencia número 92/1982.—Sentencia número 42/1983, de 20 de mayo.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 92/82, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado de la misma don Manuel María Vicens y Masas, en relación a determinados preceptos del Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre coordinación y planificación sanitaria, y del Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, sobre registro sanitario de alimentos. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—En 20 de marzo de 1982 el Consejo Ejecutivo de la Generalidad plantea ante este Tribunal conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado contra los Reales Decretos 2824/1981 y 2825/1981, con las siguientes pretensiones:

A) En cuanto al Real Decreto 2824/1981, sobre coordinación y planificación sanitaria, la declaración de que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad, y, en consecuencia, que se declare la nulidad de los preceptos objeto del conflicto que son los siguientes: el artículo 1.º; los números 1, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11 y 15 (apartados a), b) y c) del artículo 2.º; los números 1, 2 y 5 del artículo 4.º; los números 1 (último inciso) y 2 del artículo 5.º, y la disposición final.

B) Respecto del Real Decreto 2825/1981, sobre registro sanitario de alimentos, se formulaba la misma petición en relación a los números 1 y 2 del artículo 1.º; los números 2, 3 y 4 (párrafo segundo) y 6 del artículo 2.º, y el artículo 5.º

C) Asimismo, se solicitaba la declaración de nulidad de cuantos actos o situaciones de hecho o de derecho se hubieren dictado o creado en ejecución o al amparo de los anteriores preceptos, si se evidenciara su existencia.

Segundo.—La impugnación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad se apoya en los fundamentos siguientes:

A) El primer fundamento de carácter sustantivo se refiere a las competencias del Estado y de la Generalidad de Cataluña en materia de sanidad. Después de referirse al ámbito de la competencia exclusiva del Estado de acuerdo con el artículo 146.1.16 de la Constitución, señala que las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma son las relacionadas en el artículo 17 de su Estatuto. Además la esfera de competencias de la Generalidad no se agota con lo expuesto, ya que durante el período provisional iniciado con el Real Decreto-ley de 30 de septiembre de 1977 se produjeron diversos trasposos de funciones y servicios estatales, siendo de resaltar que en el citado período la transferencia implicaba la atribución de competencias además de las correspondientes dotaciones de medios personales y materiales, como sucedió con el Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre, en materia de sanidad—en especial artículos 15, 16, 17 y 18—, transferencias que se han convertido en definitivas de acuerdo con la disposición transitoria sexta, apartado 6, del Estatuto.

B) En segundo término, trata de los criterios inspiradores de los Reales Decretos objeto de conflicto, poniendo de manifiesto que el primero de ellos, 2824, deja entrever una distinción entre el Estado Central y Comunidades Autónomas que va contra el sentido general que la Constitución da a la distin-

ción entre unos y otras, que está determinada por el principio de competencia y no por el de jerarquía. Por otra parte, los Decretos establecen, a su juicio, dos términos de comparación que desvirtúan los preceptos constitucionales, que son, de un lado, las Administraciones sanitarias autonómicas y, de otro, las de carácter provincial y municipal, ya que no puede confundirse la autonomía de unas y otras. Asimismo indica que no responde al modelo autonómico la idea reflejada en los preámbulos de ambos Decretos de vincular al interés general la necesidad de que la materia sea regulada por la Administración Central. Por último, se refiere a las relaciones entre ambos Decretos y la proposición no de Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados de 17 de septiembre de 1981, en la que parecen buscar si no su legitimidad sí al menos su motivación, señalando que dicha invocación no es exacta, ya que en dicha proposición se indica que se deberán tener en cuenta las atribuciones que son competencia de las Comunidades Autónomas—medida 24 de las 26 propuestas—, y que el Consejo de Coordinación y Planificación Sanitaria elaborará las oportunas propuestas de mecanismos de coordinación, cuando es lo cierto que tales mecanismos se elaboran ya en las normas origen del conflicto.

C) En el tercer fundamento, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad alega que los Reales Decretos en conflicto carecen de rango adecuado, ya que sólo por Ley hubieran podido verse afectadas las competencias de las Comunidades Autónomas. A su juicio, el concepto de bases o de legislación básica ha de estar formulado en leyes, pues de otra forma se daría la paradoja de que una Ley autonómica desarrollaría un reglamento de la Administración del Estado. Mediante esas bases las Comunidades quedan habilitadas con la técnica de la vinculación negativa, de forma que las bases son un límite pero no un mandato. Después de referirse a la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, cita la de 28 de enero de 1983, en cuanto a la posibilidad de regular aspectos básicos por Real Decreto, posibilidad que entiende se refiere a la legislación preconstitucional. Por otra parte, la naturaleza de las bases como «principios o criterios básicos» de una materia, implica la imposibilidad de que su establecimiento lleve a una nueva decisión de los ámbitos competenciales no prevista ni en la Constitución ni en los Estatutos, como sucedería si las bases reservasen o atribuyeran facultades ejecutivas a determinados órganos de la Administración estatal.

En cuanto a la coordinación general de la sanidad es un concepto nuevo que nace con la Constitución y por ello no es conforme con la misma el que sea desarrollado directamente por Reglamento si tenemos en cuenta que la potestad reglamentaria—según el artículo 97 de la Constitución—se ha de ejercer «de acuerdo con la Constitución y las leyes», por lo que sin una ley que habilite a la Administración para dictar reglamentos no es posible empezar a normar esta «coordinación general».

Por otra parte, es necesario advertir otra infracción del principio de reserva de ley por no respetar, en este caso, el principio de congelación de rango, infringiendo, por tanto, el de jerarquía normativa establecido en la Constitución, ya que la disposición final del Real Decreto sobre coordinación y planificación sanitaria suprime la «Comisión Central de Coordinación Hospitalaria» creada por la Ley de 21 de julio de 1982.

D) Muchas partes del articulado de los Reales Decretos—continúa la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad—se fundamentan no en una atribución competencial al Estado según el artículo 149 de la Constitución, sino en el desarrollo del principio de interés contenido en el artículo 137 de la propia Norma Fundamental cuando, a su juicio, la aplicación del criterio del interés para definir competencias es inconstitucional. Después de referirse a la sentencia del Tribunal de 16 de noviembre de 1981, sostiene que si no hay una expresa remisión al interés de las Comunidades Autónomas, la distribución de los intereses ya ha quedado establecida por los Estatutos, y no prevalece en contra de las previsiones constitucionales o estatutarias una nueva definición basada en la naturaleza y ámbito de las funciones. En conclusión, dado que ni el artículo 17 y 10.6 del Estatuto de Cataluña se hace remisión alguna al interés como criterio ulterior delimitador del ámbito competencial, no es admisible una nueva apelación a este criterio, al margen de los cauces ya previstos para articular la intervención estatal y autonómica en materia estatutaria.