

EDJ 1981/32

Tribunal Constitucional Pleno, S 28-7-1981, nº 32/1981, BOE 193/1981, de 13 de agosto de 1981, rec. 40/1981
Pte: Rubio LLorente, Francisco

Resumen

El TC estima el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Cataluña 6/1980, de 17 diciembre, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad. El TC declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 1, 2, 3, 5, 9, disp. trans. primera y disp. final segunda de la mencionada Ley. Según el TC, en cuanto se sujeta a la aprobación del Parlamento de la Generalidad los presupuestos de las Diputaciones Provinciales, se priva a éstas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley Cataluña 6/1980 de 17 diciembre 1980. Transferencia Urgente y Plena de las Diputaciones, C.A. Cataluña
LO 4/1979 de 18 diciembre 1979. Estatuto de Autonomía de Cataluña
art.5.3
CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.14.8 , art.137 , art.141.1 , art.142 , art.149.1

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	5
FUNDAMENTOS DE DERECHO	7
FALLO	12

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

GOBIERNO

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente

COMPETENCIAS

COMPARTIDAS

MATERIAS

Régimen jurídico de las Administraciones públicas

ADMINISTRACIÓN LOCAL

ENTES LOCALES

Diputaciones provinciales

AUTONOMÍA

PRINCIPIO

Descentralización

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDADES

Cataluña

En general

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Tribunal Constitucional

PROCESOS CONSTITUCIONALES

Recurso de inconstitucionalidad

Inconstitucionalidad

Por violación directa

Acto impugnado

FICHA TÉCNICA

Procedimiento: Recurso de inconstitucionalidad

Legislación

Aplica Ley Cataluña 6/1980 de 17 diciembre 1980. Transferencia Urgente y Plena de las Diputaciones, C.A. Cataluña

Aplica art.5.3 de LO 4/1979 de 18 diciembre 1979. Estatuto de Autonomía de Cataluña

Aplica art.14.8, art.137, art.141, art.142, art.149.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Jurisprudencia

Citada por STS Sala 3ª de 15 febrero 1999 (J1999/1194)

Citada por STS Sala 3ª de 8 febrero 1999 (J1999/1249)

Citada por STS Sala 1ª de 30 diciembre 1999 (J1999/39950)

Citada por STS Sala 4ª de 14 junio 2000 (J2000/14795)

Citada por STS Sala 3ª de 11 abril 2000 (J2000/16106)

Citada por STS Sala 3ª de 13 marzo 2000 (J2000/1632)

Citada por STS Sala 3ª de 17 abril 2000 (J2000/9988)

Citada por STC Pleno de 5 julio 2001 (J2001/12983)

Citada por STS Sala 3ª de 9 junio 2001 (J2001/15108)

Citada por STS Sala 3ª de 20 febrero 2001 (J2001/26307)

Citada por STS Sala 3ª de 21 febrero 2001 (J2001/26370)

Citada por STS Sala 3ª de 8 mayo 2001 (J2001/32753)

Citada por SAP Almería de 8 enero 2001 (J2001/331)

Citada por STS Sala 3ª de 2 julio 2001 (J2001/47679)

Citada por STS Sala 3ª de 30 octubre 2001 (J2001/49857)

Citada por SAP Almería de 22 septiembre 2001 (J2001/50489)

Citada por SAP Almería de 8 octubre 2001 (J2001/50494)

Citada por STS Sala 3ª de 13 diciembre 2001 (J2001/53302)

Citada por STSJ Cantabria Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 julio 2001 (J2001/60081)

Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 octubre 2001 (J2001/60387)

Citada por STSJ Cantabria Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 noviembre 2001 (J2001/63261)

Citada por STSJ Región de Murcia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 noviembre 2001 (J2001/67434)

Citada por SAP A Coruña de 15 noviembre 2001 (J2001/73158)

Citada por SAP A Coruña de 18 diciembre 2001 (J2001/73162)

Citada por STS Sala 3ª de 27 marzo 2001 (J2001/8842)

Citada por STS Sala 3ª de 20 febrero 2001 (J2001/943)

Citada por STS Sala 3ª de 30 abril 2001 (J2001/9862)

Citada por STSJ la Comunidad Valenciana Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 septiembre 2002 (J2002/108539)

Citada por STC Pleno de 25 abril 2002 (J2002/11293)

Citada por SAP Ávila de 18 marzo 2002 (J2002/17635)

Citada por STS Sala 3ª de 28 enero 2002 (J2002/1899)

Citada por STS Sala 3ª de 27 junio 2002 (J2002/26957)

Citada por STC Pleno de 14 febrero 2002 (J2002/3379)

Citada por STS Sala 3ª de 21 septiembre 2002 (J2002/37252)

Citada por STSJ Cataluña Sala de lo Social de 10 junio 2002 (J2002/37933)

Citada por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 marzo 2002 (J2002/42015)

Citada por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 abril 2002 (J2002/43253)

Citada por STC Pleno de 31 octubre 2002 (J2002/44859)

Citada por SAP Tarragona de 25 enero 2002 (J2002/5113)

Citada por STS Sala 3ª de 9 diciembre 2002 (J2002/55880)

Citada por STS Sala 3ª de 15 febrero 2002 (J2002/5650)

Citada por STS Sala 3ª de 2 febrero 2002 (J2002/5806)

Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 junio 2002 (J2002/62894)

Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 junio 2002 (J2002/62905)

Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 abril 2002 (J2002/65320)

Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 mayo 2002 (J2002/65602)

Citada por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 noviembre 2002 (J2002/66443)

Citada por STSJ Asturias Sala de lo Contencioso-Administrativo de 1 febrero 2002 (J2002/8589)

Citada por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 noviembre 2002 (J2002/88507)

Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 julio 2002 (J2002/95601)
Citada por SAP A Coruña de 15 abril 2003 (J2003/109719)
Citada por STC Pleno de 5 junio 2003 (J2003/11362)
Citada por STS Sala 3ª de 25 septiembre 2003 (J2003/116028)
Citada por STS Sala 3ª de 22 marzo 2003 (J2003/11901)
Citada por STS Sala 3ª de 13 octubre 2003 (J2003/147047)
Citada por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 septiembre 2003 (J2003/156052)
Citada por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 septiembre 2003 (J2003/156080)
Citada por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 24 octubre 2003 (J2003/156170)
Citada por STS Sala 3ª de 9 diciembre 2003 (J2003/174487)
Citada por STS Sala 3ª de 12 mayo 2003 (J2003/17639)
Citada por STSJ Canarias (LPal) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 septiembre 2003 (J2003/188482)
Citada por STSJ la Comunidad Valenciana Sala de lo Contencioso-Administrativo de 7 marzo 2003 (J2003/192168)
Citada por SAP Almería de 23 septiembre 2003 (J2003/213213)
Citada por STS Sala 3ª de 11 febrero 2003 (J2003/3325)
Citada por STS Sala 3ª de 11 febrero 2003 (J2003/3332)
Citada por STC Pleno de 12 marzo 2003 (J2003/3865)
Citada por STS Sala 3ª de 4 julio 2003 (J2003/50250)
Citada por STC Pleno de 27 marzo 2003 (J2003/5349)
Citada por STC Pleno de 30 enero 2003 (J2003/705)
Citada por SAP Almería de 2 julio 2003 (J2003/96876)
Citada por SAP Almería de 29 julio 2003 (J2003/96891)
Citada por SAP Almería de 12 marzo 2004 (J2004/14229)
Citada por ATC Pleno de 20 abril 2004 (J2004/14872)
Citada por STC Pleno de 13 abril 2004 (J2004/23388)
Citada por STC Pleno de 12 febrero 2004 (J2004/2490)
Citada por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 9 febrero 2004 (J2004/29435)
Citada por STSJ Asturias Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 marzo 2004 (J2004/57359)
Citada por STSJ Asturias Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 abril 2004 (J2004/57535)
Citada por STC Pleno de 30 junio 2004 (J2004/58851)
Citada por STS Sala 3ª de 12 julio 2004 (J2004/86877)
Citada por STC Sala 1ª de 12 julio 2004 (J2004/92378)
Citada por STSJ Región de Murcia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 febrero 2005 (J2005/325067)
Citada sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - En general por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 octubre 2006 (J2006/430207)
Citada por SAP Girona de 10 abril 2006 (J2006/488341)
Citada por SAP Girona de 21 abril 2006 (J2006/488342)
Citada por STSJ la Comunidad Valenciana Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 julio 2007 (J2007/187763)
Citada por SAP Girona de 3 octubre 2007 (J2007/253253)
Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 noviembre 2007 (J2007/334564)
Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 enero 2007 (J2007/61131)
Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 febrero 2007 (J2007/76741)
Citada sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - Alcance por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 febrero 2007 (J2007/76800)
Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 enero 2007 (J2007/94419)
Citada sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - COMPETENCIAS EN MATERIA DE VIVIENDA por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 enero 2007 (J2007/94420)
Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 enero 2007 (J2007/94431)
Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 enero 2007 (J2007/94442)
Citada por SAP Girona de 6 mayo 2008 (J2008/100185)
Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 abril 2008 (J2008/144764)
Citada por SAP Girona de 15 octubre 2008 (J2008/295092)
Citada sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - De las Comunidades Autónomas - Puertos y aeropuertos deportivos por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 noviembre 2008 (J2008/341067)
Citada por SAP Girona de 31 julio 2008 (J2008/375601)
Citada por SAP Girona de 3 octubre 2008 (J2008/375606)
Citada sobre NORMA JURÍDICA - CLASES - Reglamentos - Potestad reglamentaria - Competencias por STS Sala 3ª de 24 febrero 2009 (J2009/19109)
Citada por SAP Girona de 27 mayo 2009 (J2009/202695)
Citada por STS Sala 3ª de 29 septiembre 2009 (J2009/234758)

Citada por SAP Girona de 27 abril 2009 (J2009/255094)
 Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 noviembre 2009 (J2009/334338)
 Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 noviembre 2009 (J2009/334344)
 Citada por SAP Girona de 5 enero 2009 (J2009/35432)
 Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 octubre 2009 (J2009/361150)
 Citada sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - HACIENDAS LOCALES - Recursos - Participación en impuestos estatales y de las CCAA por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 marzo 2009 (J2009/389377)
 Citada sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - HACIENDAS LOCALES - Recursos - Participación en impuestos estatales y de las CCAA por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 marzo 2009 (J2009/389378)
 Citada sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - HACIENDAS LOCALES - Recursos - Participación en impuestos estatales y de las CCAA por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 marzo 2009 (J2009/389379)
 Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 abril 2009 (J2009/397644)
 Citada por STSJ Andalucía (Sev) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 noviembre 2010 (J2010/361461)
 Citada sobre MEDIO AMBIENTE - PROTECCIÓN por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 marzo 2010 (J2010/381567)
 Citada por SAP Girona de 26 enero 2010 (J2010/57169)
 Citada por STS Sala 3ª de 28 junio 2011 (J2011/131296)
 Citada sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - En general por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 julio 2011 (J2011/197068)
 Citada sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - De las Comunidades Autónomas - Ordenación del territorio, urbanismo por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 marzo 2011 (J2011/212150)
 Citada sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - Límites por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 marzo 2011 (J2011/212450)
 Citada sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - Alcance por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 septiembre 2011 (J2011/216633)
 Citada por STC Pleno de 14 septiembre 2011 (J2011/223204)
 Citada por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 7 noviembre 2011 (J2011/275238)
 Citada sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - Alcance por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 24 noviembre 2011 (J2011/372728)
 Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 enero 2012 (J2012/112175)
 Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 mayo 2012 (J2012/202616)
 Citada por STC Pleno de 14 noviembre 2012 (J2012/271390)
 Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 5 diciembre 2012 (J2012/319529)
 Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 diciembre 2012 (J2012/319545)
 Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 5 noviembre 2012 (J2012/320267)
 Citada sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - HACIENDAS LOCALES - Autonomía y suficiencia por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 3 diciembre 2012 (J2012/329789)
 Citada por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 marzo 2012 (J2012/40449)
 Citada por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 enero 2012 (J2012/9388)
 Citada por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 enero 2012 (J2012/9389)
 Citada por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 junio 2013 (J2013/105579)
 Citada por SAP Girona de 22 abril 2013 (J2013/210965)
 Citada por STSJ Andalucía (Gra) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 noviembre 2013 (J2013/278603)
 Citada por STSJ Illes Balears Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 marzo 2013 (J2013/51899)

Bibliografía

Comentada en "Municipios y vinculación positiva. Comentario a la STS, Sala 3ª, de 7 de octubre de 2010"
 Citada en "Aspectos de la viabilidad constitucional y de la regulación sustantiva del proyecto de ley por el que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio"
 Citada en "Autonomía local e irrenunciabilidad de competencias locales"
 Citada en "El control autonómico de las potestades urbanísticas locales. Foro abierto"
 Citada en "Autorización de usos en suelo no urbanizable"
 Citada en "La impugnación de la Ley 57/2003 de modernización del Gobierno local ante el TC. Notas de urgencia sobre la STC 103/2013, de 25 de abril"
 Citada en "De nuevo sobre la impugnación de la Ley 57/2003 de modernización del Gobierno local ante el Tribunal Constitucional. Apunte de la Sentencia del TC 143/2013, de 11 de julio"
 Citada en "Ordenación del territorio y autonomía municipal"
 Citada en "El escenario competencial tras la LRSAL: problemas -y posibles soluciones- del nuevo sistema de determinación de los servicios públicos municipales"
 Citada en "El derecho al desempleo parcial de los funcionarios interinos. Foro abierto"

Definiciones

áreas metropolitanas
autonomía local y provincial

En el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la Ley de Cataluña núm. 6/1980, de 17 diciembre, por la que se regula la "transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad", en el que ha comparecido el Presidente del Parlamento Catalán en representación del mismo, y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por los Abogados D. Francisco Fernández de Villavicencio Arévalo y D. José Juan Pinto Ruiz, siendo Ponentes los Magistrados D. Francisco Rubio Llorente, D. Rafael Gómez-Ferrer Morant y D. Angel Escudero del Corral.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 30 marzo 1981, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, interpuso ante este Tribunal recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1980 de 17 diciembre, por la que se regula la "Transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad", publicada en el "Diario Oficial de la Comunidad Autónoma" núm. 104, correspondiente a los días 30 y 31 diciembre 1980. En dicho escrito, se solicita que se dicte sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad y la consiguiente nulidad de los arts. 1, 2, 3, 5, 9 y disp. final 2ª de dicha Ley, al tiempo que, invocándose el art. 161.2 CE en relación con el art. 30 LOTC, se interesaba con la mayor urgencia la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley de cuantos actos hubieren sido adoptados hasta ese momento para ejecución de la misma. Los preceptos infringidos y argumentados en los que se basa dicha pretensión se agrupan en los siguientes apartados:

a) La supresión de las Diputaciones Provinciales catalanas y la correspondiente creación de los Consejos Territoriales que efectúa la Ley recurrida infringe los arts. 148.1.2ª y 149.1.18 CE, y 9.8 y disp. trans. 2ª del propio Estatuto, pues establece un sistema de competencias legislativas concurrentes entre el Estado y la Comunidad Autónoma en materia de Administración Local, conforme al cual corresponde a aquél establecer la legislación básica o principal sobre su régimen jurídico, entendido en su sentido amplio, y a la Generalidad el desarrollo particularizado que no deba ser, consecuentemente, ni anterior en el tiempo, ni, en todo caso, derogatorio o modificador de la legislación estatal sobre la materia, constituida actualmente por el texto articulado de 24 junio 1955.

b) La Ley 6/1980 vulnera los arts. 137, 141 y 142 CE, 5.4, 49 y disp. adic. 4ª del Estatuto de Cataluña que configuran la autonomía de la provincia como ente local en Cataluña al vaciarla de todas las competencias, propias y delegadas, y de su Hacienda que son transferidas a la Generalidad y al privarla de su órgano de gobierno y administración propia -la Diputación Provincial- sin poner otro en su lugar.

c) Es contraria al procedimiento de traspaso de servicios regulado por la disp. trans. 6ª del Estatuto, que en cuanto a los de las Diputaciones sólo se refiere a aquellos que por su propia naturaleza requieran un planteamiento coordinado y de acuerdo con la Legislación de Régimen Local, y, en todo caso, a través de un procedimiento distinto del expeditivo que se consagra en la Ley, pasando por un proceso previo conforme al art. 147.1 d) de la Constitución.

d) Además supone unas infracciones implícitas, entre las que menciona, por ejemplo, la del art. 46.2.3 del Estatuto de Cataluña al asumir la Generalidad los servicios de recaudación de los tributos del Estado tradicionalmente encomendados por este último a las Diputaciones Provinciales.

SEGUNDO.- La Sec. 2ª del Pleno del Tribunal Constitucional, con fecha 2 abril 1981, dictó providencia acordando admitir a trámite el recurso, dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de Cataluña, por conducto de sus respectivos Presidentes, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran oportunas. Asimismo se dispuso la comunicación al Presidente de la Generalidad de la suspensión de la vigencia y aplicación de los arts. 1, 2, 3, 5 y 9 y de la disp. final 2ª de la Ley 6/1980, de 17 diciembre, del Parlamento Catalán, producida desde la fecha de su impugnación, el día 30 marzo, al haber invocado el demandante el art. 161.2 CE y en aplicación de lo dispuesto en el art. 30 LOTC, y la publicación en el "B.O.E." y en el "Diario Oficial de la Generalitat" de la formalización del recurso y la suspensión indicada.

TERCERO.- Acordada la personación del Presidente del Senado, del Presidente del Parlamento catalán en nombre de dicho Parlamento, y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en virtud de las Providencias de 14 y 22 abril, estos últimos evacuaron el trámite de alegaciones por medio de los correspondientes escritos.

El del Presidente del Parlamento de Cataluña presentado el 2 mayo 1981 suplicaba se dictará sentencia desestimatoria del recurso en todos sus extremos, declarando la validez, por plena constitucionalidad de la L 6/1980 de 17 diciembre, y a tal efecto argumentaba:

a) No existe infracción del sistema de distribución de competencias, sino, que, por el contrario, la Ley es expresión de la competencia exclusiva de la Generalidad que en esta materia le reconocen la Constitución y el Estatuto, no pudiendo afirmarse que exista violación del art. 148.1.2ª CE, porque tal precepto no es aplicable a las Comunidades Autónomas que, como la catalana, en el pasado han plebiscitado afirmativamente proyecto de Estatuto de Autonomía. Por otra parte, no se ha infringido el art. 149.1.18ª porque la regulación del régimen jurídico a que se refiere no tiene otro alcance que el de los recursos y acciones que los administrados pueden utilizar frente a las entidades locales a cuyos extremos no se refiere la Ley que se limita al aspecto organizativo. En fin, tampoco es contraria a la disp. trans. 2ª del Estatuto de Autonomía porque no resulta aplicable a las materias de competencia exclusiva y porque, incluso, en las de competencia

concurrente no impide el desarrollo legislativo por parte de la Comunidad Autónoma que puede actuar no sólo a partir de los principios que específicamente establecen las leyes marco estatales que se dicten en el futuro, sino también de los que sea posible deducir de las leyes estatales vigentes.

b) Los Consejos Territoriales que crea la Ley impugnada son entidades locales de ámbito provincial gobernadas por Corporaciones representativas, sin que haya de partirse, ni de la incontrastable necesidad constitucional de la provincia, ni, en cualquier caso, de exigencia distinta de la autonomía de su gobierno, quedando deferido el ámbito de su competencia al que sea marcado por la Ley, siendo trasladable plenamente el argumento a las competencias de carácter financiero a las que se refieren los arts. 142 CE y 48 del Estatuto; es decir, que las Corporaciones locales tendrán tributos propios sólo si las Leyes los establecen y ejercerán siempre sus competencias presupuestarias en el marco que legalmente se establezca.

c) La disp. trans. 6ª, reguladora de los traspasos de servicios, no es aplicable en cuanto que distingue competencias y servicios inherentes a la misma, perteneciendo aquéllas a la Generalidad desde la entrada en vigor del Estatuto, sin que penda de ningún género de procedimiento la transferencia de servicios.

d) La Ley impugnada no sustituye la delegación del Estatuto en cuanto a la recaudación de los tributos, sino que prevé en los casos que exista una subrogación sometida a eventual ratificación.

CUARTO.- El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña formuló sus alegaciones por medio del escrito presentado el 4 mayo 1981, en el que se suplicaba del Tribunal se dictara sentencia que declarara no haber lugar al recurso interpuesto por la representación del Estado, bien por acoger la excepción que oponía o, en otro caso, por los razonamientos de fondo alegados. La excepción se fundamentaba en que, al socaire de un recurso de inconstitucionalidad, en realidad lo que se planteaba en la demanda del Abogado del Estado era un conflicto constitucional de competencia entre el Estado y una Comunidad Autónoma, y partiendo de tal calificación habría de reconocerse que conforme al art. 60 de la Ley Orgánica de este Tribunal es el Gobierno quien está legitimado para interponerlo y no su Presidente; además, debe apreciarse la interposición extemporánea del mismo, puesto que había de haberse efectuado dentro de los dos meses de dictada la norma conforme al art. 62 de la misma Ley Orgánica.

Los argumentos de fondo parten de que la distribución territorial de poder prevista en el Título VIII CE no puede ser analizada bajo un prisma exclusivamente administrativo, sino de una autonomía de la comunidad cualitativamente superior como evidencian las referencias que el texto constitucional hace al autogobierno, nacionalidad, organización política y demás. Sobre esta base sus argumentos pueden sintetizarse:

a) La provincia no es un escalón indispensable en la organización del Estado que haya de mantenerse como intangible en las Comunidades Autónomas cuando éstas pueden crear otras entidades locales diferentes de su ámbito, y en especial la Comunidad Autónoma puede prescindir de ella dentro de su respectivo ámbito; con independencia de que la Ley del Parlamento de Cataluña no suprime ninguna de las cuatro provincias existentes, sino que se limita a sustituir sus órganos de gobierno, Diputaciones Provinciales, por otras Corporaciones llamadas Consejos Territoriales.

b) En materia de régimen local, el art. 149.1.18 CE sólo tiene el propósito de garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas utilizando una acepción estricta de dicho concepto, como lo prueba una interpretación sistemática del Estatuto Catalán y la inveterada práctica normativa, quedando la restante materia del ámbito de la Administración local a la potestad legislativa, reglamentaria, ejecutiva y de inspección de la Generalidad. En fin, el art. 148 CE, en su conjunto y en su detalle, se refiere exclusivamente a las Comunidades Autónomas con autonomía no plena y, por tanto, es inaplicable a las Comunidades históricas, entre las que se encuentra la catalana.

c) Los Consejos Territoriales se ajustan a los principios constitucionales sobre la materia, como son los de representatividad y de autonomía (art. 4.c), si se tiene en cuenta que no existe ninguna norma en vigor que determine cuáles han de ser las competencias suficientes para asegurar que un ente local goza de autonomía, pues se trata de un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio, correspondiendo al órgano de la Generalidad que puede legislar la interpretación de las que son suficientes para cumplir y colmar los intereses a que han de atender tales Consejos. Por último, en cuanto a los medios financieros y presupuestarios el art. 142 CE dispone que los medios sean suficientes para el desempeño de sus funciones, pero no que éstos hayan de ser en su totalidad propios.

d) El Parlamento de Cataluña no se ha anticipado cronológicamente en el proceso previsto por la disp. trans. 2ª del Estatuto, porque no sólo no existe tal proceso, sino que aunque lo hubiere no pospone a ningún momento posterior la actividad legislativa de la Generalidad en las materias de su competencia exclusiva. Por otra parte, la continuación del vigor de las Leyes del Estado contiene un doble condicionamiento: que las Cortes Generales no elaboren las Leyes a las que el Estatuto se refiere y que el Parlamento no legisle sobre materias de su competencia; por tanto, mientras no se demuestre que el Parlamento al legislar lo ha hecho sobre materias que no son de su competencia, o ha conculcado los principios constitucionales que deben inspirar las bases del régimen jurídico de toda la Administración pública que garantice a los administrados un tratamiento común, el recurso de inconstitucionalidad no puede prosperar.

e) En cuanto a la vulneración del procedimiento sobre traspasos de servicios de la disp. trans. 6ª del Estatuto, señala que se refiere a los servicios inherentes a competencias que antes eran del Estado y que asumió la Generalidad mediante la aprobación del Estatuto, no afectando al traspaso de servicios provinciales; norma la citada pasajera, temporal o interina, que establece un procedimiento que acelera el traspaso de servicios que ostentaba antes la Generalidad y que por su carácter apremiante debe interpretarse en sentido favorable a la Comunidad.

QUINTO.- Con fecha 2 julio 1981 el Pleno del Tribunal acordó tener por formuladas las alegaciones dentro del plazo concedido y, habiendo transcurrido el de personación y alegaciones, señalar para la deliberación de este recurso el día 9 julio, designando ponencia colegiada compuesta por los Magistrados D. Francisco Rubio Llorente, D. Rafael Gómez-Ferrer Morant y D. Angel Escudero del Corral.

SEXTO.- El Pleno decidió, y se hizo constar en providencia de 21 julio, prorrogar el plazo para dictar sentencia por el tiempo máximo permitido en el art. 34.2 LOTC.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad ha formulado excepción de inadmisión, fundada en que lo que se plantea en todo o en parte al socaire del recurso es un conflicto constitucional de competencia positiva entre el Estado y la Comunidad Autónoma catalana (antecedente 4º).

Para decidir acerca de la existencia del motivo de inadmisión alegado es necesario delimitar el ámbito procesal del recurso de inconstitucionalidad y del conflicto de competencias positivo entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A tal efecto debe señalarse que el recurso de inconstitucionalidad es un medio de impugnación de una Ley, disposición normativa o acto con fuerza de Ley, que tiene por objeto inmediato la determinación de su inconstitucionalidad, sin que queden excluidas de su ámbito las normas que afectan a la delimitación de competencias -arts. 161.1.a) CE y 31 LOTC-, mientras que la finalidad del conflicto positivo de competencias es determinar el titular de éstas cuando con motivo de una disposición, resolución o acto se entiende que uno de sus titulares invade el ámbito competencial del otro.

Pues bien, en el presente recurso nos encontramos con toda evidencia ante un recurso de inconstitucionalidad y no ante un conflicto de competencias, pues el "petitum" no se concreta en la pretensión de que se declare que la competencia ejercida por la Generalidad de Cataluña es del Estado, sino en la declaración de inconstitucionalidad de la Ley impugnada, con el alcance expuesto en el antecedente 1º; y la "causa petendi" tampoco consiste únicamente en la alegación de que la Generalidad haya invadido competencias del Estado, sino, sustancialmente, en la vulneración de diversos preceptos de la Constitución y del propio Estatuto de Cataluña. En conclusión, por tanto, no puede admitirse la excepción opuesta por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

SEGUNDO.- Las violaciones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) que en el presente recurso se aducen son de dos distintos tipos. Violaciones directas, de una parte, en cuanto que la pretendida abolición de las provincias y de las Diputaciones Provinciales que a la Ley impugnada se achaca implicaría una infracción pura y simple de lo dispuesto en los arts. 137, 141 y 142 CE y en el art. 5.4 EAC, y violaciones indirectas, de la otra, en cuanto que al haberse promulgado la L 6/1980 antes de que, por Ley del Estado, se hubiesen establecido los principios o bases del régimen local, resultarían violados el art. 149.1 18 CE y la disp. trans. 2ª Estatuto de Autonomía. En el primer caso, la violación, que por eso llamamos directa, se produciría por la contradicción entre el contenido de la norma legal y el de los citados preceptos constitucionales y estatutarios, mientras que en el segundo se originaría, no en esa directa oposición de dos contenidos normativos, sino en la inexistencia de los presupuestos constitucionalmente exigidos para que la Comunidad Autónoma pudiese ejercer su potestad legislativa o, eventualmente, en la transgresión de los límites que esa norma interpuesta (la Ley estatal) puede poner a dicha actividad. La distinta naturaleza de estas alegadas violaciones exige analizar separadamente, de un lado, el contenido concreto de la garantía institucional que los arts. 137, 141 y 142 CE configuran y la alegada violación de dicha garantía; del otro, el alcance de la delimitación competencial que, conjuntamente, hacen los arts. 149.1.18 CE y 9.8 y disp. trans. 2ª Estatuto.

TERCERO.- El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace.

Los arts. 137 y 141 CE contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas (art. 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1), sino también, y muy precisamente, "entidad local" (art. 141.1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137). Así lo confirma con claridad el art. 5.4 Estatuto de Cataluña al afirmar expresamente el carácter de la Provincia como entidad local.

No precisa la Constitución cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia, aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión autónoma comporta han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades nómicas de nueva creación.

En efecto, la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito. Prescindiendo ahora de otras consideraciones, es lo cierto que si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica.

La primera y más alta de las entidades a que se refiere el art. 137 CE es, por supuesto, la Comunidad Autónoma, cuya creación incide no sólo sobre las competencias de los órganos generales del Estado (los arts. 14.8#1# y 149 CE son expresivos al respecto), sino también sobre las atribuidas a las provincias en la medida en que responden al interés general de la Comunidad.

Es necesario distinguir, sin embargo, de acuerdo con la Constitución y desde la perspectiva territorial, entre las Comunidades cuyo ámbito comprenda varias provincias y aquellas otras de carácter uniprovincial que puedan constituirse cuando se den los supuestos previstos en los arts. 143 y 144 CE. En el primer caso, de acuerdo con las ideas antes expuestas, parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las provincias pasarán a ser funciones de la Comunidad a la que habrá también que atribuir, en consecuencia, la parte correspondiente de los recursos provinciales y, lógicamente, de los servicios de esa naturaleza, reduciendo en consecuencia, por así decir, el ámbito de competencias de la entidad provincial. Esta resultará, por el contrario, potenciada en aquellos otros casos en que, bien por tener la provincia caracteres propios de región histórica (art. 143), bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (art. 144), una sola provincia se erija en Comunidad Autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando en este caso confiado su gobierno y administración a la Comunidad, tal y como permite el art. 141.2 CE.

Pero no es esta modificación reductora o ampliadora de la autonomía provincial inducida por la creación de las Comunidades Autónomas la única que de la Constitución resulta. El texto constitucional contempla también la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (art. 5.3), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta, pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producirse igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial. Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial.

Estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura diferenciada no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Algunos de los que hoy son tales podrán ser configurados como intereses infraprovinciales y atribuirse su gestión a entidades de esta naturaleza; la defensa y cuidado de otros podrá ser atribuida a la Comunidad Autónoma en la que la provincia se encuentra para ser gestionados por la propia Comunidad. No cabe establecer "a priori" cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple "remisión a la Ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias". El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución. Esta es manifiestamente la razón de ser del ap. 4º art. 5 Estatuto de Cataluña.

CUARTO.- Es a la luz de las consideraciones que preceden como hay que analizar la adecuación o inadecuación a la Constitución de la L 6/1980 de la Generalidad de Cataluña sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad. En virtud de esta Ley, la Generalidad asume la totalidad de las competencias otorgadas por el ordenamiento vigente a las Diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, incluidas las competencias financieras (art. 5) y se habilita al Consejo Ejecutivo para ordenar la transferencia de los correspondientes servicios a la Administración de la Generalidad (arts. 2 a 4), de la que pasarán a depender orgánica y funcionalmente los funcionarios a ellos adscritos (art. 6).

Parece evidente que esta asunción por la Generalidad de la totalidad de las competencias atribuidas actualmente a las Diputaciones sin dotar a los órganos llamados a sustituirlas de tales competencias u otras similares, implica la desaparición de las cuatro provincias como entidades locales dotadas de autonomía para la gestión de sus propios intereses, sin que quepa aducir, en contra de esta evidencia, que la Ley impugnada "no ha suprimido ninguna de las cuatro provincias existentes en territorio catalán", que "se ha limitado a sustituir sus órganos de gobierno", a los que dota de las competencias "suficientes para cumplir y colmar los intereses a que han de atender" o que "lejos de hurtar potestades a las autonomías locales, la intención proclamada en su propio preámbulo por la L 6/1980 es la articulación básica de las autonomías locales catalanas en municipios y comarcas".

Como antes queda dicho, en efecto, la garantía constitucional de las autonomías locales no se reduce a incluir dentro de la materia reservada a la Ley la determinación del contenido competencial de estas autonomías, pues es precisamente la necesidad de preservar la autonomía frente al legislador lo que da su razón de ser a esta garantía.

Es muy cierto que, como afirma la representación del Parlamento de Cataluña, la Constitución no intenta resucitar la teoría de los intereses naturales de los entes locales que, en razón de la creciente complejidad de la vida social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría a un extremado centralismo. Pero precisamente por ello la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañen, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible. La Ley impugnada al privar a los Consejos Territoriales, con los que pretende sustituir a las Diputaciones, de estas potestades básicas y limitar sus competencias sustancialmente a las de estudio y propuesta (art. 10), privándolas incluso de la facultad de aprobar su propio presupuesto (art. 11), no respeta las condiciones mínimas que permitirían considerar subsistentes la autonomía de las provincias que la Constitución garantiza.

No empecé a esta manifiesta contradicción entre la exigencia constitucional y el contenido de la Ley el hecho de que ésta afirme (art. 8) que en ningún caso la asunción por la Generalidad de estos servicios supondrá una concentración en su gestión, que se hará de forma desconcentrada a través de los servicios territoriales de los Departamentos respectivos, pues ni la gestión desconcentrada puede ser sustitutivo de la descentralización, que implica autonomía, ni podría la lícita transferencia a las Comarcas u otras entidades territoriales, de competencia hoy atribuidas a las provincias, llevarse hasta el extremo de vaciar totalmente a éstas de sus actuales funciones como entes locales, vaciamiento que implica una infracción de los arts. 137, 141 y 142 CE y del art. 5.4 EAC.

QUINTO.- En forzosa conexión con lo anterior, es preciso analizar ahora la supuesta infracción de las normas constitucionales y estatutarias que delimitan las competencias respectivas del Estado y de la Generalidad de Cataluña en lo que toca al régimen local.

La controversia que en este punto opone a la representación del Gobierno, de una parte, y a las representaciones del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, de la otra, tiene dos facetas distintas que deben ser analizadas separadamente. Se trata, en primer lugar, de una diferencia en la interpretación de los preceptos contenidos en los arts. 149.1.18 CE y 9.8 EAC y, en segundo término, de la necesidad o no de que haya una sucesión cronológica entre la actividad legislativa del Estado y la de la Comunidad Autónoma sobre el régimen local, o, en términos más generales, de la interpretación que deba darse a la disp. trans. 2ª Estatuto de Cataluña.

Algunos de los argumentos esgrimidos para sostener las distintas interpretaciones de las normas últimamente citadas, resumidos ya en los antecedentes de esta sentencia, deben ser rechazados porque, en cierto modo, se quedan en la superficie de los textos sin ir al fondo de la cuestión. Ni el uso de la expresión "régimen jurídico" para designar sólo el procedimiento y el régimen de recursos en nuestra práctica legislativa es un criterio constante ni uniforme para todas las Administraciones Públicas que permita inducir de él la voluntad inequívoca del constituyente ni, aunque lo fuera, podría aceptarse sin más esta interpretación sin apoyarla en otras razones que deriven directamente de la propia estructura constitucional. Tampoco puede afirmarse sin más que la expresión "régimen jurídico de las Administraciones Públicas" abarque "en puridad todo el Derecho Administrativo, cuya clave es la sumisión de la Administración al Derecho" y no porque de esta afirmación pudiera concluirse que tiene el Estado competencia para dictar bases sobre la organización de la Generalidad, pues manifiestamente la potestad para organizar las propias instituciones de autogobierno que consagra el art. 9.1 Estatuto de Autonomía no podría verse, en modo alguno, afectada por ella, sino por el evidente motivo de que tal razón es en sí misma pura tautología reduccionista que restringe el Derecho Administrativo a su "clave" e identifica a ésta con las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

El fondo de la cuestión exige entrar, siquiera sea brevemente, en el sistema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que la Constitución y el Estatuto de Autonomía configuran. Es obvio, para comenzar, que el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibológica. En ocasiones (así, arts. 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su Tít. VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así, en los arts. 3.1, 149, 150), por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros, entes territoriales autónomos. Esta contraposición, que puede originar algún equívoco, no puede hacer olvidar, sin embargo, que la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad. Sentado esto, es a primera vista evidente que la larga enumeración de competencias exclusivas del Estado (en el sentido más restringido del término) que hace el ap. 1º art. 149 CE está construida por referencia a materias o actividades concretas del poder respecto de determinados fines sociales, con la única y notable excepción precisamente del pfo. 18º, en la que la referencia es justamente a una acción por así decir reflexiva del Estado, esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación al apartado administrativo que constituye su instrumento normal de actuación.

Esta peculiaridad es importante, ya que entronca con el tema de la garantía constitucional de que antes tratábamos. Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer

de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley.

La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente. Esta es la interpretación que debe darse al art. 149.1.18 CE y el art. 9.8 EAC, que a él se remite; interpretación que, por lo demás, es la única compatible con el tenor literal de tales preceptos y la que, desde otra perspectiva, permite armonizar los principios de unidad y autonomía que la Constitución consagra (arts. 2 y 137). Ciertamente no será siempre fácil la determinación de qué es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases del régimen jurídico, y parece imposible la definición precisa y apriorística de ese concepto. Las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este Tribunal el competente para decirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC).

Las razones anteriores hacen innecesario entrar ahora en otras consideraciones que llevan a las mismas consecuencias. Así, por citar un solo argumento, el tratamiento común a los administrados que preceptúa el art. 14.1.18 ha de entenderse en el Estado social y democrático de Derecho que configura la Constitución (art. 1.1), con un alcance no meramente formal, sino, también, del modo que determine la Ley, con un contenido sustancial en forma de pautas de prestaciones mínimas que deben proporcionarse a todos los ciudadanos; otras razones complementarias, que no procede desarrollar ahora se encuentran en el principio de igualdad de todos los españoles a que alude el art. 149.1.1, y en el derecho de participación que regula el art. 23, ambos CE.

SEXTO.- Como se señalaba al comienzo del número anterior, la divergencia entre el Gobierno, de una parte, y la Generalidad de Cataluña, de la otra, procede también de una diferente interpretación de la disp. trans. 2ª EAC o, en términos más amplios, de una diferencia sustancial en cuanto a la necesidad o no de que la relación lógica que existe entre la legislación básica (competencia del Estado) y la legislación emanada de la Comunidad Autónoma sea también una relación cronológica, de manera que la promulgación de la Ley estatal haya de preceder siempre necesariamente a la promulgación de la Ley de la Comunidad Autónoma. En tanto que la representación del Gobierno, parte del supuesto de que en aquellos casos en los que la Constitución reserva al Estado el establecimiento de las bases o principios de una determinada materia, es necesario que las Cortes Generales aprueben las correspondientes leyes antes de que los Parlamentos territoriales puedan ejercitar la competencia que los respectivos Estatutos de Autonomía les atribuyen, las representaciones del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad entienden, que desde el momento en que inician sus funciones los Parlamentos territoriales pueden legislar sobre todas las materias de su competencia respetando las bases o principios que, en una interpretación conforme a la Constitución, quepa deducir de la legislación vigente sobre la materia.

Ante esta divergencia de opiniones hay que comenzar por señalar que el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su ap. 1º se refiere el art. 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco y que, en cuanto parece suponer la necesidad de normas así configuradas desde el punto de vista de la forma, la argumentación de la representación del Gobierno debe ser rechazada. La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente.

Cuestión distinta es la de si esta interpretación de la conexión entre legislación del Estado y legislación de la Comunidad Autónoma es aplicable en todo caso, con independencia del hecho de que la legislación estatal vigente de la que han de inducirse las bases o principios a los que debe ajustarse la legislación de las Comunidades Autónomas, sea anterior o posterior a la Constitución. En este sentido, aún afirmando que la promulgación de la Constitución no ha roto la continuidad del orden jurídico preconstitucional más que con respecto a aquellas normas que no pueden ser interpretadas de conformidad con la Constitución, no es menos cierto que es preciso matizar la presunción de constitucionalidad atendiendo al diverso objeto de esas leyes preconstitucionales.

Respecto de todas aquellas que disciplinan la acción sectorial del poder público y no se encuentran inmediatamente condicionadas por el fundamento de legitimidad de ese poder y la estructura política que de él deriva, la aplicación de ese criterio interpretativo no debe ocasionar graves dificultades. Los principios o bases que de esas leyes se derivan pueden ser interpretados en la generalidad de los casos de conformidad con la Constitución, y pueden ser aceptados en consecuencia como marco necesario para el ejercicio del poder legislativo que corresponde a las Comunidades Autónomas.

Aquellas leyes preconstitucionales que por el contrario no se limitan, como las anteriores, a disciplinar la actividad de los poderes públicos, sino que tienen como objeto, precisamente, la constitución de esos poderes, el establecimiento de su correspondiente ámbito de competencias y la composición y estructura de sus órganos de gobierno y administración, difícilmente pueden considerarse informadas por principios o definidoras de bases que sean conformes a la Constitución, pues ésta prefigura, como antes indicábamos, una distribución territorial de los mismos basada en el principio de autonomía que es contradictorio al de centralización antes imperante. Siendo ello así podría pensarse que en este terreno no tiene validez el criterio interpretativo antes indicado y que, o bien las Comunidades Autónomas deben abstenerse de legislar sobre estas materias en tanto que el legislador constitucional promulgue leyes que establezcan los correspondientes principios o bases, o bien que, en ausencia de legislación estatal posconstitucional, pueden legislar respetando simplemente los principios que inmediatamente se derivan de la Constitución. Ambas soluciones que, en el presente caso, sustentan respectivamente la representación del Gobierno y la del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, han de ser rechazadas, sin embargo, aunque

por distintas razones. La primera de ellas, en efecto, implicaría como consecuencia ineludible la de que la Generalidad de Cataluña se vería privada de las competencias que el Estatuto le atribuye hasta el momento, más próximo o más lejano, en que el legislador estatal hubiere utilizado la suya para derogar, modificar o sustituir la legislación anterior: la segunda supondría que, moviéndose en un vacío normativo, el legislador de la Comunidad Autónoma hace suya la competencia que sólo corresponde al legislador del Estado para establecer las bases o principios a que debe ajustarse la regulación de una determinada materia, que no son los que respecto de la misma fija, en un plano de mayor abstracción y generalidad, la propia Constitución, sino los que dentro de los amplios límites que esos principios constitucionales marcan, considere más adecuados según su propio juicio el legislador competente, que es sin duda el legislador estatal.

Es forzoso concluir, por tanto, que también cuando se trata de legislar sobre cuestiones que conciernen directamente a la composición, estructura y competencias de los entes territoriales y de sus órganos de gobierno y administración, deben las Comunidades Autónomas respetar las bases establecidas por la legislación vigente. Esta solución, que es la única que hace posible la asunción inmediata por las Comunidades Autónomas de las competencias legislativas que sus Estatutos les confieren, sin invadir por ello competencias reservadas al Estado, conlleva seguramente algunos inconvenientes que son, sin embargo, ineludibles en tanto que no se haya completado la reorganización territorial del poder del Estado para adecuarla a la Constitución. De una parte, cabe pensar que la legislación dictada por las Comunidades Autónomas antes de que el legislador estatal establezca las bases a que debe ajustarse la Administración local del futuro, ha de moverse posiblemente dentro de límites más estrechos, como se verá posteriormente, que los que habrán de resultar de una legislación informada plenamente por los principios que inspiran en este punto a la Constitución. De la otra, es también claro que esta legislación de las Comunidades, en cuanto que puede quedar parcialmente invalidada por las normas básicas que, dentro de su competencia, establezca en su día el legislador estatal, nace ya afectada, por así decirlo, de una cierta provisionalidad. Es, sin embargo, al legislador en cada caso competente y no a este Tribunal, al que corresponde sopesar las ventajas e inconvenientes de su decisión. La misión propia del Tribunal Constitucional es sólo la de apreciar si, al legislar, el Parlamento de la Comunidad Autónoma y, más concretamente, en el presente caso, de la Generalidad de Cataluña, ha respetado o no las bases que de la legislación vigente cabe inducir.

SEPTIMO.- La legislación que ha de ser tomada en consideración para discernir cuáles son las bases que la ley impugnada debería respetar viene dada, de una parte, por la L 39/1978 de 17 julio, sobre Elecciones Locales que, aunque anterior a la Constitución, puede considerarse informada por los mismos principios de ésta, como obra que es de las mismas Cortes: de la otra por la legislación de régimen local, esto es, principalmente la LRL (T.A. 24 junio 1955 y modificaciones posteriores), el texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 6 octubre 1977, la L 7 octubre 1978, que deroga parcialmente la de Bases mencionada, el RDL 3/1981 de 16 enero (posterior a la Ley impugnada), ratificado por el Congreso de acuerdo con el art. 86.2 CE, y otras disposiciones de diversa significación.

De la primera de las citadas cabe deducir algunas bases, tanto en lo que respecta a la composición (representatividad) de los órganos de gobierno y administración de las provincias, como en lo que toca a su estructura. Dicha Ley en su Tít. III adopta, en efecto, un sistema en el que la representación provincial se articula conforme a determinados criterios básicos que no aparecen expresamente negados, pero tampoco recogidos en la Ley impugnada cuyo art. 9.3 se limita a declarar que los Consejos Territoriales con los que se pretende sustituir a las Diputaciones Provinciales suprimidas estarán integradas por representantes de las Comarcas establecidas en el D 27 agosto 1936 del Consejo Ejecutivo de la Generalidad. En cuanto que el desarrollo de esta norma, como el de toda la Ley, queda encomendado al Consejo Ejecutivo sin limitación alguna (disp. final 1ª), esta remisión en blanco ha de considerarse igualmente contraria a la Constitución.

Otro tanto cabe decir con carácter general, de lo que concierne a la estructura de los órganos de gobierno y administración de las provincias, articulada básicamente (art. 34) sobre la distinción entre Pleno, Presidencia y Comisión de Gobierno, aunque en esta materia la composición provincial y la estructura prevista para los Consejos Territoriales (art. 13 y disp. adic. 3ª L 6/1980) permiten afirmar que por el momento no existe contradicción en este punto de la Ley impugnada con las exigencias derivadas de la Constitución.

Del segundo conjunto de normas preconstitucionales a que antes nos referimos cabe deducir la moción básica de un interés peculiar de la provincia, cuyo ámbito se intenta precisar en la enumeración de competencias y, sobre todo, mediante la exigencia de unos servicios mínimos. Es claro que, verosímelmente, una parte de las competencias que hoy se atribuyen a la provincia, e incluso de los servicios mínimos cuyo aseguramiento actualmente se les impone, podrán ser atribuidos o encomendados a otras entidades territoriales, pero las nociones mismas de intereses peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos preceptivos como elementos imprescindibles constitutivos del núcleo esencial de la institución constitucionalmente garantizada, han de ser consideradas como bases que no cabe ignorar al legislar sobre la materia. Por lo demás, la Ley del Estado que en su día se dicte a partir del art. 149.1.18 CE dotará de concreción a estos criterios básicos que hoy sólo pueden formularse de manera general y abstracta.

Para el gobierno y administración de las provincias, las Diputaciones provinciales aparecen dotadas de potestades decisorias, cuya naturaleza tampoco puede ser desconocida sin infringir las bases hoy establecidas. En la medida en que la Ley impugnada prescinde totalmente de la noción de interés peculiar, de competencias propias y de servicios mínimos de la provincia y priva de potestades decisorias a los órganos que deberían tener su gobierno y administración, ha de ser reputada, también por esta causa, contraria a la Constitución.

OCTAVO.- Sin necesidad de entrar en argumentos como el del antecedente 1º.c), que sólo tendrían sentido, hipotéticamente, si no existieran los ya expuestos, las consideraciones anteriores nos conducen irremediabilmente a estimar el recurso de inconstitucionalidad y a declarar la nulidad de los artículos impugnados, 1, 2, 3, 5, 9 y disp. final 2ª Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1980 de 17 diciembre. Es evidente que, aunque no en directa conexión con ellos, el precepto contenido en la disp. trans. 1ª de la Ley impugnada, en cuanto que sujeta a la aprobación del Parlamento de la Generalidad los presupuestos de las Diputaciones Provinciales, priva a éstas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía y, en consecuencia, ha de considerarse contraria a la

Constitución, especialmente en su art. 142. Una cosa es, en efecto, que en el ejercicio de la función de supervisión y tutela sobre las distintas entidades locales dotadas de autonomía, el Estado o, en su caso, la Generalidad, puedan llevar a cabo un control de legalidad, dentro de los límites que señala nuestra S 2 febrero 1981, sobre la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos, y otra bien distinta es que se sustraiga a estas entidades dotadas de autonomía la potestad de aprobar sus propios presupuestos.

Los artículos y disposiciones de la Ley no enumerados en el párrafo anterior establecen previsiones y normas que tienen un carácter puramente instrumental y accesorio respecto de las contenidas en los que acabamos de citar. Anulados éstos en razón de su inconstitucionalidad, desaparece también, en la medida en que son puramente instrumentales, la eficacia de aquéllos, acerca de los cuales no cree necesario este Tribunal, sin embargo, hacer ningún pronunciamiento explícito.

De acuerdo con la disp. trans. 6ª.6 Estatuto de Cataluña, las precisiones anteriores no afectan, como es obvio, a la competencia que atribuye a la Generalidad el art. 2.2 D 2115/1978 de 26 julio, de confeccionar y aprobar un plan único de obras y servicios.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española ha decidido:

1º Rechazar la excepción de inadmisibilidad aducida por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

2º Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la L 6/1980 de 17 diciembre, de la Generalidad de Cataluña, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad de Cataluña y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 1, 2, 3, 5, 9, disp. trans. 1ª y disp. final 2ª de la mencionada Ley.

Dada en Madrid, a 28 julio 1981. Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente.- Jerónimo Arozamena Sierra.- Angel Latorre Segura.- Manuel Díez de Velasco, D. Francisco Rubio Llorente.- Gloria Begué Cantón.- Luis Díez-Picazo y Ponce de León.- Francisco Tomás y Valiente.- Rafael Gómez-Ferrer Morant.- Angel Escudero del Corral.- Plácido Fernández Viagas, Magistrados.